

**Список використаної літератури:**

1. Шопіна І.М. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання / І.М. Шопіна // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 1055-1061 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11simvpr.pdf>.
2. Ігонін Р.В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції / Р.В. Ігонін [Електр. ресурс]. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/.2011-01-Igonin](http://www.nbuv.gov.ua/.2011-01-Igonin).
3. Голосніченко І.П. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посібник / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський ; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. І.П. Голосніченка. – К., 2005.
4. Вівчаренко О. Право власності на землю в Україні (актуальні проблеми) / О. Вівчаренко. – Івано-Франківськ, 1998.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підруч. / О.Ф. Скакун [пер. з рос.]. – Х., 2008.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підруч. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К., 2003.
7. Авер'янов В.Б. Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи / В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.І. Полухович // Юридичний журнал. – 2004. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://justinian.com.ua/article.php?id=1191>.
8. Словарь русского языка : словарь [В 4-х т. Т. 2] / АН СССР, Институт русского языка. – 3-е изд., стер. – М., 1986.
9. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка : словарь / В.И. Даль. – М., 1994.
10. Александрова З.Е. Словарь синонимов русского языка: около 9000 синонимических рядов : словарь / З.Е. Александрова [под ред. Л.А. Чешко]. – [изд. 5-е, стереотип.]. – М., 1986.
11. Великий тлумачний словник сучасної української мови : словарь / укл. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь, 2003.
12. Ієрусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина : дис. ... канд. юрид. наук / Ін-т законодавства Верховної Ради України / І.О. Ієрусалімова. – К., 2006.
13. Державне управління: Проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2003.
14. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квітня 1991 р. № 959-ХІІ // ВВР УРСР. – 1991. – № 29. – Ст. 377.

Надійшла до редакції 27.11.2012

**ЖЕЛЕФ Г.Б.**, здобувач  
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 346.2 : 342.951

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ  
ХОЛДИНГОВИХ КОМПАНІЙ В УКРАЇНІ**

Проаналізовано правові засади публічного адміністрування холдингових компаній в Україні в умовах адаптації до сталих європейських традицій. Розкрито сутність основних принципів, акцентовано на необхідності їх неухильного дотримання та впровадження у процесі публічного адміністрування холдингів.

**Ключові слова:** правові засади, холдингові компанії, законодавство, принципи, публічне адміністрування.

Проведен анализ правовых основ публичного администрирования холдинговых компаний в Украине в условиях адаптации к устойчивым европейским традициям. Раскрыта сущность основных принципов, акцентировано внимание на необходимости их неукоснительного соблюдения и внедрения в процессе публичного администрирования холдингов.

**Ключевые слова:** правовые основы, холдинговые компании, законодательство, принципы, публичное администрирование.

The article analyses the legal principles of public administration of holding companies in Ukraine in conditions of adaptation to sustainable European traditions. Was investigated the essence of the basic principles, accented attention on the necessity of strict observance and implementation in the process of public administration of holdings.

**Keywords:** legal basis, holding companies, legislation, principles of public administration.



Координація діяльності суб'єктів публічного адміністрування у процесі дотримання законів та інших нормативно-правових актів через прийняття стратегічних рішень, надання адміністративних послуг, адміністрування цих послуг, безумовно, базується на певних управлінських технологіях, методах, засобах і засадах.

Важливою передумовою розбудови правової, соціальної держави є наявність розвиненого публічного адміністрування, побудованого на сучасних демократичних принципах, які, у свою чергу, є фундаментом для реалізації поставлених цілей та розвитку країни в цілому.

Сьогодні зберігається нагальна необхідність підвищення продуктивності праці та ефективності роботи у всьому державному та недержавному секторах економіки, особливе місце в яких посідають холдингові компанії. Високий рівень розвитку та поширення холдингових структур вимагає модернізації публічного адміністрування, яке, у свою чергу, має будуватися на сучасних принципах. Разом з тим проблема визначення таких принципів викликає активні дискусії як на рівні парламентаріїв, так і серед науковців.

Останнім часом дедалі частіше лунає тема адаптації публічного адміністрування до сталих європейських традицій. Покращення якості та ефективності публічного адміністрування холдингових компаній в умовах поширення євроінтеграційних процесів вбачається можливим у результаті дотримання ключових принципів, які забезпечують та гарантують узгодження і досягнення поставлених цілей. Як зазначає О.Л. Молошна, актуальність дослідження напрямів реалізації європейських принципів публічного адміністрування визначається важливістю комплексного аналізу процесу кардинальних змін у політичній системі України, змін конституційно-правового статусу головних суб'єктів суспільних відносин та адміністративно-територіального поділу [1, с. 12].

Як зазначає Л.Л. Приходченко, сталий розвиток демократичного суспільства та всіх його інституцій в Україні не можливий без формування суспільного капіталу, основою якого є органічне поєднання принципів державного і ринкового регулювання, нових форм колективної та індивідуальної відповідальності, вироблення, визнання і дотримання певних стандартів у публічній сфері, а також проведення прозорої політики і звітування перед суспільством [2, с. 55-56].

Сьогодні публічне адміністрування засновується на принципах громадянського суспільства, серед яких доцільно виділити: продуктивність діалогу між державою та громадськістю; дієвість; результативність; ефективність; контроль за суспільними витратами; прозорість діяльності суб'єктів адміністрування; зростання політичного демократичного контролю й участі громадян [3].

За таких непростих умов метою публічного адміністрування холдингових компаній є прагнення до таких засобів та механізмів, які б відповідали вимогам сьогодення, отримували національне визнання та розвивались в контексті європейського процесу демократизації відносин між владою та холдинговими структурами. Це безпосередньо є передумовою трансформації принципів публічного адміністрування та орієнтації на світові традиції ефективного управління.

Реалізація публічного адміністрування холдингових компаній базується на принципах – фундаментальних положеннях, перевірених теорією і практикою. Принцип (від лат. *«principium»* – першооснова) відображає закономірності, відносини, взаємозв'язки між елементами публічного адміністрування.

В загальному розумінні принципи публічного адміністрування – це фундаментальні, науково обґрунтовані й у більшості випадків законодавчо закріплені положення, на основі яких будується і функціонує уся система публічного адміністрування.

Принципи публічного адміністрування холдингових компаній в Україні – це основні, керівні засади, фундаментальні положення, засоби, правила, що визначають природу, соціальну сутність і спрямованість самого публічного адміністрування, а також основи діяльності холдингових об'єднань.

Ще в 1923 р. Анрі Файоль стверджував, що для здійснення управлінської діяльності слід спиратися на принципи, тобто визнані істини, що вважаються доведеними [4]. Він, зокрема, сформулював загальні принципи управління, які протягом кількох десятиліть були загальноприйнятими, викладалися в школах з підготовки кадрів, використовувалися на практиці.

У системі публічного адміністрування холдингів принципи виступають основними, вихідними положеннями управлінської діяльності, виробленими наукою і сформульованими



державою. Вони є надійним засобом організації і регулювання цілеспрямованого впливу на діяльність холдингових компаній і, водночас, на функціонування суб'єктів адміністрування.

Принципи публічного адміністрування реалізуються в результаті свідомої діяльності людей, не позбавленої суб'єктивізму. Для уникнення цього вони знаходять відповідне нормативне закріплення. Ігнорування або свідоме недотримання будь-якого з принципів викликає серйозні проблеми в усій системі публічного адміністрування і холдингових компаній зокрема.

У науці немає єдиного підходу до класифікації та систематизації принципів. Відповідно до різних поглядів науковців виокремлюються такі групи принципів публічного адміністрування:

– загальні, або загальносистемні – методологічні принципи, сформульовані на основі пізнання загальних законів соціального управління і публічного адміністрування, які закріплені в політичних і правових нормах або застосовуються як науково-практичні рекомендації, визначають зміст публічного адміністрування та розкривають його загальну спрямованість. До них, зокрема, відносять: принципи системності, об'єктивності, саморегулювання, зворотного зв'язку, оптимальності, інформаційної достатності, демократизму, гласності, стимулювання;

– організаційно-технологічні – такі, що розкривають організаційну і технологічну сторону: принципи конкретності, поділу праці, ієрархії, єдності розпорядництва, єдиноначальності, делегування повноважень, діапазону повноважень.

Таким чином, існують різноманітні підходи до систематизації принципів публічного адміністрування, що, у свою чергу, свідчить про складність закріплення систематизаційних засад. У зв'язку з відображенням принципами об'єктивних закономірностей, відносин і взаємозв'язків у системі публічного адміністрування можна дійти висновку, що характер та упорядкування кожного з них повинні ґрунтуватися на вагомих методологічних підставах.

Як зазначає В.Я. Малиновський, принципи визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу управління, напрямки й межі прийняття управлінських рішень. Характеризуючи той чи інший принцип, слід урахувати його взаємозв'язок з іншими принципами, залежність від них. Взаємодіючи між собою в межах однієї системи та маючи структурно відведене їм місце, принципи розкривають свою природу, індивідуальність, регулюючі можливості. Таким чином, повноцінно розкрити зміст будь-якого принципу публічного адміністрування можливо лише з урахуванням його системних залежностей [5].

Принцип публічності означає відкритість суб'єктів публічного адміністрування, прозорість їх діяльності для холдингів через право впливу останніх на діяльність публічної адміністрації, а також врахування їх думки при формуванні публічно-адміністративних рішень. Зазначений принцип передбачає активну комунікацію із представниками холдингових компаній щодо завдань і обов'язків різних суб'єктів адміністрування, а також рішень, які приймаються ними. Він передбачає також формування такої системи публічного адміністрування, яка б базувалася на демократичних засадах її здійснення в інтересах холдингових структур, а також на відкритості інформації.

Однією з найактуальніших проблем сучасної України є забезпечення законності в системі публічного адміністрування. Законність розглядається одночасно як умова і критерій публічного адміністрування холдингових компаній. Принцип законності є визначальним та полягає у тому, що повноваження суб'єктів публічного адміністрування повинні бути встановлені в законах, а діяльність – здійснюватись на чітко регламентованих юридичних підставах. Суб'єктам публічного адміністрування забороняється здійснювати функції публічного адміністрування, якщо у них немає наданих законами необхідних повноважень, або приймати адміністративні рішення для досягнення інших, не встановлених законами цілей.

Цей принцип передбачає чітке й повне виконання законів та інших нормативно-правових актів. Однак, як зазначає Н.С. Панова, важливо не тільки додержуватися законів, а й створювати справедливі, тобто правові, закони, які повинні бути нормативним підґрунтям законності у сфері діяльності холдингових компаній [6, с. 21].

Оскільки принципи лежать в основі усіх нормативних актів, які утворюють інститут публічного адміністрування, то в цій якості законодавцеві необхідно враховувати їх при прийнятті нових, скасуванні або зміні чинних нормативно-правових актів в сфері діяльності холдингів. Водночас не завжди проголошені законами принципи послідовно реалізуються як в нормах законів, так і в нормах підзаконних актів. виправити ситуацію можливо системним правовим



регулюванням холдингових компаній відповідно до європейських стандартів публічного адміністрування.

Холдингові компанії повинні мати гарантоване право, відповідно до якого вони не змушені будуть робити те, що не передбачено законом. Зазначимо, що принцип законності притаманний здебільшого демократичним державам, оскільки протиставляється сваволі і беззаконню.

Принцип об'єктивності публічного адміністрування холдингових компаній означає, що прийняття адміністративного рішення та інші офіційні дії суб'єктів публічного адміністрування повинні бути неупередженими та об'єктивними. Цей принцип є відправним та вимагає врахування практично у всіх управлінських процесах об'єктивних закономірностей та реальних можливостей суспільного розвитку, а також потенціалу держави щодо реалізації тих чи інших управлінських рішень. Принцип об'єктивності виявляється при формуванні державно-управлінського впливу, при цьому останній повинен відповідати реальним можливостям керованих об'єктів і глобальним управлінським цілям [7, с. 37].

Принцип об'єктивності в публічному адмініструванні несумісний з суб'єктивізмом, який ігнорує об'єктивні умови та закономірності розвитку суспільства. Суб'єктивний фактор може відігравати важливу роль в адмініструванні лише тоді, коли він спирається на об'єктивні, реальні умови та закономірності суспільного розвитку. Натомість він дуже часто призводить до прийняття явно необґрунтованих рішень та до свідомого їх невиконання.

Зазначений принцип передбачає використання висновків і рекомендацій науки в повсякденній управлінській практиці, вивчення та узагальнення власного досвіду, реалістичну об'єктивну оцінку наслідків прийнятих рішень, щоб своєчасно виявляти і застосовувати все позитивне, що виправдало себе на практиці, а також творчо використовувати вітчизняний і зарубіжний досвід публічного адміністрування.

Порушення принципу об'єктивності призводить до вкрай негативних наслідків, серед яких дезорганізація процесу публічного адміністрування, явна недовіра до суб'єкта адміністрування та інше.

Важливим у всіх відношеннях принципом публічного адміністрування холдингових компаній є принцип службового співробітництва, який полягає у наданні у разі необхідності суб'єктами публічного адміністрування у ході підготовки адміністративних рішень необхідної інформаційної та іншої допомоги один одному.

У процесі прийняття адміністративних рішень, надання послуг, адміністрування цих послуг надзвичайно важливим аспектом залишається злагодженість та взаємозв'язок суб'єктів адміністрування, що потребує не лише політичного лідерства, а й більшої послідовності між різнорідними інструментами, механізмами публічного адміністрування та різними стратегіями впливу на одну й ту ж проблему.

Досягнення максимальних результатів з найменшими витратами, економне використання виділених ресурсів у процесі прийняття та здійснення рішень можливе за дотримання принципу ефективності публічного адміністрування холдингових компаній, який має відповідати реальним потребам холдингів та мати чіткі цілі. Рішення у сфері їх діяльності повинні прийматися із врахуванням оцінки їх очікуваного впливу та попереднього досвіду, а також передбачати певну міру гнучкості в їх реалізації. Для кращого розуміння зазначимо, що ефективність – це вибір найбільш дієвого в таких умовах управлінського рішення [8].

Ефективність публічного адміністрування холдингових компаній в сучасних умовах тісно пов'язана із здатністю до органічної взаємодії державних структур з місцевим самоврядуванням. З точки зору А. Кудряченка, О. Здіорука, Д. Горелова, найбільш прийнятною для України є модель взаємозалежності зазначених інституцій, оскільки вона дозволяє не протиставляти державні та місцеві органи влади, а враховувати їх інтереси, створювати баланс між ними. Зазначена модель передбачає побудову відносин центрального уряду і місцевого самоврядування на основі переговорів, компромісів, обміну інформацією [9].

Принцип пропорційності полягає у тому, що масштаб адміністративного рішення та засоби його здійснення повинні відповідати необхідним і обґрунтованим цілям адміністрування. Досягнення пропорційної продуктивності встановленням правильних відповідей між засобами, цілями та можливостями дає змогу забезпечити комплексне і своєчасне здійснення всіх функцій публічного адміністрування холдингових компаній.



Цей принцип значно менше досліджується у працях як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. На думку В. Лукашевича, принцип пропорційності потребує, щоб юридично значущі дії та акти суб'єктів права (в тому числі суб'єктів публічного адміністрування) найбільшою мірою відповідали (були пропорційними) фактичним обставинам [10]. Це означає відповідність призначення суб'єктів публічного адміністрування своїм цілям та завданням, із уникненням при цьому надмірного регулювання.

Як зазначає Д. Греві, принцип пропорційності дає змогу визначити, якою мірою та в якій формі слід виконувати ту чи іншу необхідну дію, запобігаючи при цьому надмірній деталізації та настирливості. Він вважає, що принцип пропорційності тісно пов'язаний із принципом субсидіарності, а й на практиці їх відмінності є дуже розпливчастими [11, с. 92-95].

Наступним, на нашу думку, повинен стати принцип субсидіарності, тісно пов'язаний з принципом пропорційності. Він означає, що рішення суб'єктів публічного адміністрування повинні прийматися і здійснюватися на тому рівні системи публічного адміністрування, на якому вони є найбільш ефективними.

Відповідно до Європейського глосарію принцип субсидіарності вимагає, щоб «рішення у державі приймалися на нижчому можливому рівні, а верхні ланки управління вдавалися до будь-яких дій тільки у тому разі, якщо ці дії будуть ефективніші за відповідні дії нижніх ланок» [12].

Принцип субсидіарності публічного адміністрування холдингів в Україні визначає розподіл повноважень суб'єктів адміністрування та передбачає високий рівень фінансової й адміністративної самостійності.

Нині в інформаційному та законодавчому просторі дуже часто використовуються терміни «єдине вікно» та «принцип організаційної єдності». Але проблема в тому, що не тільки автори багатьох наукових публікацій, але й нормотворці дуже часто не розуміють самої суті цих понять.

Як зазначає О. Андреев у своїй статті «Принцип «єдиного вікна»: що це таке?», даний термін активно почали використовувати в 2002-2004 рр. при започаткуванні принципово нової системи обслуговування місцевою владою суб'єктів господарювання, а також при видачі їм дозвільних документів. Тоді у ці поняття вкладалася ідея об'єднання всіх дозвільних служб в одному приміщенні, чим вагомо спрощувався процес проходження дозвільно-погоджувальних процедур для підприємців [13].

Перешкодою на шляху впровадження даного принципу в сфері публічного адміністрування була відсутність законодавчої бази. Враховуючи позитивне впровадження європейських принципів, Державний комітет підприємництва виступив з ініціативами, які в подальшому знайшли відображення у Законі «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», прийнятому 6 вересня 2005 р. Відтак, у ньому офіційно зафіксовано принцип організаційної єдності, що передбачає видачу документів дозвільного характеру (переоформлення, видача дублікатів, анулювання) суб'єктам господарювання у встановленому законодавством порядку в дозвільному центрі державним адміністратором через взаємодію з представниками місцевих дозвільних органів.

Таким чином, новизною була не тільки норма щодо забезпечення видачі дозволів в одному приміщенні, а й запровадження якісно нового підходу з їхньої видачі – можливість не проходити всі процедури самостійно. Принцип «єдиного вікна» публічного адміністрування в цілому і холдингів в тому числі полягає не лише у взаємодії суб'єктів публічного адміністрування та підприємців в рамках дозвільного характеру співпраці, але й в отриманні інформації, прийомі клопотань, звернень тощо.

Реалізація принципу полягала у створенні дозвільних центрів, де обслуговувалися підприємці, а запровадження таких інституцій на законодавчому рівні свідчило про їх актуальність. Однак, незважаючи на новизну та прогресивність даного впровадження, існувало багато перешкод та вад у роботі дозвільних центрів, серед яких особливе місце посів людський фактор. Небажання місцевих дозвільних органів співпрацювати з адміністраторами, забезпечувати їх необхідною інформацією, а то й узагалі умисне перешкоджання роботі центрів призвело до вкрай негативних наслідків та порушення принципу організаційної єдності в цілому. Зазначений принцип широко розповсюджений в системі державної реєстрації юридичних осіб, однак



на практиці втілюється вкрай рідко.

У рамках реалізації принципу «єдиного вікна» активно впроваджується політика створення «центрів адміністративних послуг», які є організаційною формою їх надання. Вказаний центр дає можливість отримати максимально можливу кількість адміністративних послуг незалежно від того, який орган їх надає. Все це свідчить про комплексність принципу «єдиного вікна» та організаційної єдності в системі публічного адміністрування.

Науковий аналіз дозволяє дійти висновку, що перелічені принципи публічного адміністрування холдингових компаній взаємопов'язані та взаємозумовлені. Тільки їх спільне використання може забезпечити комплексний, науковий характер повноцінної реалізації завдань публічного адміністрування в окресленій сфері.

Дотримання та належне втілення наведених принципів дає можливість впроваджувати об'єктивні закономірності публічного адміністрування. Система зазначених принципів виражає вимоги до усіх елементів публічного адміністрування холдингових компаній, саме тому їх комплексне дотримання гарантує впорядкування та ефективне функціонування. Таким чином, результати публічного адміністрування холдингових компаній в Україні залежать від адекватної відповідності принципам.

#### Список використаної літератури:

1. *Молошина О.* Організаційно-правові засади реалізації принципів публічного адміністрування в державно-управлінській діяльності / О. Молошина // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України : матеріали 8-ї регіон. наук.-практ. конф. 19 трав. 2011 р., м. Дніпропетровськ [за заг. ред. Л.Л. Прокопенка]. – Д., 2011. – С. 12-14.
2. *Приходченко Л.Л.* Принципи державного управління як теорія і як інструмент забезпечення ефективності / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць ХарРІДУ. – Х., 2009. – Вип. 2 (36). – С. 50-60.
3. *Мальковская И.А.* Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) / И. А. Мальковская // Вестник Российского университета дружбы народов. – 2006. – № 8. – С. 27-43.
4. *Файоль А.* Общее и промышленное управление / А. Файоль ; пер. с франц. – М., 1923.
5. *Малиновський В. Я.* Державне управління : навч. посібник / В. Я. Малиновський. – [вид. 2-ге, доп. та перероб.]. – К., 2003.
6. *Панова Н. С.* Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Панова Наталя Сергіївна. – О., 2008.
7. Державне управління / Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Расіна А. Ю. – К., 2003.
8. Деякі засади й принципи державного управління в країнах Європейського Союзу, що забезпечують відкритість й соціально-економічну ефективність влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academia.org.ua/?p=972>.
9. *Кудряченко А.* Шляхи удосконалення надання публічних послуг громадянам у контексті децентралізації владних повноважень / А. Кудряченко, О. Здіорук, Д. Горелов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Juni/8.htm>.
10. *Лукашевич В. А.* Принципы пропорциональности и субсидиарности в праве Европейского Союза [Електр. ресурс]. – Режим доступу : [http://scienceforum.vis.ru/Politicheskie\\_nauki/statji/LukashevichStatyaPravo.doc](http://scienceforum.vis.ru/Politicheskie_nauki/statji/LukashevichStatyaPravo.doc).
11. *Джованни Гречи.* По ту сторону разграничения компетенций: применение принципа субсидиарности / Гречи Джованни // Казанский федералист. – Казань, 2003. – № 1 (5). – С. 90-102.
12. Глосарій Програми розвитку ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/tabid/928/language>.
13. *Андреев О.* Принцип «єдиного вікна»: що це таке? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukurier.gov.ua/uk/articles/princip-yedinogo-vikna-sho-ce-take/p/>.

Надійшла до редакції 27.11.2012

