

Кравцова Т.М.

Сумський національний аграрний університет

Петрова Н.О.

Сумський національний аграрний університет

ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ

У статті розглянуто теоретичні підходи щодо визначення поняття інструментів публічного адміністрування, зокрема ідентифіковано й охарактеризовано інструменти публічного адміністрування у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання. Виявлено причини неефективності використання державних ресурсів, що полягають у відсутності дисципліни планування, чітких правил, механізмів та порядку надання державної допомоги. Непрозоре звітування про використання державних ресурсів є наслідком недосконалого державного управління, непослідовних та безконтрольних дій органів публічної адміністрації. Встановлено, що публічним адмініструванням є спеціально упорядкована адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, що спрямована на досягнення публічного інтересу, яка зумовлена нормативно-правовими актами, що здійснюється за допомогою інструментів публічного адміністрування. Визначено, що в системі інструментів публічного адміністрування у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання виділяються: нормативні й індивідуальні (адміністративні) акти, акти-плани та фактичні дії. Прикладами нормативних актів у сфері державної допомоги є: Порядок проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання; Порядок, форми та вимоги щодо подання Антимонопольному комітету України інформації про чинну державну допомогу суб'єктам господарювання; Порядок ведення та доступу до реєстру державної допомоги суб'єктам господарювання, затверджені розпорядженням Антимонопольного комітету України від 28 грудня 2015 року № 43-рп, та інші. Прикладом індивідуального (адміністративного) акта як інструменту публічного адміністрування є рішення Антимонопольного комітету України, що є актом індивідуальної дії. Акти-плани – це Програми державної допомоги, що приймаються надавачами, і на підставі яких розглядається повідомлення про державну допомогу Антимонопольним комітетом України. Прикладом фактичної дії як інструменту публічного адміністрування є моніторинг державної допомоги суб'єктам господарювання.

Ключові слова: інструменти публічного адміністрування, державна допомога, публічне адміністрування, суб'єкти публічної адміністрації, моніторинг державної допомоги.

Постановка проблеми. Використання державних коштів повинно бути контрольованим державою, висвітлено публічно, спрямовано на досягнення суспільно корисної мети, до того ж має не порушувати конкуренцію серед суб'єктів господарювання. Нові вимоги до України у сфері захисту конкуренції та державної допомоги суб'єктам господарювання було зафіксовано в Угоді про асоціацію з Європейським Союзом (далі – ЄС), Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами (далі – Угода). Так, в Угоді (ст. ст. 253–267) гл. 10 присвячено формуванню конкурентного середовища, що включає ч. 1 «Антиконкурентні дії та злиття» і ч. 2 «Державна допомога», де визначаються сфери вдосконалення національного законодавства, зазна-

чені нормативно-правові акти ЄС, які повинні бути включені до національного законодавства, а також конкретні терміни щодо імплементації [14]. На виконання таких зобов'язань щодо положень Угоди ухвалений Закон України № 1555–VII від 1 липня 2014 р. «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (далі – Закон № 1555–VII), який набрав чинності 2 серпня 2017 р. [11], а також правозастосовне законодавство, ухвалення та вдосконалення якого продовжується дотепер. Так, Закон встановлює зовсім інший реформаційний підхід до формулювання сутності державної допомоги, підстав для її надання, основних засад моніторингу та контролю за її наданням суб'єктам господарювання на засадах прозорості [4].

Окрім цього, причинами необхідності запровадження нових правил була наявність застарілих методів і механізмів адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів господарювання, що спричинила неефективне використання державних ресурсів, які безконтрольно були поглинуті суб'єктами господарювання, які функціонують у різних галузях економіки. Тобто відсутність дисципліни планування, чітких правил, механізмів і порядку надання державної допомоги, а також нераціональне та неефективне використання державних ресурсів, непрозоре звітування про їх використання є наслідком недосконалого державного управління, непослідовними та безконтрольними діями органів публічної адміністрації, значних прогалин у державному регулюванні сфери здійснення стимулюючих заходів для суб'єктів господарювання.

Ось чому особлива увага в сучасних умовах приділяється актуальним адміністративно-правовим питанням у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання: ідентифікації та характеристик інструментів публічного адміністрування у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інструменти публічного адміністрування досліджували такі вчені, як: В. Авер'янов, К. Афанас'єв, В. Бевзенко, Ю. Битяк, К. Булатов, Н. Галіцина, В. Галунько, І. Голосніченко, О. Джафарова, М. Ковалів, Л. Кожура, І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, Р. Куйбіда, В. Курило, М. Логвиненко, Р. Мельник, О. Нікітенко, О. Остапенко, І. Патерило, О. Правоторова, Л. Рогач, А. Сачаво, В. Тимошук, М. Тищенко, О. Угровецький, В. Хатуаєв, В. Шаповал та інші.

Постановка завдання. Водночас, урахувавши різноплановість і глибину проведених досліджень, окремого аналізу потребує розкриття поняття та змісту інструментів публічного адміністрування державної допомоги суб'єктам господарювання на підставі теоретичних досліджень і чинного законодавства, що і є статті.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз законодавства та наукових праць, у яких досліджувалися механізми діяльності публічної адміністрації, дозволяє стверджувати, що суб'єкти публічної адміністрації, вступаючи в адміністративно-правові відносини, здійснюючи свою діяльність для досягнення публічного інтересу, повинні діяти лише на підставі, у межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [3]. Тобто суб'єктами публічної адміністрації під час виконання покла-

дених на них обов'язків ухвалюються різноманітні рішення, які викликають певні юридичні наслідки. Такі рішення в теорії адміністративного права прийнято називати формами державного управління, які (форми), у свою чергу, утворюють відповідний адміністративно-правовий інститут [7, с. 283].

О. Правоторова вважає, що однією з важливих ознак державної влади є форми адміністративної діяльності публічної адміністрації, які, у свою чергу, є адміністративними інструментами у виконанні тих чи інших завдань у механізмі адміністративно-правової охорони. Первинним серед адміністративних інструментів є форми адміністративної діяльності публічної адміністрації [10, с. 124].

Дослідниками встановлено, що під формою публічного адміністрування варто розуміти зовнішньо виражену дію суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в рамках їхньої компетенції для виконання поставлених перед ними завдань та спричиняє певні наслідки. Так, якщо публічне адміністрування розкриває основні напрями цілеспрямованої діяльності суб'єктів владних повноважень щодо виконання адміністративних зобов'язань, то форми показують, яким чином це здійснюється. Оскільки за допомогою форм публічного адміністрування практично реалізуються завдання та функції публічної адміністрації, то від їх використання значною мірою залежить успіх владної діяльності. Форми покликані забезпечувати найбільш доцільне виконання функцій адміністрування, досягнення його цілей із найменшими витратами сил, засобів і часу [5].

А. Школик під формами діяльності публічної адміністрації розуміє найпоширеніші на практиці способи функціонування органів публічної адміністрації [15, с. 104]. О. Сукманова визначила, що інструменти публічного адміністрування – зовнішньо виражені засоби (форми), способи та прийоми впливу (методи) адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які становлять механізм публічного адміністрування та сукупно використовуються в межах повноважень суб'єктами публічної адміністрації з метою врегулювання правовідносин у певній сфері. Учена вважає, що «форми публічного адміністрування» становлять основу інструментів публічного адміністрування [13, с. 331].

Отже, зазначаємо солідарність деяких учених у визначенні адміністративних інструментів через характеристику форм публічного адміністрування.

І. Патерило, встановлюючи проблему авторського дослідження, уважає, що українські автори, на відміну від своїх європейських колег, характеризуючи діяльність суб'єктів публічної адміністрації, ведуть мову не про інструменти їх діяльності, а про форми державного управління, у яких і проявляється функціонування останніх. Тому дослідник доводить необхідність трансформації інституту форм державного управління в інститут інструментів діяльності публічної адміністрації [8, с. 174].

Колективом авторів установлено, що інструмент публічного адміністрування – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах суворої відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату [1, с. 144].

Інструменти публічного адміністрування характеризуються такими ознаками:

- вони є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації;
- відображають правову динаміку публічного адміністрування;
- залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації;
- зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації;
- їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найбільш ефективний варіант діяльності [1, с. 143–144].

До інструментів діяльності публічної адміністрації Р. Мельник, В. Бевзенко відносять нормативні акти публічної адміністрації, адміністративний акт і адміністративний договір [6, с. 253–296]. Інші дослідники інструментами публічного адміністрування вважають: 1) нормативні акти; 2) адміністративні акти; 3) адміністративні договори; 4) плани; 5) фактичні дії [1, с. 144]. І. Патерило основними елементами інституту інструментів діяльності публічної адміністрації називає: підзаконні нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративні акти-дії та акти-плани [8, с. 175].

Цікавою є думка Н. Галіциної, яка досліджувала інструменти адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави як інструменти діяльності публічної адміністрації. Учена вказує на те, що в межах адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави діють інстру-

менти, які, з одного боку, регулюються нормами загального адміністративного права, а з іншого – додатково регулюються/уточнюються за допомогою норм особливого адміністративного права, у випадку автора, соціального права. Перелік інструментів може бути розширений, оскільки в діяльності публічної адміністрації можуть використовуватися також регуляторно-планувальні, організаційно-технічні, інформативні й ін. правові прийоми, засоби та способи. З огляду на це, основними інструментами діяльності публічної адміністрації в соціальній сфері варто вважати такі елементи: нормативні акти; адміністративні акти; адміністративні договори; акти-плани; акти-дії [2, с. 42].

У сфері державної допомоги до органів публічної адміністрації можна віднести органи державної влади, уповноважений орган – Антимонопольний комітет України (далі – АМКУ), виконавчі органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю, а також юридичні особи, що діють від їхнього імені, уповноважені розпоряджатися ресурсами держави чи місцевими ресурсами й ініціюють та/або надають державну допомогу, що є надавачами державної допомоги відповідно до Закону № 1555–VII. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» № 2210–III від 11 січня 2001 р., органами адміністративно-господарського управління та контролю є суб'єкти господарювання, об'єднання, інші особи в частині виконання ними функцій управління або контролю в межах делегованих їм повноважень органів влади чи органів місцевого самоврядування [12]. Тобто здійснення регламентованої законодавством упорядкованої діяльності, проведення конкретних адміністративних дій за допомогою спеціального управлінсько-регуляторного інструментарію (адміністративно-правові інструменти) суб'єктами публічної адміністрації з метою досягнення публічного інтересу можна назвати публічним адмініструванням. Отже, публічним адмініструванням є спеціально упорядкована адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, що спрямована на досягнення публічного інтересу, яка обумовлена нормативно-правовими актами, що здійснюється за допомогою інструментів публічного адміністрування.

Найбільш розповсюдженими інструментами діяльності публічної адміністрації (публічне адміністрування) у сфері державної допомоги можуть бути нормативні й індивідуальні (адміністративні) акти.

Нормативні акти – це владні, ухвалені у процесі підзаконної розпорядчої діяльності суб'єктами публічної адміністрації приписи загального характеру з питань компетенції всіх органів, посадових осіб, установ, що породжують юридичні наслідки щодо конкретизації та деталізації законів до стадії їх правозастосування [1, с. 147]. Прикладами нормативних актів у сфері державної допомоги є: Порядок проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання; Порядок, форми та вимоги щодо подання Антимонопольному комітету України інформації про чинну державну допомогу суб'єктам господарювання; Порядок ведення та доступу до реєстру державної допомоги суб'єктам господарювання, затверджені розпорядженням АМКУ від 28 грудня 2015 р. № 43-рп; Порядок подання та оформлення повідомлень про нову державну допомогу та про внесення змін до умов чинної державної допомоги, затверджений розпорядженням АМКУ від 4 березня 2016 р. № 2-рп; Порядок розгляду справ про державну допомогу суб'єктам господарювання, затверджений розпорядженням АМКУ від 12 квітня 2016 р. № 8-рп; Порядок повернення незаконної державної допомоги, недопустимою для конкуренції, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 2017 р. № 468, та ін.

Адміністративний акт – це рішення суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення конкретної адміністративної справи, що зумовлює юридичні наслідки для конкретних суб'єктів адміністративного права, а його дія припиняється після одноразового застосування (здійснення встановлених у ньому адміністративних прав і обов'язків) [1, с. 160]. Тож, прикладом індивідуального (адміністративного) акта як інструменту публічного адміністрування є рішення АМКУ, що є актом індивідуальної дії. На підставі ч. 6 ст. 10 Закону № 1555–VII, за результатами розгляду повідомлення про нову державну допомогу уповноважений орган у встановленому ним порядку ухвалює рішення про:

- 1) допустимість нової державної допомоги для конкуренції;
- 2) визнання підтримки суб'єкта господарювання, зазначеної в повідомленні, такою, що не є державною допомогою відповідно до Закону № 1555–VII;
- 3) початок розгляду справи про державну допомогу.

Окрім цього, відповідно до ч. 7 ст. 11 Закону № 1555–VII, за результатами розгляду справи

про державну допомогу уповноважений орган – АМКУ – ухвалює рішення щодо:

- 1) визнання підтримки суб'єкта господарювання, зазначеної в повідомленні про нову державну допомогу, такою, що не є державною допомогою, відповідно до Закону № 1555–VII, зокрема внаслідок внесення надавачем державної допомоги змін до умов її надання;
- 2) допустимості нової державної допомоги для конкуренції, зокрема внаслідок внесення надавачем державної допомоги змін до умов її надання;
- 3) допустимості нової державної допомоги для конкуренції за умови виконання надавачем і отримувачами державної допомоги встановлених уповноваженим органом зобов'язань;
- 4) визнання нової державної допомоги недопустимою для конкуренції;
- 5) припинення та повернення незаконної державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції.

Наступним інструментом публічного адміністрування є акти-плани-програми державної допомоги, що ухвалюються надавачами і на підставі яких розглядається повідомлення про державну допомогу Антимонопольним комітетом України.

Фактичні дії як інструменти публічного адміністрування – допоміжні форми публічного адміністрування суспільних відносин. Такі дії безпосередньо не створюють нового юридичного положення, не змінюють наявних правовідносин або стають вагомими умовами для настання зазначених правових наслідків незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні [1, с. 181–182]. Так, моніторинг як особливий, важливий вид інструментів публічного адміністрування у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, фактична дія проводиться уповноваженим органом для здійснення контролю за дотриманням вимог Закону № 1555–VII та рішень АМКУ, а також підготовки та подання звітності про державну допомогу, забезпечення прозорості надання суб'єктам господарювання державної допомоги, інформування всіх заінтересованих осіб про державну допомогу, забезпечення ефективності функціонування системи державної допомоги в Україні, захисту та розвитку конкуренції [9].

Висновки. Отже, інструменти публічного адміністрування у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання спрямовані на запобігання та виявлення незаконної державної допо-

моги, недопустимої для конкуренції, завдяки яким ресурси держави ефективно, контрольовано, прозоро, в установлені законом спосіб і порядок надаються суб'єкту господарювання для досягнення суспільно корисної мети за дотримання конкурентного нейтралітету.

Список літератури:

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько та ін. Херсон : Олді-Плюс, 2018. 446 с.
2. Галіцина Н. Інструменти адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави: вихідні положення. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 6. Т. 2. С. 40–45.
3. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення: 31.03.2020)
4. Кравцова Т., Петрова Н. Адміністративно-правове регулювання державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 227–229. URL: <http://hero.sau.sumy.ua/handle/123456789/5230> (дата звернення: 31.03.2020).
5. Курс адміністративного права України : підручник / В. Колпаков та ін. ; за ред. В. Коваленка. Київ : Юрінком-Інтер, 2012. 808 с.
6. Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.
7. Патерило І. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 283–289. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2013_1_41.
8. Патерило І. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Ви. 27. Т. 2. С. 174–178.
9. Порядок проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, затверджено розпорядженням Антимонопольного комітету України від 28 грудня 2015 р. № 43-рп.
10. Правоторова О. Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 123–127.
11. Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України № 1555–VII від 1 липня 2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1555-18> (дата звернення: 31.03.2020).
12. Про захист економічної конкуренції : Закон України № 2210–III від 11 січня 2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14> (дата звернення: 04.04.2020).
13. Сукманова О. Публічне адміністрування охорони права власності в Україні : дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2019. 559 с.
14. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 31.03.2020).
15. Школик А. Порівняльне адміністративне право : навчальний посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. Львів : ЗУКЦ, 2007. 308 с.

Kravtsova T.M., Petrova N.O. PUBLIC ADMINISTRATIONS TOOLS OF THE STATE AID TO ECONOMIC ENTITIES

The article investigates theoretical approaches to defining the concept of public administration tools, in particular identifying and characterizing public administration tools in the field of the state aid to economic entities. The reasons of the inefficiency of the use of state resources have identified, which included the lack of planning discipline, clear rules, mechanisms and procedures for granting state aid. Non-transparent reporting on the use of public resources is the result of imperfect public administration, inconsistent and uncontrolled actions of public administration bodies. It is established that public administration is a specially regulated administrative activity of the subjects of public administration, that aimed at achieving public interest, which is conditioned by normative legal acts, which is carried out by means of public administration tools. It is determined that in the system of public administration instruments in the field of state aid to economic entities are distinguished: normative and individual (administrative) acts, acts-plans and acts-actions. Examples of regulations in the field of state aid are: The procedure for monitoring state aid to economic entities; The procedure, forms and requirements for submission to the Antimonopoly Committee of Ukraine of information on current state aid to economic entities; The procedure for maintaining and accessing the register of state aid to economic entities approved by the AMCU Decree № 43-rp of December 28, 2015, etc. An example of an individual (administrative) act, as a tool of public administration, is the decision of the AMCU, which is an act of individual action. The Acts-Plans are the State Aid Programs adopted by the providers, on the basis of which, the State Aid Committees are notified of the State aid. An example of acts-actions as a tool of public administration is the monitoring of state aid to business entities.

Key words: public administration tools, state aid, public administration, subjects of public administration, state aid monitoring.