

Зубко Г.Ю.

к.ю.н., здобувач

Запорізький національний університет

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ІНФРАСТРУКТУРНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Загальна постановка проблеми. Сталий розвиток і національна безпека будь-якої держави залежать від рівня розвиненості її інфраструктури й науково обґрунтованого ефективного системного управління нею. Тому є підстави стверджувати, що фактор суб'єктності є не менш, а іноді й більш важливим, аніж фактор об'єктності. У зв'язку з тим, що державна інфраструктурна політика (ДІФСП) по суті перебуває на етапі свого цілісного формування актуалізується вагомість проблеми визначення кола суб'єктів реалізації такої політики, а також їхніх повноважень.

Аналіз публікацій. Питання щодо наукових засад розробки й здійснення державної політики є одним із центральних як у політології, так і в праві, зокрема, адміністративному. Натепер доволі стало уявлення про цей соціальний феномен склалося завдяки науковим працям О.Ф. Андрійка, В.М. Бевзенка, Л.В. Гонюкова, С.Д. Дубенка, Н.Г. Клименка, Є.В. Кобка, Л.П. Коритника, В.А. Ліпкана, Н.О. Кириченка, В.О. Купрія, В.І. Мельниченка, Ю.О. Мосенка, С.П. Мосова, Л.Р. Наливайка, Н.Р. Нижник, І.П. Патерила, І.І. Петренка, Н.Г. Плахотнюка, Г.О. Ситника, С.В. Чумаченка та ін.

Оскільки державна інфраструктурна політика за своєю сутністю є глибоко інтегрованою з іншими видами державної політики, зокрема економічної, інформаційної, кібербезпекової, регіональної, регуляторної, політики національної безпеки, питання щодо визначення суб'єктів реалізації перелічених суміжних видів політики тією чи іншою мірою досліджувалися фахівцями різних

галузей знань. Зокрема, свій внесок у розв'язання наукової проблеми зробили і продовжують робити І.А. Артеменко, Д.О. Беззубов, Г.В. Берлач, І.В. Діордіца, О.П. Єрменчук, К.В. Захаренко, І.В. Кременовська, С.І. Крук, Г.М. Линник, С.І. Москаленко, В.М. Негодченко, М.В. Омельчук, М.В. Плетньов, С.С. Теленик, А.С. Філіпенко, В.В. Чмелюк, О.М. Шевчук та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на постійно зростаючий інтерес учених до проблем державної політики, питання щодо системи суб'єктів реалізації ДІФСП залишається вивченим не досить. У зв'язку з цим виникає об'єктивна потреба проведення відповідного дослідження й репрезентації узагальнених даних, що надалі можуть стати не тільки предметом наукових дискусій, а й бути використаними на практиці.

Виходячи з цього, мета статті полягає у створенні науково обґрунтованих засад ДІФСП в аспекті суб'єктності реалізації державної інфраструктурної політики України. Досягнення поставленої мети уможливується за умови розв'язання таких завдань.

1. Проведення порівняльного аналізу щодо розуміння поняття «суб'єкт» в адміністративно-правовому, адміністративно-процесуальному й політологічному сенсі.
2. Визначення стану представленості кола суб'єктів реалізації ДІФСП на рівні законодавчих актів.
3. Представлення авторської концепції системи суб'єктів досліджуваного напрямку політики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Бінарний характер державної полі-

тики проявляється в тому, що вона водночас виступає як певна концептуальна модель, що спрямовує вектори стратегічного розвитку країни, і як управлінський процес, що покладається на певних суб'єктів, які згідно із законодавством наділяються відповідними юридично визначеними повноваженнями. На думку О.Ф. Андрійка, призначення державного управління «полягає у владно-розпорядчому впливі на суспільні відносини та процеси і набуває особливого значення, враховуючи зміни, що відбуваються у суспільстві з подальшим розвитком ринкових механізмів, міжнародних зв'язків та зміни ролі держави у цих умовах» [2, с. 36].

Інституціональна несформованість державної інфраструктурної політики, її цілісна невизначеність, розпорошеність, а подекуди й фрагментарність, стає перепороною на шляху сталого розвитку України. Тож значною мірою актуалізується питання щодо суб'єктів формування й реалізації державної інформаційної політики, організації їх ефективної взаємодії та координації, що потребує опертя на системні зв'язки. При цьому принципово важливим є те, що система суб'єктів набуває всіх ознак ключового елемента адміністративно-правового механізму ДІФСР.

Вітчизняна адміністративно-правова доктрина щодо суб'єктів базується на трьох основних компонентах, таких як:

- загальноправове розуміння поняття «суб'єкт»;
- спеціалізовані поняття «суб'єкт адміністративного права»,
- «суб'єкт адміністративно-процесуального права».

У такий спосіб у разі аналізу суб'єктів реалізації державної політики залежно від контексту проблеми кожне з цих понять може набувати своєї актуальності.

Щодо ключового поняття «суб'єкт» у загальноправовому сенсі слід звертатися до найбільш усталених концепцій теоретиків держави і права. Так, О.Ф. Скакун диференціює суб'єктів права (осіб, які наділені пра-

восуб'єктністю) і суб'єктів правовідносин, до складу яких входять індивідуальні або колективні суб'єкти права, «що використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, виступаючи реалізаторами суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, повноважень і юридичної відповідальності» [23, с. 401–402]. Тож принципово важливим є те, що у розглянутому аспекті, по-перше, розрізняються суб'єкти права і суб'єкти правовідносин; по-друге, суб'єкти можуть бути як індивідуальними, так і колективними; по-третє, реалізація правовідносин відбувається з оперттям на права, обов'язки, повноваження і юридичну відповідальність.

Подальший аналіз джерел дає змогу констатувати, що діапазон підходів до розподілу суб'єктів адміністративного права коливається від максимально спрощеного виділення за одним критерієм, наприклад, на тих, хто наділений, і тих, хто не наділений владними повноваженнями [11, с. 27; 27, с. 131], до багатокритеріальних розгалужених класифікацій.

Як приклад останньої можна навести класифікацію, запропоновану Т.О. Мацеликом, згідно з якою суб'єктів права можна групувати й диференціювати за такими ознаками:

- 1) за організаційно-правовою формою (індивідуальні та колективні);
- 2) за зовнішньою відокремленістю (фізичні, юридичні особи, колективні суб'єкти без статусу юридичної особи);
- 3) за наявністю владних повноважень (наділені чи не наділені);
- 4) за ступенем участі у публічному управлінні (суб'єкти, чий інтереси і права підлягають реалізації та захисту; суб'єкти, які безпосередньо реалізують надані їм повноваження; суб'єкти, які опосередковано беруть участь у публічному управлінні) [12, с. 270–271].

На цьому тлі представлена В.В. Галуньком та П.В. Діхтєвським класифікація суб'єктів публічного адміністрування виглядає як звичайний перелік без найменшої спроби систематизації. Зокрема, за їхнім баченням, до зазначеної категорії можна віднести: Прези-

дента України, систему органів виконавчої влади, в тому числі військово-цивільні адміністрації, суб'єктів місцевого самоврядування, приватних осіб, а також підприємства, організації, установи [1, с. 73–118].

Заслуговує на увагу класифікація за авторством І.А. Артеменка, один з критеріїв якої безпосередньо спрямований на реалізацію державної політики. Вчений пропонує за функціональним призначенням суб'єктів адміністративно-процесуального права розподіляти їх на тих, які наділені повноваженнями щодо формування державної політики (сюди, на думку вченого, належать Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи влади), і ті, які виконують функції з реалізації державної політики щодо здійснення публічно-сервісної діяльності, контрольно-наглядової діяльності, управління об'єктами державної власності, правоохоронні функції. [4, с. 68]. Подібна точка зору, звісно, має право на існування, проте не здається безперечною. Зокрема, слід враховувати, що відповідно до ст. 85 Конституції України визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики належить до повноважень Верховної Ради України [9], а вона у цій класифікації взагалі не представлена. Та і загалом наведений перелік суб'єктів зазначеної сфери навряд чи можна вважати вичерпним.

Оскільки реалізація державної політики є інтегрованим процесом, який водночас охоплює і сферу права, і сферу політології, є сенс із застосуванням міждисциплінарного підходу розглянути, яким чином поняття такої категорії суб'єктів трактується політологами.

Всесвітньо визнаний американський учений, фахівець у галузі теоретичної політології Г. Алмонд пропонував розглядати політику насамперед як площину, на якій перетинаються взаємини влади і соціальних спільнот. На цій підставі він розподіляв суб'єктів політики на дві категорії: інституціональну і соціальну. Перша (інституціональна) категорія представлена державою, політичними

партіями і рухами, профспілками тощо. Друга (соціальна) включає в себе як окремих індивідів, так і групи осіб (етнічні, класові, релігійні тощо) [29].

Подібне широке бачення є не зовсім традиційним для української дійсності, оскільки розподіл по групах на кшталт згаданих більш характерний для соціологічних досліджень. При цьому класові аспекти диференціації залишилися в далекому радянському минулому. Проте подібна позиція характеризується високою оцінкою ролі громадянського суспільства у розбудові певних політичних засад, до чого Україні слід прагнути.

На вітчизняній політологічній ниві є широкий діапазон поглядів на суб'єктів реалізації політики. Так, П.П. Шляхтун висловлює думку, що кожен, хто прямо або опосередковано бере участь у політичному житті, може бути віднесений до розглядуваної категорії [28, с. 72].

Є і позиції, більш наближені до правового бачення. Так, В.П. Солових і Ю.М. Інковська, розглядаючи суб'єктів державної політики брендингу територій в Україні, виділяють три основні типи: 1) органи влади з розподілом на центральний і місцевий рівень; 2) громадські організації; 3) бізнес [6].

Широкого поширення у наукових працях з політології набула точка зору В.О. Купрія, який розподіляє учасників/суб'єктів «вироблення» державної політики на офіційних і неофіційних і групує їх таким чином: 1) особи, які остаточно ухвалюють рішення в цьому процесі (органи влади, виборні та призначені посадовці); 2) особи, які беруть участь у підготовці рішень (адміністративний апарат органів влади, експерти, консультанти, дослідники тощо); 3) групи інтересів/групи тиску; 4) заінтересовані сторони (широкий спектр інституцій, що представляють владу, бізнес та громадянське суспільство) [10, с. 7]. Одразу оговоримо, що, по-перше, наведена класифікація стосується не етапу реалізації, а етапу формування державної політики. По-друге, в ній спостерігається певне пору-

шення логіки, оскільки ухвалення рішень передуватиме їхній підготовці. По-третє, не зовсім зрозуміло, яким чином учений розрізняє групи інтересів і заінтересовані сторони. Насамкінець, подібна класифікація, може й актуальна для сфери політики, проте не може вважатися такою для юриспруденції.

Нині, порівнюючи бачення кола суб'єктів реалізації державної політики вченими в галузі адміністративного права і в галузі політології, можна констатувати, що безперечним є визнання ролі органів державної влади і місцевого самоврядування. Позаяк політологи дають більш широке бачення і охоплюють ще й категорії тих, хто не наділений владними повноваженнями.

Аналіз законодавчих актів дав змогу встановити, що, з огляду на відсутність інституціоналізації ДІФСП, функція з реалізації такого напрямку політики напряму не представлена в жодному із законів, а розчиняється у загальних засадах діяльності тих чи інших суб'єктів.

Так, відповідно до ст. 116 Конституції України на Кабінет Міністрів України покладатиметься обов'язок забезпечення «фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування» [9]. Чимало з перелічених елементів входить до складу інфраструктури, проте на сучасному етапі цього не досить. **Пропоную** доповнити цю статтю Конституції України інфраструктурною політикою, особливо з огляду на її вагомість у питаннях сталого розвитку і забезпечення національної безпеки держави.

Доволі показовими є й результати контент-аналізу тексту Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [17], за яким термін «інфраструктура» застосовується лише один раз. Так, у ст. 20 цього Закону «Основні повноваження Кабінету Міністрів України» на такий орган покладатиметься обов'язок розвитку конкуренції та *ринкової інфраструк-*

тури. Подібне є ні чим іншим, як яскравим свідченням недооцінки законодавцем ролі і місця для держави інфраструктурної політики. У зв'язку з цим, на мій розсуд, виникає необхідність суттєвого доопрацювання зазначеного Закону із доповненням його положеннями, що закріплюють повноваження Кабінету Міністрів у формуванні й реалізації ДІФСП, відповідальності за безперебійне функціонування сфери так званої «критичної інфраструктури».

Симптоматично, що натеper окремі аспекти державної інфраструктурної політики, в тому числі з указівкою на суб'єктів її реалізації, здебільшого представлені в законах за двома тематичними спрямуваннями (групами):

- 1) регулювання економічних засад господарської діяльності;
- 2) забезпечення національної безпеки.

Принагідно зазначу, що і там, і там це здійснюється доволі фрагментарно, без урахування системного підходу.

Проаналізую *першу групу*.

Так, у *Господарському кодексі України* [7] поняття «*інфраструктура*» згадується чотири рази. Зокрема, ст. 328 «Державне регулювання інноваційної діяльності», ст. 329 «Державні гарантії інноваційної діяльності» містять вказівку на те, що держава регулює інноваційну діяльність шляхом «створення та сприяння розвитку *інфраструктури інноваційної діяльності*», а також гарантує «підтримку створення та розвитку суб'єктів інфраструктури інноваційної діяльності» [7]. У такий спосіб законодавець застосовує узагальнений термін «держава» як суб'єкта без конкретизації того, які саме державні органи маються на увазі. Показово і те, що у наведеній цитаті простежується певний системний взаємозв'язок між суб'єктами різного рівня, зокрема, між державою і суб'єктами інфраструктури інноваційної діяльності.

Також у ст. 401 Господарського кодексу «Визначення спеціальної (вільної) економічної зони» є вказівка на розвиток *інфраструктури ринку*, проте законодавець уникає згадки

про суб'єктів реалізації такої діяльності, використовуючи безособові конструкції на кшталт «спеціальні (вільні) економічні зони створюються з метою...» [7]. Тож питання, *ким саме* вони створюються, залишається відкритим.

У *Бюджетному кодексі України* поняття «інфраструктура» та її похідні згадується одинадцять разів [5]. Зокрема, у ст. 17 «Державні та місцеві гарантії» йдеться про розвиток комунальної інфраструктури і зазначається, що на рівні держави такі гарантії надаються Кабінетом Міністрів України, місцеві – Верховною Радою Автономної Республіки Крим, а також відповідними міськими радами [5]. Ст. 24 зазначеного Кодексу «Державний фонд регіонального розвитку» передбачає «створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків, спортивної інфраструктури». У ст. 105 Кодексу «Субвенції та виконання інвестиційних проектів» обов'язковими вимогами до інвестиційних проектів вказується на врахування «рівня забезпеченості об'єктами виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури, що підвищує інвестиційну привабливість території». [5] У прикінцевих і перехідних положеннях Бюджетного кодексу містяться згадки про розвиток дорожньої інфраструктури, відновлення об'єктів соціальної і транспортної інфраструктури.

Проте так само, як і в Господарському кодексі, в тексті застосовуються безособові конструкції без вказівки на суб'єкта діяльності з опертям на предикати «створюється», «здійснюється», «спрямовуються», «направляються» тощо. Безумовно, конкретизація суб'єкта діяльності значно збільшила обсяги Кодексів і ускладнила ситуацію в разі перейменування органів, проте відсутність подібної вказівки може стати потенційною перепорою на шляху реалізації конкретних правових положень. І це теж слід враховувати.

Аналіз текстів окремих законодавчих актів дав змогу констатувати тенденцію, що чим далі, тим більше підвищується частотність вживання поняття «інфраструктура». Лише за 2019 рік воно застосовано у таких законах, як:

– «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28.02.2019 [21],

– «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення доступу до інфраструктури зарядних станцій для електромобілів» від 11.07.2019 [13],

– «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» від 18.09.2019 [16],

– «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні» від 20.09.2019 [14],

– «Про концесію» від 03.10.2019 [18],

– «Про оренду державного і комунального майна» від 03.10.2019 [20] та ін.

Попри активізацію застосування ключового терміна аспекти, пов'язані із його прив'язкою до конкретних суб'єктів, традиційно залишаються не досить чітко сформульованими.

Як уже зазначалося, *друга група законів*, якими з-поміж іншого регулюються питання реалізації ДІФСП, є *акти зі сфери забезпечення національної безпеки*. У зв'язку з цим виникає потреба проаналізувати, яким чином питання щодо суб'єктів діяльності у досліджуваній галузі представлено у цій групі документів.

Звернення до *Кодексу цивільного захисту України* [8] дає змогу констатувати, що тут є лише єдина згадка про інфраструктуру у переліку у ст. 51 функцій такого суб'єкта, як відомча пожежна охорона. Подібний факт є сигналом для невідкладної модернізації вказаного Кодексу на засадах новітньої інфраструктурної політики й повноважень центральних і місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування щодо забезпечення безперервної діяльності об'єктів інфраструктури, особливо життєво важливих.

Закон України «Про національну безпеку України» [19] певною мірою врегулює лише ту частину суспільних відносин у сфері інфраструктури, що безпосередньо стосується функціонування об'єктів кри-

тичної інфраструктури. У зв'язку з цим як суб'єкти забезпечення фігурують: Служба безпеки України (ст. 19 Закону), Державна служба України спеціального зв'язку та захисту інформації України (ст. 22). Пунктом 3 ст. 27 на Кабінет Міністрів покладається обов'язок визначення порядку проведення огляду стану кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури. Відповідно до ст. 29 цього Закону Міністерством внутрішніх справ України розробляється Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту, якою визначається «готовність сил та засобів виконувати завдання за призначенням, інфраструктуру, напрями розвитку, інші показники, необхідні для планування діяльності МВС...» [19]. У такий спосіб репрезентоване у вказаному Законі коло суб'єктів є доволі специфічним і не вичерпним.

У Законі України *«Про основні засади забезпечення кібербезпеки в Україні»* [22] визначенню суб'єктів зазначеного виду діяльності присвячена стаття 5. Нею на Президента України через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України здійснюється координація. Робочим органом РНБО виділяється Національний координаційний центр кібербезпеки, який «здійснює координацію і контроль за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони» [22].

На Кабінет Міністрів України покладається забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері кібербезпеки, а також з-поміж іншого – забезпечення системи аудиту інформаційної безпеки на об'єктах критичної інфраструктури, крім об'єктів у банківській сфері. Також представлений вичерпний перелік з восьми пунктів тих суб'єктів, які у межах своєї компетенції безпосередньо здійснюють заходи із забезпечення кібербезпеки. Характерно, що цей перелік не обмежується державними органами, а включає в себе органи місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, об'єднання громадян, окремих осіб, які надають послуги, пов'язані з національними інформаційними ресурсами.

У такий спосіб розглянутий Закон містить найбільш повний і систематизований перелік суб'єктів, включаючи вказівку на порядок здійснення управлінських процесів.

Тож проміжним висновком можна зазначити, що **на рівні законодавства**, за окремим винятком, **система суб'єктів реалізації ДІФСП представлена непослідовно й**

фрагментарно. У зв'язку з цим виникає потреба наукового обґрунтування та репрезентації авторської концепції щодо предмета дослідження.

Вважаю, що надалі необхідно розробити і після всіх стадій законотворчого процесу ухвалити окремий Закон України, присвячений основним засадам (стратегії) державної інфраструктурної політики (на кшталт того, як це зроблено щодо екологічної політики [21]), окремий розділ якого присвятити суб'єктам ДІФСП із закріпленням їхніх компетенцій, чітким визначенням адміністративно-правового статусу, а також порядку організації взаємодії та координації. Переконаний, що найбільш раціональним буде підхід, за якого у разі виділення певного кластера інфраструктури зазначатиметься, хто саме реалізує державну політику саме в цьому сегменті. Оскільки тема статті обмежена саме етапом реалізації, в межах цієї статті не розглядаються ті суб'єкти, які концептуалізують засади ДІФСП, тобто певною мірою створюють підстави для формування такого виду політики (вчені, аналітики, експерти і т. ін.). За основу може бути взята авторська концепція, яку найбільш доцільно представити у формі таблиці.

Отже, авторська концепція передбачає наочну репрезентацію суб'єктів реалізації ДІФСП з визначенням сфер компетенції кожного за певними напрямками інфраструктури. Одразу слід оговорити, що на тлі поширених термінів на позначення напрямів ДІФСП використовуються й вузько спеціалізовані. Зокрема, йдеться про рекреаційну інфраструктуру. Відповідно до усталеної позиції економістів [26; 24; 25; 3] до неї належать об'єкти, призначені

**Розподіл сфер компетенції
суб'єктів реалізації державної інфраструктурної політики**

Суб'єкт реалізації державної інфраструктурної політики	Кластери інфраструктури та напрями ДІФСП									
	Критичний	Фінансовий	Виробничий	Соціальний	Рекреаційний	Транспортний	Інформації та зв'язку	Геопросторовий	Природокористування й екології	Дослідницький
Рада національної безпеки та оборони України	+	+						+	+	
Кабінет Міністрів України	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Міністерство внутрішніх справ України, в т.ч.:	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
– Національна поліція України	+	+	+	+	+	+	+		+	+
– Адміністрація державної прикордонної служби України	+					+		+		
– Державна міграційна служба України				+						
– Державна служба України з надзвичайних ситуацій	+		+	+	+	+		+	+	
Міністерство енергетики та захисту довкілля України, в т.ч.:	+		+	+	+	+		+	+	+
– Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України	+		+	+	+	+			+	+
– Державне агентство лісових ресурсів України			+		+	+		+	+	
– Державне агентство рибного господарства України			+		+	+			+	
– Державне агентство водних ресурсів України	+		+			+		+	+	
– Державне агентство України з управління зоною відчуження	+		+					+	+	
– Державна служба геології та надр України			+						+	
– Державна інспекція енергетичного нагляду України	+		+							
– Державна екологічна інспекція України	+		+						+	
Міністерство закордонних справ України	+						+			
Міністерство інфраструктури України, в т.ч.:	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
– Державна авіаційна служба	+	+	+	+	+	+		+	+	
– Державна служба морського та річкового транспорту	+	+	+	+	+	+		+	+	
– Державна служба з безпеки на транспорті	+	+	+	+	+	+			+	
– Державне агентство автомобільних доріг	+	+	+	+	+	+		+	+	
– Державне агентство інфраструктурних проєктів	+	+			+	+	+	+		+

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО;
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

Міністерство культури, молоді та спорту України, в т.ч.: – Державне агентство України з питань кіно – Державне агентство України з етнополітики та свободи совісті – Державне агентство України з питань мистецтв – Державне агентство України з питань мистецької освіти – Державне агентство розвитку молоді та громадянського суспільства в Україні – Державне агентство спорту України – Державне агентство розвитку туризму України – Державна інспекція культурної спадщини України – Державна служба охорони культурної спадщини України				+	+					+
Міністерство оборони України	+				+	+	+			+
Міністерство освіти і науки України, в т.ч.: – Державна служба якості освіти				+						+
Міністерство охорони здоров'я України, в т.ч.: – Національна служба здоров'я України – Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками	+		+	+	+					+
Міністерство розвитку громад та територій України, в т.ч.: – Державна архітектурно-будівельна інспекція	+		+	+	+	+		+	+	
Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, в т.ч.: – Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру – Державна служба експортного контролю України – Державне агентство резерву України – Державне космічне агентство України	+		+	+	+	+		+	+	+
Міністерство соціальної політики України, в т.ч.: – Державна служба України з питань праці			+	+	+					
Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб	+		+	+	+			+		

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО;
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

Міністерство фінансів України, в т.ч.: – Державна митна служба України – Державна податкова служба України – Державна казначейська служба України – Державна фіскальна служба України – Державна служба фінансового моніторингу України – Офіс фінансового контролю	+	+	+	+	+	+	+		+	+
Міністерство юстиції України, в т.ч.: – Державна архівна служба	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Національний банк України	+	+								
Служба безпеки України	+	+					+			+
Антимонопольний комітет України	+	+	+	+	+	+	+			
Державна інспекція ядерного регулювання України	+		+						+	
Фонд державного майна України	+		+	+	+		+			
Національне агентство України з питань запобігання корупції	+	+	+							
Державний комітет телебачення і радіомовлення України	+		+	+	+		+	+		
Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації	+	+					+	+		
Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів	+	+	+							
Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації	+	+					+			
Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг			+	+	+					
Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку		+	+							
Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг		+			+					
Обласні, міські, районні державні адміністрації	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Органи місцевого самоврядування			+	+	+	+			+	
Підприємства, установи, організації незалежно від форми власності	±		+	+	+				+	
Наукові, науково-дослідні установи, інжинірингові фірми	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Інноваційно-технологічні, аналітичні, експертні центри, бізнес-інкубатори	+	+	+	+	+	+	+		+	+
Громадські організації та об'єднання громадян, окремі громадяни України	±		+	+	+	+			+	

для відпочинку людини, відновлення й підтримання її фізичного здоров'я та психологічного стану, поліпшення настрою. Себто рекреаційна інфраструктура охоплює туристичні, культурно-пізнавальні, медико-профілактичні, спортивні, торговельно-розважальні об'єкти, в т.ч. музеї, кінотеатри; сади і парки; спортивні клуби і стадіони; санаторії-профілакторії та пансіонати, туристичні бази й бази відпочинку; перукарні, масажні й спа-салони; сауни та бані; заклади харчування (кафе, ресторани); готелі, автостоянки тощо. Такий напрям інфраструктури тісно пов'язаний, але відрізняється від традиційної соціальної інфраструктури, яка включає в себе здебільшого соціально-побутову сферу: житлово-комунальне господарство та будівництво житла, об'єкти освіти й охорони здоров'я (поліклініки, лікарні) тощо. Отже, без житла, поліклініки, школи людині ніяк не обійтися, тоді як об'єкти рекреації, на перший погляд, факультативні, впливають на рівень і стиль життя загалом, а тому обов'язково мають бути включені до державної інфраструктурної політики.

Також слід прокоментувати, що в окремих випадках, зокрема у разі визначення участі суб'єктів у реалізації політики щодо критичної інфраструктури, застосовувався знак \pm . Він вказує на те, що діяльність окремих суб'єктів передбачається лише в певній частині, що не входить у протиріччя із Законом України «Про державну таємницю» [15].

Загалом же репрезентований матеріал дає можливість стверджувати, що ядром системи суб'єктів реалізації ДІФСП виступають центральні, регіональні та місцеві

органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування. Водночас аналіз нормативно-правових актів, якими регулюється діяльність зазначених органів, виявляє, що в них вказівка на участь у ДІФСП є імпліцитно висловленою, тобто може бути реконструйована лише за контекстом. Отже, одним зі шляхів вдосконалення нормативно-правової бази у досліджуваній сфері має стати чітко визначений та зафіксований у відповідних текстах перелік повноважень і завдань кожного органу. Без цього реалізація інфраструктурної політики так і залишиться безсистемною і фрагментарною.

Висновки. Проведене дослідження дало змогу встановити, що є суттєві відмінності у правовому й політологічному розумінні поняття «суб'єкт реалізації державної політики», хоча інтегративним елементом, що визнається кожною з наук, є органи влади. Через остаточну концептуальну несформованість ДІФСП окремі її аспекти у законодавчих актах представлені епізодично, здебільшого у тих, що мають господарсько-економічне й національно-безпекове спрямування. Симптоматично, що на рівні текстів законів спостерігається тенденція більш частотного звернення до поняття «інфраструктура», що своєю чергою стимулюватиме пришвидшення формування й інституціоналізації відповідного напрямку державної політики. Розроблена й представлена авторська концепція системи суб'єктів реалізації ДІФСП певною мірою сприятиме майбутньому розвитку вказаного напрямку, без чого неможливий подальший сталий розвиток та забезпечення національної безпеки України.

Анотація

Реалізація державної інфраструктурної політики неможлива без участі в ній суб'єктів цього процесу. Тому постає наукова проблема обґрунтування системи таких суб'єктів, чому і присвячується стаття. На першому етапі дослідження автор проводить порівняльний аналіз тлумачення поняття «предмет» у контексті адміністративного права, адміністративного процесу та політології. Він встановлює, що таке розуміння має суттєві відмінності. Водночас кожна з наук визнає суб'єктом реалізації державної політики владу та місцеві органи влади. Завдання другого етапу дослідження – встановити, як на рівні законів суб'єкти державної інфраструктурної політики

легітимізуються. Проведений автором аналіз дає змогу встановити, що цей напрям політики дуже слабо представлений у законодавстві. Причиною такої ситуації можна пояснити недостатній ступінь сформованості державної інфраструктурної політики України, а також її недооцінку владою. За нашими спостереженнями, ключове поняття «інфраструктура» присутнє у двох категоріях законів, а саме в тих, що регулюють питання економічної діяльності та національної безпеки. Однак формулювання закону щодо юридичних осіб не є конкретним. Законодавець вважає за краще використовувати в текстах нескінченно особистісні та безособові синтаксичні конструкції. Концепція автора ґрунтується на тому, що широке коло суб'єктів реалізації державної інфраструктурної політики слід розглядати в парадигмі конкретних напрямів цієї політики. Систематизація та концептуалізація такого матеріалу в майбутньому дасть змогу цілісно формувати та інституціоналізувати державну інфраструктурну політику України.

Ключові слова: інфраструктура, державна інфраструктурна політика, напрями інфраструктурної політики, реалізація державної політики, суб'єкт реалізації державної політики, система суб'єктів реалізації державної політики, критична інфраструктура, рекреаційна інфраструктура, соціальна інфраструктура, удосконалення чинного законодавства.

Zubko H.Yu. System of subjects of implementation of state infrastructural policy of Ukraine Summary

The implementation of the state infrastructure policy is impossible without the participation of the subjects of this process. Consequently, the scientific problem of substantiating the system of such entities arises, to which the article is devoted. At the first stage of the study, the author conducts a comparative analysis of the interpretation of the concept of «subject» in the context of administrative law, administrative process and political science. He establishes that such an understanding has significant differences. At the same time, each of the sciences recognizes as a subject of the implementation of state policy the authorities and local authorities. The task of the second stage of the study was to establish how, at the level of laws, the subjects of state infrastructure policy were legitimized. The analysis conducted by the author makes it possible to establish that this direction of the policy is very poorly represented in the legislation. The reason for this situation can be explained by the insufficient degree of formation of the state infrastructure policy of Ukraine, as well as its underestimation by the authorities. According to his observations, the key concept of «infrastructure» is present in two categories of laws, namely those that regulate issues of economic activity and national security. However, the wording of the law regarding entities is not specific. The legislator prefers to use indefinitely personal and impersonal syntactic constructions in texts. The author's concept is based on the fact that a wide range of subjects of implementation of the state infrastructure policy should be considered in the paradigm of specific areas of this policy. Systematization and conceptualization of such material in the future will allow the holistic formation and institutionalization of the state infrastructure policy of Ukraine.

Key words: infrastructure, state infrastructure policy, directions of infrastructure policy, implementation of state policy, subject of implementation of state policy, critical infrastructure, recreational infrastructure, social infrastructure, improvement of existing legislation.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
2. Андрійко О.Ф. Органи державної влади як суб'єкти державного управління. *Судова апеляція*. 2019. № 2 (55). С. 35–38.

3. Анопієнко В.О. Рекреаційна інфраструктура як основна складова рекреаційного простору регіону. *Ефективна економіка*, 2012. № 10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1469>.
4. Артеменко І.А. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика : дис.... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2017. 453 с.
5. Бюджетний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*, 2010, № 50–51, ст. 572.
6. Солових В.П., Інковська Ю.М. Суб'єкти державної політики брендингу територій в Україні. *Державне будівництво*, 2012. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_12.
7. Господарський кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*, 2003, № 18, № 19–20, № 21–22, ст. 144.
8. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. (редакція від 01.01.2020). *Відомості Верховної Ради України*, 2013, № 34–35, ст. 458.
9. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України* від 23.07.1996 р., № 30, ст. 141.
10. Купрій В.О. Організації громадянського суспільства як суб'єкти вироблення державної політики : автореф. дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.01. Київ, 2007. 20 с.
11. Курінний Є.В. Адміністративне право України: тенденції трансформації в умовах реформування : навчальний посібник. Дніпропетровськ : Юридична академія МВС України, 2002. 92 с.
12. Мацелик Т.О. Класифікація суб'єктів адміністративного права. *Держава і право*. Вип. 53, 2011. С. 267–272.
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення доступу до інфраструктури зарядних станцій для електромобілів : Закон України від 11.07.2019. *Відомості Верховної Ради України* 2019, № 32, ст. 125.
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні : Закон України від 20.09.2019. *Відомості Верховної Ради України*, 2019, № 46, ст. 299.
15. Про державну тасмницю : Закон України від 21 січня 1994 р. (редакція від 12.07.2018). *Відомості Верховної Ради України*, 1994, № 16, ст. 93.
16. Про забезпечення прозорості у видобувних галузях : Закон України від 18.09.2018. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 44, ст. 354.
17. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*, 2014. № 13, ст. 222.
18. Про концесію : Закон України від 03.10.2019. *Відомості Верховної Ради України*, 2019, № 48, ст. 325.
19. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. *Голос України* від 07.07.2018. № 122.
20. Про оренду державного і комунального майна : Закон України від 03.10.2019. *Відомості Верховної Ради України*, 2020, № 4, ст. 25.
21. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019. *Відомості Верховної Ради України*, 2019, № 16, ст. 70.
22. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 5 жовтня 2017 р. (редакція від 08.07.2018). *Голос України* від 08.11.2017. № 208.
23. Скаун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. 4-те видання допов. і перероб. Київ : Алерта, 2016. 524 с.
24. Смаль І.В. Рекреація і туризм: короткий тлумачний словник термінів і понять. Ніжин : Видавництво Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя. 2006. 80 с.

25. Смолій В.А., Федорченко В.К., Цибух В.І. Енциклопедичний словник-довідник з туризму / Передмова В.М. Литвина. Київ : Видавничий Дім «Слово», 2006. 372 с.
26. Соціально-економічна географія України / За ред. О. Шаблія. Львів, 2009. 640 с.
27. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2009. 624 с.
28. Шляхтун П.П. Політологія (теорія та історія політичної науки). Київ : Либідь, 2002. 576 с.
29. Gabriel A. Almond. The Return to the State. *American Political Science Review*. 1988. No. 82(3). Pp. 853–874.