

ЗАМРИГА А. В.,

кандидат економічних наук,

докторант

(Науково-дослідний інститут
публічного права)

УДК 342.951: 346.21/346.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-3-1-28>

ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ, ЩО РЕАЛІЗОВУЄ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА

У статті розкрито поняття та сформовано систему публічної адміністрації, що реалізовує адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні. Вважається, що це комплексний, трьохблоковий концепт, що становить систему ієрархічно сформованих представників державної влади вищого, локального та прирівняного рівня, діяльність яких носить загальне, спеціальне або галузеве спрямування у площині здійснення адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, господарська діяльність, державна влада, забезпечення, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, публічна адміністрація.

В статье раскрыто понятие и сформирована система публичной администрации, которая реализует административно-правовое обеспечение хозяйственной деятельности в Украине. Считается, что это комплексный, трехблочный концепт в виде системы иерархически сформированных представителей государственной власти высшего, локального и приравненного уровня, деятельность которых носит общее, специальное или отраслевое направление в плоскости осуществления административно-правового обеспечения хозяйственной деятельности в Украине.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, государственная власть, обеспечение, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, публичная администрация, хозяйственная деятельность.

In the article revealed concept and formed system of public administration, which implements the administrative and legal support of economic activity in Ukraine. It is believed that this is a complex, three block concept, which is a system of hierarchically formed representatives of state power of a higher, local and equivalent level, whose activities are general, special or sectoral in the sphere of implementation of administrative and legal support of economic activity in Ukraine.

Key words: administrative and legal support, economic activity, executive bodies, local self-government bodies, provision, public administration, state power.

Вступ. Не вимагає підтвердження тезис про те, що адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні реалізовується державою в особі уповноважених нею органів влади та інших делегованих представників – публічної адміністрації. На сучасному етапі суспільно-політичного та економічного розвитку сучасної політичної системи



важлива роль належить розробленню перспективних напрямів формування та функціонування публічної адміністрації [1, с. 47]. Представлена до аналізу сфера не є виключенням. Ми здійснили спробу розкрити відповідне поняття та сформулювати систему.

Постановка завдання. До аналізованого в межах даного дослідження питання побічно зверталися такі вчені, як: А. Буханевич, Н. Гнидюк, О. Джафарова, С. Кіцул, І. Коліушко, Т. Кравцова, О. Кузьменко, М. Лахижа, М. Міхровська, Ю. Панейко, І. Патерило, Є. Петров, А. Пухтецька, М. Рибак, А. Солонар, С. Сорока, В. Тертичка, В. Тимошук та ін.

Однак вищенаведені науковці не ставили за мету розкриття публічної адміністрації, що реалізовує адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні, а зосереджували свої наукові пошуки на інших, загальних чи суміжних аспектах.

Результати дослідження. Науковці світу по-різному трактують дане явище і змістовне наповнення аналізованої категорії. У межах вітчизняної юридичної науки дуже багато іноді навіть полярних думок вчених щодо сутності публічного адміністрування і суб'єктів його реалізації.

На відміну від права Європейського Союзу, для якого поняття «публічна адміністрація» є поширеним та часто вживаним в офіційних документах, у вітчизняній правовій науці цей термін є відносно новим і вперше в науковий обіг його було введено у 2001 році [2, с. 202], на офіційному рівні про нього вперше згадують у Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [3]. Ця конструкція є вихідним терміном Концепції. Сенса нової конструкції полягає в тому, що до цього часу вітчизняне адміністративне право та теорія управління оперували двома такими поняттями, як «державне управління» та «місцеве самоврядування». Але світова практика включає ці два поняття в одну систему, визначаючи її як «public administration» («публічна адміністрація»), тому, впроваджуючи реформу адміністративного права, необхідним є врахування світового досвіду загалом і європейського зокрема, враховуючи при цьому особливості національної правової системи. Проте поняття «публічна адміністрація» виступає не просто симбіозом понять «державне управління» та «місцеве самоврядування» – воно наділено якісно іншим змістом [4, с. 90; 5, с. 89].

Починаючи з 2015 року Уряд та Верховна Рада України за активної участі українських та європейських експертів заклали законодавчу базу для реформування публічної адміністрації в Україні, ухваливши новий Закон «Про державну службу» з необхідними підзаконними актами; Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки; Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки; Концепцію запровадження посад фахівців із питань реформ у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади (ЦОВВ); Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [6].

Із цього моменту відбулися суттєві зміни в діяльності органів публічної влади, їх посадових осіб та загального розуміння суспільної (соціальної) цінності галузі адміністративного права [7, с. 5; 8, с. 128]. Це зумовило оновлення категоріального апарату науки адміністративного права. У даному випадку мова йде про вживання українськими авторами у своїх роботах таких понять, як «публічне право», «адміністративні послуги», «адміністративна процедура», «делегування повноважень» тощо. Одним із нових понять є і категорія «публічна адміністрація» [9, с. 83]. У зв'язку із цим останнім часом теоретичним та практичним аспектам діяльності органів публічної адміністрації присвячено значну кількість праць вітчизняних науковців [10, с. 42].

З метою формулювання визначення терміна публічної адміністрації, що реалізовує адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні, вважаємо за необхідне здійснити аналіз доктринальних положень щодо основ даної проблематики.

Зокрема, В. Авер'янов під терміном «публічна адміністрація» пропонував розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, що забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [11, с. 117]. На думку О. Кузьменко, «публічна адміністрація» означає відповідну систему органів публічної влади та діяльність цих органів, а також інших інституцій,



що забезпечують виконання законів, підпорядковані політичній владі та виконують публічно-управлінські функції (сюди відносяться органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування) [12, с. 74]. В. Настюк визначає публічну адміністрацію як систему органів та установ, що підпорядковані політичному керівництву держави, забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені повноваженнями публічної влади [13, с. 553; 8, с. 129].

Вчений П. Угровецький із урахуванням європейського досвіду розглядає категорію «орган публічної адміністрації» в так званому функціональному значенні, що охоплює орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, прокуратуру, а також підприємство, установу, організацію та іншого суб'єкта, який наділений владними повноваженнями [14, с. 25]. А. Хряпинський зазначає, що до органів публічної адміністрації доцільно відносити суб'єктів, які були створені державою, органами місцевого самоврядування або яким було делеговано повноваження щодо реалізації публічних функцій у всіх сферах функціонування суспільства тощо. Тобто систему органів публічної адміністрації складають органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, публічно-правові установи та публічно-правові фонди, суб'єкти делегованих повноважень [15, с. 52; 10, с. 42].

На думку В. Малиновського, публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів політичної влади, ключовими структурними елементами якої є а) органи виконавчої влади; б) виконавчі органи місцевого самоврядування [16, с. 168–169]. А ось розробники проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні вважають, що публічну адміністрацію утворюють органи й інші інституції, підпорядковані політичній владі, які забезпечують виконання закону й здійснюють інші публічно-управлінські функції [17; 18, с. 5].

Таким чином, наведене свідчить про те, що в адміністративно-правовій науці існує багато дефініцій поняття «публічна адміністрація». На це звертає увагу А. Пухтецька, яка зазначає, що поняття «публічна адміністрація» нині тлумачиться неоднозначно та в європейській адміністративно-правовій доктрині має ширше значення, ніж його звичайний переклад українською [19, с. 13; 8, с. 129].

До прикладу, в Польщі термін «публічна адміністрація» використовується в розумінні зорганізованої діяльності, що охоплює коло справ публічного характеру, реалізується за допомогою створеного апарату і спрямована на реалізацію певних завдань. Цей термін поширюється на багато дій і різних працівників, наприклад, у предметному напрямі (коло реалізованих справ) чи суб'єктному (органи, що творять публічну адміністрацію). Найчастіше зустрічається змішане визначення, що охоплює предметно-суб'єктну спрямованість публічної адміністрації [20, с. 257].

Інтерпретуючи увесь наведений вище матеріал, вважаємо, що публічну адміністрацію, що реалізовує адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні, складають:

1) суб'єкти, діяльність яких реалізовується в межах: законодавчої гілки влади (Верховна рада України); виконавчої гілки влади (Кабінет Міністрів України, профільні міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та суб'єкти з делегованими повноваженнями); судової гілки влади (судові органи всіх інстанційних рівнів); суб'єкти, діяльність яких не відноситься структурно до жодної з гілок влади (Президент України);

2) суб'єкти, діяльність яких:

– прямо стосується адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні (Кабінет Міністрів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та державні підприємства, установи, організації, що належать до сфери його управління; Державна служба експортного контролю України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Антимонопольний комітет України, та ін.);

– побічно стосується адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні: Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ, Міністер-



ство фінансів України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, Фонд державного майна України, Державне агентство резерву України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України та ін.

3) за галузями економічної системи України: публічна адміністрація у сфері промисловості та виробничих галузей господарства; у сфері паливно-енергетичного комплексу; в агропромисловому комплексі; будівельній сфері; торговельному комплексі; сфері житлово-комунального господарства; сфері використання й охорони природних ресурсів та ін.

Відповідно, в аналізованій сфері існує загальна, спеціальна та галузева публічна адміністрація. Зрозуміло, що до першої групи відносяться суб'єкти загальної компетенції, до другої – спеціальної, до останньої – галузевої.

Додамо, що суб'єкти галузевої публічної адміністрації також можуть розподілятися на різновиди. Як приклад, публічна адміністрація газовидобувної галузі України, на думку С. Кіцула, складається з таких представників:

1) загальні – представники управління суспільством: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна служба України з питань праці, Державна фіскальна служба України, Державна служба статистики України, Державне агентство з питань електронного урядування, Антимонопольний комітет, Офіс ефективного регулювання;

2) спеціальні – представники управління нафтогазовою промисловістю, в тому числі галуззю газовидобутку, та надання в їх межах адміністративно-сервісних послуг: Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Державна служба геології та надр України, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державна комісія України по запасах корисних копалин, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» та товариства, що входять до її групи (Акціонерне Товариство «Укр-газвидобування», Акціонерне товариство «Укртрансгаз», тощо) та представники Асоціації газовидобувних компаній України [5, с. 92].

Висновки. Усе вищенаведене дає можливість сформулювати висновок, згідно з яким публічна адміністрація, що реалізовує адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні, – це комплексний, трьохблоковий концепт, що становить систему ієрархічно сформованих представників державної влади вищого, локального та прирівняного рівня, діяльність яких носить загальне, спеціальне або галузеве спрямування у площині здійснення адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні.

Список використаних джерел:

1. Буханевич А. Публічна адміністрація як інститут оптимізації публічного контролю в громадянському суспільстві. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. Вип. 2. С. 46–56.
2. Гнидюк Н. Публічна адміністрація як об'єкт структурних змін. Збірник наукових праць УАДУ / за заг.ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. Вип. 1. С. 202–212.
3. Концепція реформування публічної адміністрації. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. URL : <http://www.center.gov.ua/docman/>.
4. Міхровська М. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2011. Вип. 88. С. 90–93.
5. Кіцул С.Ю. Публічна адміністрація газовидобувної галузі України. *Порівняльно аналітичне право*. 2018. № 6. С. 88–93.



6. Коліушко І., Сорока С., Тимошук В., Тертичка В. Реформа публічної адміністрації. Реанімаційний Пакет Реформ. 2018. URL : https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/7_REFORMA-PUBLIChNOJi-ADMINISTRATsIJI.pdf.
7. Авер'янов Б. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог. *Юридична Україна*. 2010. № 3. С. 4–16.
8. Рибак М.С. Методологія аналізу сутності та змісту категорії «публічна адміністрація». *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 1(2). С. 128–131.
9. Патерило І.В. До розуміння сутності та змісту категорії «публічна адміністрація». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. Вип. 9-1. С. 83–85.
10. Джафарова О.В. Дослідження органів публічної адміністрації в системі суб'єктів дозвільної діяльності в Україні. *Форум права*. 2018. № 1. С. 42–49.
11. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права : Ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.
12. Кузьменко О.О. Правові засади надання адміністративних послуг органами державної податкової служби України. *Наше право*. 2008. № 4. Ч. 1. С. 71–74.
13. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник : у двох томах. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2009. Том 2. : Особлива частина. 600 с.
14. Угровецький П.О. Адміністративні акти органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків. 2011. 195 с.
15. Хряпинський А.П. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Херсон, 2014. 198 с.
16. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.
17. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні. Право. URL : http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_admini stration.pdf.
18. Петров Є.В. До питання про зміст категорії «публічна адміністрація». *Південноукраїнський правничий часопис*. 2012. № 3. С. 5–7.
19. Пухтецька А.А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права : монографія. Київ : Юридична думка, 2010. 140 с.
20. Лахижа М.І. Поняття «публічна влада» та «публічна адміністрація» у законодавстві Республіки Польща. *Університетські наукові записки*. 2008. № 2. С. 256–260.

