

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

SYSTEM OF ENTITIES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL ENVIRONMENT OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF ENTREPRENEURIAL ACTIVITIES IN UKRAINE

Дослідження спрямоване на визначення кола суб'єктів, уповноважених здійснювати адміністративно-правове забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні, та з'ясування сфери їхньої відповідальності в досліджуваному дискурсі. На основі аналізу думок учених та положень чинного законодавства визначено, що суб'єкти адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні формують двоблокову систему, представники якої мають конкретні сфери відання та обсяг повноважень. Узагальнено, що це певне коло суб'єктів владних повноважень, котрі від імені держави створюють умови, визначають гарантії та формують порядок здійснення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності, вповноважуючи та зобов'язуючи інших суб'єктів слідувати конкретній процедурі його реалізації, зокрема самими суб'єктами владних повноважень. Визначено, що публічна адміністрація щодо організації захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні відповідає за: 1) формування моделі реалізації публічної влади та контроль над її здійсненням; 2) розробку та проведення реформи державного управління; 3) розробку та проведення ефективних державних політик щодо розвитку підприємництва в Україні (стратегічне планування), а також контроль за належною реалізацією; 4) формування нормативно-правового базису та процедур здійснення судового, адміністративного та альтернативного врегулювання спорів щодо прав суб'єкта підприємницької діяльності, організаційно-методичного забезпечення такої діяльності. Публічна адміністрація щодо реалізації адміністративно-правового захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні відповідає за: 1) справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення приватноправових та публічно-правових спорів із метою ефективного захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні; 2) сприяння суб'єктам підприємницької діяльності у вирішенні спірних питань щодо захисту їхніх прав.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, захист, права суб'єктів підприємницької діяльності, публічна адміністрація, система.

The study is aimed at determining range of subjects authorized to implement administrative and legal support for protection rights of business entities in Ukraine, as well as clarifying the scope of their responsibility in the studied discourse. Based on the analysis scientist's opinions and provisions of current legislation, it was determined that subjects of administrative and legal support for protection rights of business entities in Ukraine form a two-block system. Generally, this is a certain range subjects of power, which on behalf of the state create conditions, determine guarantees and form procedure for protecting rights of business entities, authorizing and obliging other entities to follow a specific procedure for its implementation, including by subjects of power themselves. It was determined that public administration for organizing protection rights of business entities in Ukraine is responsible for: 1) formation a model implementation of public authority; 2) development and implementation of public administration reforms; 3) development and implementation of effective state policies for the development entrepreneurship in Ukraine

(strategic planning), as well as control over their proper implementation; 4) the formation of a regulatory framework and procedures for the implementation judicial, administrative and alternative settlement of disputes regarding rights of business entity, including the organizational and methodological support of such activities. Public administration for implementation administrative and legal protection rights of business entities in Ukraine is responsible: 1) for a fair, impartial and timely resolution of private and public law disputes in order to effectively protect the rights of business entities in Ukraine; 2) assistance to business entities in resolving controversial issues to protect their rights.

Key words: *administrative and legal support, protection, public administration, rights of subjects of entrepreneurial activity, system.*

Постановка проблеми. Однією з особливостей адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні є те, що публічні правовідносини в його межах мають певну специфіку. Ключовим при цьому є те, що це правове явище репрезентоване адміністративною діяльністю публічної адміністрації – певним колом суб'єктів владних повноважень. Це дослідження спрямоване на визначення кола таких суб'єктів, а також з'ясування сфери їхньої відповідальності в досліджуваному дискурсі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Представлена до аналізу тематика дещо відзняється від усіх інших, раніше оприлюднених результатів наукових пошуків учених-адміністративістів. Зокрема, її особливість визначається конкретизацією об'єктно-предметного поля дослідження, а також завданням його здійснення. Хоч окремі вчені заклали фундамент для її аналізу (наприклад, Я. Гонціж, А. Даниленко, Н. Каменська, П. Корнієнко, М. Лахижа, Н. Мурашкіна, О. Червякова, М. Шкурат), однак безпосередньо до неї дотичними не були.

Виклад основного матеріалу. У контексті досліджуваного питання досить вагоме значення має поняття визначення категорії «публічна адміністрація», яка у вітчизняному законодавстві не використовується, попри часту вживаність. У науковій літературі констатується відсутність [1, с. 29] єдності її поняттєвого змісту. Це зумовлено тим, що доктрина юридичної науки щодо категорійно-понятійного розуміння одного і того ж явища чи процесу містить щонайменше декілька позицій. Це залежить від юридичної природи досліджуваного феномену. Одноставність позицій учених можна спостерігати лише в разі законодавчого закріплення основних конструкційних властивостей або ж окремих сутнісних ознак, що є базисом його змістового наповнення. В іншому разі має місце суб'єктивне інтерпретування конкретного науковця, виражене сукупним уявленням певного ідейного змісту [2, с. 25].

Слід взяти до уваги, що й у законодавстві Європейського Союзу відсутня дефініція поняття «публічна адміністрація». Проте цей термін нерідко трапляється в правових нормах, затверджених на рівні Європейського Союзу (як у договорах, що засновують Європейський Союз, так і в нормативно-правових актах, які є частиною *acquis* (правового доробку) Європейського Союзу, включно з рішеннями Суду Європейського Союзу). До нього відсилають такі поняття, як «публічна служба» (*public service*), «центральні уряди» (*central governments*), «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади» (*regional, local and others public authorities*). При цьому *acquis* Європейського Союзу не регулює питання інституційного характеру, які повинні визначатися державами-членами Європейського Союзу для забезпечення ефективності застосування норм права Європейського Союзу. Суд Європейського Союзу встановив: коли законодавство Європейського Союзу «надає повноваження або накладає зобов'язання на держав-членів із метою імплементації права (Союзу), то питання про те, яким чином такі повноваження повинні здійснюватися та чи можуть держави доручити виконання таких зобов'язань конкретним національним органам, є суто питанням конституційного ладу кожної держави» [3, с. 4]. Тобто не має значення (з позиції Європейського Союзу) те, які суб'єкти формують інституційний складник публічного адміністрування його держав-членів.

Наприклад, у Польщі термін «публічна адміністрація» використовують у розумінні організованої 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 (коло реалізованих справ) чи суб'єктному (органи, що творять публічну адміністрацію) напрямках). Найчастіше трапляється змішане визначення, що охоплює предметно-суб'єктну спрямованість публічної адміністрації [4, с. 257].

Не вдаючись до наукової дискусії в контексті досліджуваного питання, можемо узагальнити, що адміністративно-правове забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності

в Україні репрезентоване адміністративною діяльністю певного кола суб'єктів владних повноважень, вповноважених від імені держави на його реалізацію, як-от: 1) публічна адміністрація щодо організації захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні; 2) публічна адміністрація щодо реалізації адміністративно-правового захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні.

На нашу думку, публічна адміністрація щодо організації захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні відповідає за:

1) формування моделі реалізації публічної влади та контроль над її здійсненням (законодавча, виконавча та судова гілки влади, а також громадянське суспільство);

2) розробку та проведення реформ державного управління (Уряд, Офіс Президента України, Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Національне агентство України з питань державної служби, Міністерство цифрової трансформації України (Державне агентство з питань електронного урядування), Міністерство соціальної політики України, Державна аудиторська служба України та інші центральні органи виконавчої влади (відповідно до компетенції));

3) розробку та проведення ефективних державних політик щодо розвитку підприємництва в Україні (стратегічне планування), а також контроль за їх належною реалізацією:

– суб'єкти, що формують правову основу державних політик щодо розвитку підприємництва (Верховна рада України);

– суб'єкти, що реалізують державні політики щодо розвитку підприємництва в Україні (Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також суб'єкти з делегованими повноваженнями);

4) формування нормативно-правового базису та процедур здійснення судового, адміністративного та альтернативного врегулювання спорів щодо прав суб'єкта підприємницької діяльності, організаційно-методичного забезпечення такої діяльності (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та місцевого самоврядування (відповідно до компетенції)).

Публічна адміністрація щодо реалізації адміністративно-правового захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні відповідає за:

1) справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення приватноправових та публічно-правових спорів із метою ефективного захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні, що може бути здійснено в судовому (господарські та адміністративні суди України) та адміністративному (адміністративні органи України, що мають право на розгляд та вирішення таких справ, а також вчинення процедурних дій щодо захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні, та органи місцевого самоврядування) порядках;

2) сприяння суб'єктам підприємницької діяльності у вирішенні спірних питань щодо захисту їхніх прав (правозахисні органи).

Щодо останнього уточнимо, що в науковій та навчальній літературі правозахисну діяльність визначають як примусову правову, організаційну, матеріально-правову, процесуальну та/або іншу діяльність органів державної влади, правоохоронних органів, громадських об'єднань, посадових осіб і публічних службовців, а також громадян та інших фізичних осіб, яка здійснюється законними засобами з метою підтвердження або відновлення оскарженого чи порушеного права людини [5]. Це визначення впливає з розуміння права на захист як самостійного й універсального конституційного права людини [6, с. 27–28].

Однак жоден правоохоронний орган державної влади не може вважатися правозахисним, оскільки покликаний охороняти право в його об'єктивному розумінні [7, с. 62] (разом із загальним функціоналом кожного правоохоронного органу державної влади, здійснення якого на нього покладено). Це не означає, що відсутні підстави говорити про наявність правозахисних органів державної влади, якими є ті, де правозахисна функція є основною (аналогічно до правозахисних організацій) [6, с. 29].

Наприклад, це стосується діяльності Ради бізнес-омбудсмена. Так, укладений між Кабінетом Міністрів України, Європейським банком реконструкції та розвитку, Організацією економічного співробітництва та розвитку, Американською торгівельною палатою в Україні, Європейською Бізнес Асоціацією, Федерацією роботодавців України, Торгово-промисловою палатою України, Українським союзом промисловців і підприємців Меморандум про взаєморозуміння щодо підтримання української антикорупційної ініціативи від 12 травня 2014 р. [8] передбачає зобов'язання України сформувати інститут незалежного омбудсмена для бізнесу. В Україні

відповідний інститут створено в листопаді 2014 у вигляді Ради бізнес-омбудсмена, яка почала функціонувати в травні 2015 року [9, с. 128]. Відтоді абсолютно безкоштовно будь-який підприємець може подати скаргу до Ради, де юристи, аудитори та спеціалісти з управління ризиками визначають, чи були порушені права та інтереси скаргників, а потім звертаються до державних органів, намагаючись з'ясувати всі обставини справи і сприяючи налагодженню контакту та порозуміння між підприємцем та безпосередньо суб'єктом, чії дії підлягли оскарженню [10, с. 185].

Окремо зазначимо про доцільність відмежування як процесу здійснення, так і суб'єктів, що здійснюють адміністративно-правову охорону та захист прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні. Узагальнено, що адміністративно-правова охорона – це вжиття заходів щодо попередження порушень прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні. Зокрема, в цьому аспекті заслугоує на увагу Державна регуляторна служба України – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності [11], як суб'єкт, що за термінологією нормативно-правових актів захищає суб'єктів господарювання від надмірного адміністративного тиску [12]. Це зумовлено тим, що в Україні спостерігається значний регуляторний та податковий тиск на бізнес-середовище. Тому пріоритетним напрямом діяльності Служби на короткострокову перспективу є запровадження в повному обсязі ризик-орієнтованого підходу в системі державного нагляду (контролю), що дозволить збалансовано захистити інтереси громадян, бізнесу, держави та встановити сприятливе середовище для провадження господарської діяльності, розвитку малого і середнього підприємництва [12].

Специфікою діяльності зазначеної Служби слід уважати наявність повноважень і щодо адміністративно-правового захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні, адже вона зобов'язана вживати в межах повноважень, передбачених законом, заходів щодо захисту прав та законних інтересів суб'єктів господарювання, порушених унаслідок дії регуляторних актів [11].

Отже, суб'єкти адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні формують двоблокову систему, представники якої мають конкретні сфери відання та обсяг повноважень. Як влучно зазначає вчена О. Червякова, складність завдань держави та місцевого самоврядування у сфері підприємництва зумовлює факт того, що на ті ж суб'єкти у загальному вигляді (держава та органи місцевого самоврядування) покладено завдання захисту прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності; захисту від порушень із боку суб'єктів підприємницької діяльності інших учасників господарських відносин; регулювання та охорони господарських відносин; забезпечення соціальної спрямованості економіки та розвитку підприємництва в умовах ринкових відносин в Україні. Отже, на перший план виходить необхідність розробки та впровадження ефективних засобів та способів захисту, коли посягання на права відбувається з боку суб'єктів владних повноважень, зокрема повноваження на захист [9, с. 104].

Висновок. Аналіз думок учених та положень чинного законодавства дає можливість визначити, що суб'єкти адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні формують двоблокову систему, що становить публічну адміністрацію щодо організації захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні та публічну адміністрацію щодо реалізації адміністративно-правового захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні, представники яких мають конкретні сфери відання та обсяг повноважень. Узагальнено, що це певне коло суб'єктів владних повноважень, котрі від імені держави створюють умови, визначають гарантії та формують порядок здійснення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності, уповноважуючи та зобов'язуючи інших суб'єктів слідувати конкретній процедурі його реалізації, у тому числі самими суб'єктами владних повноважень.

Список використаних джерел:

1. Каменська Н. Публічна адміністрація: логіко-методологічний аналіз дефініції. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 29–32.
2. Даниленко А. Доктринальні підходи до визначення поняття публічного адміністрування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. С. 25–27.
3. Гонціяз Я. Державне управління в контексті європейської інтеграції. ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». Київ, 2015. 15 с.
4. Лахижа М. Поняття «публічна влада» та «публічна адміністрація» у законодавстві Республіки Польща. *Університетські наукові записки*. 2008. № 2. С. 256–260.

5. Парламентаризм в Україні: теорія та практика : матеріали міжнар. наук.- практ. конф. Київ : Книга, 2001. 660 с.
6. Судові, правоохоронні, контрольно-наглядові та правозахисні органи України : підручник. МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. С. Гусарова. Харків, 2020. 508 с.
7. Корнієнко П. Співвідношення понять і практики здійснення правоохоронної та правозахисної діяльності в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 60–63.
8. Memorandum of Understanding for the Ukrainian Anti-Corruption Initiative. *The European Bank for Reconstruction and Development*. 2014. URL: <http://www.ebrd.com/downloads/news/mou-ukraine-aci.pdf>
9. Червякова О. Адміністративно-правове забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Класичний приватний університет. Харків, 2018. 226 с.
10. Шкурат М., Мурашкіна Н. Аналіз ефективності діяльності ради бізнес-омбудсмена в Україні як каталізатора ефективного діалогу українського підприємництва та державних структур. *Економіка і організація управління*. 2020. № 3 (39). С. 180–191.
11. Деякі питання Державної регуляторної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 № 724. Із змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 742 від 12.08.2020. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 2.
12. Стратегія Державної регуляторної служби України. *Державна регуляторна служба України*. 2021. URL: <http://www.drs.gov.ua/press-room/strategiya-derzhavnoyi-regulyatornoyi-sluzhby-ukrayiny/>

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.20>

РЕЗНІЧЕНКО В.О.

ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

THE CONCEPT AND CLASSIFICATION OF TOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE

У статті сформовано поняття та класифікація інструментів публічного адміністрування забезпечення вищої освіти в Україні. Визначено, що у системі вищої освіти існує низка проблем, які разом із суттєвими зовнішніми та внутрішніми викликами створюють ризики та негативно впливають на можливості розвитку. Забезпечення вищої освіти в Україні є однією із цілей реформування на шляху до інтеграції у Європейський простір вищої освіти та Європейський дослідницький простір. Визначено, що суб'єкти загальної та спеціальної публічної адміністрації спрямовують всі свої дії на забезпечення вищої освіти в Україні. Надано авторське визначення поняття «інструменти публічного адміністрування забезпечення вищої освіти в Україні». З'ясовано, що адміністративно-правове забезпечення можна визначити як регламентовану законодавством діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка спрямована на захист прав, свобод та законних інтересів осіб, суспільства та держави загалом. Зроблено висновок, що інструменти публічного адміністрування забезпечення вищої освіти в Україні – це зовнішня форма дій суб'єктів публічної адміністрації (Верховна Рада України, Президент України,

© РЕЗНІЧЕНКО В.О. – кандидат юридичних наук, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)