

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2021.43.240982>

УДК 342.95:627.21

*А. О. Панчук*, аспірантка

Національний університет «Одеська юридична академія»

Кафедра морського та митного права

вул. Академічна, 2, Одеса, 65009, Україна

e-mail: [anna\\_panchuk@ukr.net](mailto:anna_panchuk@ukr.net)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7386-0672>

## ТРАНСФОРМАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У МОРСЬКИХ ПОРТАХ УКРАЇНИ

Статтю присвячено окремим питанням зміни вектору розвитку морегосподарсько-го комплексу України. Необхідність всебічного вивчення особливостей етапів розвитку морських портів зумовлено тим, що морські порти є складником транспортної і виробничої інфраструктури держави з огляду на розташування на шляхах міжнародних транспортних коридорів. Європейська інтеграція України та активізація транзитних перевезень зумовлюють необхідність збільшення обсягів та підвищення якості надання послуг у морегосподарському комплексі. З прийняттям Закону України «Про морські порти України» відбулись значні зміни у публічному адмініструванні морської галузі, які тривають до теперішнього часу. На основі дослідження наукових праць з теорії державного управління та публічного адміністрування сформульовано авторське визначення категорії «публічне адміністрування» у морській галузі на етапі трансформації. Проаналізовано особливості управління, здійснено перегляд завдань та функцій відповідно до європейських стандартів та кращих практик управління, окреслено необхідні фактори для успішного здійснення адміністрування портової галузі України.

**Ключові слова:** публічне адміністрування, публічне управління, державне управління, морські порти, портова галузь, модель управління портом.

**Постановка проблеми.** Україна із запізненням розпочала реформу морської портової галузі, і саме тому на теперішній час українські порти є менш привабливими ніж порти розвинених країн світу. Часто на міжнародному рівні можна почути про те, що українські морські порти є найдорожчими серед країн Чорноморського басейну. Однак зменшення рівня портових зборів не вирішить питання суднозаходу кардинально. Це пов'язано з тим, що проблема підвищення (у порівнянні з сусідніми державами) портових зборів не є єдиною для іноземних судовласників. Якісне надання послуг, спрощення митного оформлення, автоматизація митних процедур – далеко не усі заходи, що вимагають вдосконалення, а подекуди і запровадження. На теперішній час морські порти України поступово виходять на новий рівень розвитку, у зв'язку з чим відбуваються принципові зміни у публічному адмініструванні морської портової галузі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Публічне адміністрування є досить популярним напрямком досліджень як вітчизняних, так й іноземних науковців, серед яких слід відзначити праці Н. Аврамчикової, В. Гусєва, Д. Кілінга, Г. Ковтуна, К. Колесникової, Л. Лоциної, М. Мартиненка, В. Нагаєва, Дж. М. Пріфінера та Р. Пристюса, Т. Семенчук, Ю. Сурміна, Н. Філіпової, О. Шатило та деяких інших. При цьому, проблематика адміністрування у сфері морегосподарського комплексу України, зокрема портової галузі, продовжує залишатися актуальною та потребує подальших теоретико-прикладних розробок.

**Мета статті** полягає у дослідженні важливих та необхідних елементів публічного адміністрування на етапах становлення морегосподарського комплексу в Україні та його змін, а також аналізі міжнародного досвіду, виокремленні основних факторів ефективного адміністрування морської портової галузі.

**Виклад основного матеріалу.** Ще з давніх часів відзначається особлива роль та призначення держави у здійсненні управління усіма сферами суспільного життя, що забезпечує ефективне існування держави у цілому. Діяльність морської держави, шляхом застосування різних правових засобів, є також сферою інтересів міжнародного співто-

вариства. Розпочата в Україні у 2013 році реформа морських портів надала поштовху до змін в управлінні морськими портами та поступового наближення до провідних та визнаних і підтверджених тривалим досвідом застосування ефективних моделей управління, кращих світових практик. На теперішній час морські порти України виходять на новий рівень розвитку, у зв'язку з чим відбуваються принципові зміни у публічному адмініструванні морської галузі у цілому.

З метою аналізу змісту реформи, яка відбулась у морських портах України, необхідно визначити поняття «публічне адміністрування» та звернутися до етимології його складників: слів «публічний» та «адміністрування». Поняття «публічний» походить від латинського слова *publicus* – суспільний, народний [1, с. 31]. Словник іншомовних слів визначає поняття «публічний» як відкритий, гласний, суспільний [2, с. 560]. Відповідно до Етимологічного словника української мови, «адміністрація» (*administracija*) – через польське посередництво запозичене з латинської мови, латиною *administration* означає – прислужування, допомога, керування та є похідним від дієслова *administro* – прислужую, допомагаю, керую, завідую [3, с. 49]. Згідно з Енциклопедією державного управління, адміністрування (англ. *administration*) – управлінська діяльність посадових осіб, що має чітко регламентовані функції [4, с. 25]. Відповідно до Енциклопедичного словника з державного управління, «публічне адміністрування» – теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян тощо [5, с. 605].

У Глосарії Програми розвитку ООН зазначено, що термін «публічне адміністрування» має визначення як цілісний державний апарат, який складається з персоналу (колективу), що виконують адміністративні функції (політика, правила, процедури, що фінансується за рахунок державного бюджету), відповідають за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами у державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; та діяльність інших недержавних суб'єктів (реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов'язане з наданням публічних послуг [6, с. 156].

Інститут публічного адміністрування набув широкого поширення та активно досліджується останнім часом вітчизняними та закордонними науковцями, зокрема, у працях американських учених-теоретиків у сфері публічного адміністрування можна знайти підходи про взаємозв'язок між адміністративним правом та публічним адмініструванням. Один із засновників теорії публічного адміністрування Вудро Вільсон влучно зазначив, що публічне адміністрування – це детальне та систематичне виконання публічного права, а кожне конкретне застосування його норм є актом адміністрування. Крім того, відзначається тісний взаємозв'язок адміністративного права та публічного адміністрування, а публічне адміністрування розглядається як система, внутрішньо структурована та ієрархічно побудована, кожен її елемент наділений компетенцією до виконання функцій держави. Адміністративне право є основним інструментом, за допомогою якого здійснюється публічне адміністрування: 1) адміністративно-правові норми є основою для виникнення відносин у сфері публічного адміністрування; 2) суспільні відносини, що виникають під час публічного адміністрування, можна охарактеризувати як адміністративно-правові; 3) діяльність суб'єктів публічного адміністрування здійснюється у відповідних формах публічного адміністрування; 4) за вчинення правопорушень суб'єкти публічного адміністрування можуть бути притягнені до адміністративної відповідальності [7, с. 33–34, 36].

О. А. Шатило визначає «публічне адміністрування» як регламентовану законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямовану на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [8, с. 8–9]. В. М. Нагаєв розглядає публічне адміністрування як метод управління, який з одного боку забезпечує надання суспільству послуг щодо законодавства, а з ін-

шого – реалізацію обраного типу політики, яку втілюють державні службовці, яким було делеговано повноваження під час волевиявлення народу на виборах, як в межах країни так і за кордоном, у всіх напрямках її прояву [9, с. 13]. Отже, «публічне адміністрування» – це діяльність визначених державою суб'єктів щодо здійснення державної політики у певній галузі, здійснення функцій, завдань та виконання нормативно-правових актів для досягнення поставлених цілей державної політики.

Згодом категорія «публічне адміністрування» активно розвивається у науці та практиці, знаходить своє вираження у категорії «публічне управління» (Public management). Уперше використав термін «публічне управління» англійський державний службовець Десмонд Кілінг, на думку якого «публічне управління» – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [10, р. 15].

Т. Семенчук зазначає, що публічне управління – це взаємодія органів державної влади із суспільством у вигляді реалізації специфічних державних функцій з метою забезпечення соціально-політичного ефекту [11, с. 387]. Н. Аврамчикова розглядає публічне управління як вплив суб'єкта, який володіє публічною владою, на об'єкт з метою забезпечення будь-яких суспільних інтересів. Дотримуючись позиції Дж. М. Пріфінера та Р. Пристюса, вона констатує, що «публічне управління» – це управління організацією та спрямуванням людських і матеріальних ресурсів на досягнення бажаних цілей [12, с. 23]. На думку Ю. Сурміна та В. Гусева, дефініції понять «публічне управління», «державне управління» відрізняються тим, що перше здійснюється у межах панування верховенства права [13].

В. Мартиненко вважає публічне адміністрування формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури [14, с. 20–21]. К. Колесникова розглядає публічне адміністрування як складову публічного управління (врядування), метою якого є розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління та спрямованих на забезпечення громадян на рівні світових стандартів [15].

Необхідно пригадати, що ще до Першої світової війни французький дослідник А. Файоль створив і очолив Центр адміністративних досліджень, який виконував замовлення різних державних установ і організацій та в 1916 році, в опублікованій книзі «Загальне і промислове управління», сформулював свою «теорію адміністрації». Він стверджував, що управляти – це передбачати, організовувати, розпоряджатися, координувати і контролювати. Передбачати, тобто враховувати прийдешнє і виробляти програму дії; організовувати, тобто будувати подвійний, матеріальний і соціальний, організм установи; розпоряджатися, тобто примушувати персонал належно працювати; координувати, тобто зв'язувати, об'єднувати, гармонізувати усі дії та усі зусилля; контролювати, тобто піклуватися про те, щоб все траплялося згідно з встановленими правилами і відданими розпорядженнями [9, с. 17–18]. Таким чином, успішний напрямок руху у державному управлінні визначений вже понад сто років тому. При цьому, як відзначає Н. Філіпова, в умовах сучасної суспільно-політичної трансформації відбувається поступова заміна кореляційних зв'язків споріднених правових та управлінських категорій «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління». Публічне адміністрування поєднує державне та публічне управління, складає сукупність інституцій та органів виконавчої влади, які реалізують рішення уряду [16]. Публічне адміністрування стає невіддільною частиною соціального устрою, без якого діяльність, співіснування населення, як індивідів, так і загалом суспільства, неможливі. Формується нова парадигма державотворення, що ґрунтується на залученні громадськості до управління, відкритості дій влади, використанні новітніх технологій. Державне управління характеризується тим, що переважає адміністративний та організуючий вплив держави, що виконує функції регулювання економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної сфер. Публічне адміністрування забезпечує реалізацію рішень органів влади; застосовує демократичні, публічні, ліберальні форми та методи управління суспільним, соціальним та економічним розвитком країни [17].

З проведеного аналізу визначення поняття «публічне адміністрування» вбачається вплив часових змін до підходів і у визначенні поняття в юридичній літературі. Аналогічно і у портової галузі до 2013 року спостерігається ситуація, коли «державне управління» нею покладено на Кабінет Міністрів України в особі Міністерства інфраструктури України. Міністерство інфраструктури керує державними підприємствами – морськими портами, до яких також належать й капітани морських портів. З прийняттям Закону України «Про морські порти України» та утворенням відповідно до нього державного підприємства «Адміністрація морських портів України» (далі – ДП «АМПУ») прослідковується активний розвиток саме «публічного адміністрування» портової галузі. Сприяють цьому процесу і політичні події, які відбуваються у державі з підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2014 році та задекларованим поступовим наближенням України до політики ЄС, завершенням переходу до діючої ринкової економіки, у т.ч. шляхом поступової адаптації законодавства до *acquis* ЄС [18].

Сьогодні у морських портах активно впроваджуються ефективні новітні методи роботи, технології та системи управління активами. Розмежування господарських (комерційних) та адміністративних функцій створило необхідність в отриманні швидких, якісних послуг у морському порту різними суб'єктами господарювання, у т.ч. приватними портовими операторами та надання відповідно до Закону адміністративних послуг суб'єктом природної монополії – ДП «АМПУ», та у процесі забезпечення взаємодії інтересів держави та народу прослідковується поступове наближення саме до «публічного управління» портовою галуззю.

Н. Матюхіна зауважує, що у багатьох країнах світу управлінська вертикаль (централізоване управління) поступово змінюється на децентралізоване управління. Стійка прихильність до вертикальної моделі державного управління без врахування змін, що відбуваються, за сучасних умов стає суттєвим бар'єром на шляху до розвитку держав, призводить до настання таких негативних наслідків, як надлишок державних функцій, надмірна забюрократизованість, непродуктивне використання ресурсів, негнучкість та неоперативність реагування на проблеми, що виникають тощо [19, с. 22–23]. Так, на теперішній час до системи органів публічного управління портової галузі окрім Кабінету Міністрів України, Міністерства інфраструктури України, належить також Морська адміністрація, Наглядова Рада, ДП «АМПУ» з відповідними філіями у морських портах. Створена ієрархія складається із різних за своєю правовою природою державних структур. Створена гібридна форма управління морськими портами сьогодні в Україні не відповідає жодній формі управління морськими портами ні в ЄС, ні в інших регіонах світу. На переконання автора, думка М. П. Фоллет про «забезпечення виконання робіт за допомогою інших осіб» є досить обґрунтованою, адже дослідниця, крім удосконалення технологічних процесів, зробила акцент на значній ролі особистості в ефективному виробництві [9, с. 31–32].

На теперішній час публічне адміністрування портовою галуззю здійснюється без дотримання важливого принципу управління – єдиноначальства. Розгалужена система органів позбавляє один орган (організацію) ставити стратегічні цілі для досягнення результату іншим та виконувати завдання, а дублювання контрольних функцій призводить до відволікання від виконання важливих завдань та функцій, призводить до уникнення від відповідальності за якість виконаних завдань для розвитку галузі. Україна значно відстає від провідних морських держав за ефективністю управління портовою галуззю, сприяє цьому також політика стосовно власності земель українських портів, території яких перебувають у користуванні різних суб'єктів та щодо яких не здійснюється системне планування та управління.

Восени 2017 року Європейська комісія представила Практичне керівництво з якості державного управління, в якому наведено більше 200 прикладів успішних практик управління. Метою керівництва є надання допомоги державам-членам у розвитку їх адміністративного потенціалу та проведення структурних реформ, пов'язаних з розвитком цифрового та електронного адміністрування. Поряд з іншим підкреслюється, що

адміністрація може бути добрим роботодавцем, справедливим регулятором та надійним партнером [19, с. 22].

В Україні Стратегією реформування державного управління на період до 2021 року передбачено поступове оновлення складу міністерств, поетапне реформування інших центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів (2019–2021 рр.) і місцевих держадміністрацій (2020–2021 рр.), а також утворення команд фахівців з питань реформ в Офісі Президента України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади [20]. Однак, на сьогодні відбувається лише непрофесійне копіювання практик ЄС і портова галузь у цьому не є виключенням. Як приклад, запровадження інституту наглядових рад проводилось з метою підвищення економічних показників діяльності державних підприємств шляхом залучення до управління підприємств професійних та незалежних фахівців, однак, покращується лише матеріальний стан членів наглядових рад, показники оплати подекуди у рази перевищують досвід Німеччини та Франції, а рішення і відповідальність за них відсутні. Більш того, постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2018 р. затверджено порядок добровільного страхування відповідальності керівників та членів наглядових рад державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належить державі [21]. Отже, за нормами національного законодавства, за рахунок підприємства можна застрахувати відповідальність особи, яка своїми діями чи бездіяльністю може завдати шкоди (збитків) цьому ж підприємству.

Відомо, що останніми роками було ухвалено низку рішень, спрямованих на розвиток портової галузі: запропоновано концепцію проекту Закону України «Про морську політику України»; затверджено дві редакції Морської доктрини України на період до 2035 року [22], Національну транспортну стратегію України на період до 2030 року [23], Стратегію розвитку морських портів України на період до 2038 року [24] тощо. Означена нормативно-правова база охоплює лише деякі аспекти розвитку галузі, багато положень із вказаних документів не пов'язані між собою та не враховують особливості розвитку морських портів. На цьому етапі «стратегію» можна охарактеризувати як напрямок діяльності, але поки що не інструмент державного управління у сфері портового господарства, вона являє собою елемент єдиної ієрархічної системи стратегічного планування транспортної галузі та економіки країни.

Діюча на теперішній час Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 року (далі – Стратегія розвитку) розроблена відповідно до Закону України «Про морські порти України» з урахуванням основних засад реалізації державної політики у сфері транспорту, визначає прогнози щодо вантажопотоків, завдання, основні напрями та шляхи розвитку морських портів і портової галузі у цілому, інші основні параметри розвитку. Морські порти є складовою частиною транспортної і виробничої інфраструктури держави з огляду на їх розташування на шляхах міжнародних транспортних коридорів. Від ефективності функціонування морських портів, рівня їх технологічного та технічного оснащення, відповідності системи управління та розвитку інфраструктури сучасним міжнародним вимогам залежить конкурентоспроможність вітчизняного транспортного комплексу на світовому ринку [25].

Сьогодні морська транспортна система України не повною мірою готова до забезпечення зростання перевезень. Збільшується зношеність технічних засобів портів, погіршується їх структура, що негативно впливає на обсяги перевезень. Землеволодіння та землекористування у багатьох портах розподілене між різними суб'єктами, що ускладнює консолідацію земельних ділянок, у т.ч. для будівництва сучасних перевантажувальних терміналів. На відміну від більшості портових адміністрацій країн Європейського Союзу, ДП «АМПУ» не отримує прямих доходів від концесій, пов'язаних із портовими територіями чи інфраструктурою. Існують також обмежені можливості щодо фінансування капітальних інвестицій, процедурні ускладнення щодо оформлення земельних ділянок. Внаслідок цього в умовах конкуренції відбувається витіснення українських портів з між-

народних ринків транспортних послуг. Таким чином, важливим теоретико-прикладним завданням є створення унікальної моделі управління морською галуззю відповідно до кращих світових практик, адаптованих до українських реалій.

Національною транспортною стратегією України на період до 2030 року визначено, що подальші етапи реформування портової галузі передбачають перехід ДП «АМПУ» до європейської моделі управління «порт-лендлорд», відповідно до якої адміністрація порту має право надавати інвесторам земельні ділянки (або інші об'єкти) для будівництва чи реконструкції морських терміналів, а інвестори мають право на збудовані термінали протягом певного часу, після закінчення якого можуть або продовжити дію договору, або повернути земельну ділянку разом із терміналом до державної власності. Національна транспортна стратегія наголошує на необхідності розроблення та провадження відповідного концептуального документа для реалізації програми розвитку мультимодальних перевезень та логістики в Україні. Розвиток України як постачальника основних продовольчих товарів, імпортера та експортера контейнерних вантажів значною мірою залежить від здатності держави забезпечити належну сполученість між морськими портами.

У 1999 році опитування, проведене Міжнародною асоціацією портів і гаваней серед 188 портів у всьому світі, засвідчило зростання моделі «порт-лендлорд» слідом за низкою реформ, які були впроваджені у декількох країнах у 1990 роках [26, с. 19]. Роль портових адміністрацій за моделлю «порт-лендлорд» трансформується від зберігачів майна до ініціативних розробників портових земель, які зосереджуються на максимізації вартості своїх активів. Портові адміністрації повинні бути достатньо незалежними для того, щоб відігравати активну роль. Світовий банк визначає два варіанти реформи для підвищення незалежності управління портами: корпоратизація та приватизація. Завдяки корпоратизації власність портової адміністрації по суті залишається у руках уряду, який стає акціонером. З іншого боку, приватизація передає фактичну власність приватному підприємству або у формі повної власності на портове майно, або через довгострокову основну концесію. Також Світовий банк прогнозує кластирезацію як неминучий шлях для українських портів. Її суть полягає у розширенні сфери впливу порту у логістичному ланцюзі. Кластирезація забезпечує оптимальне використання обмежених земельних ресурсів та зменшує скупченість. Ця нова тенденція співпраці між морськими портами, включаючи порти та сухі порти у вигляді злиття та поглинання, останнім часом широко застосовується у світі (Італія, Нідерланди, Японія, Канада, США тощо) [26, с. 24, 62, 63].

**Висновки і пропозиції.** Як свідчить проведене дослідження, портова галузь в Україні пройшла значний шлях організаційно-адміністративної еволюції. З прийняттям Закону України «Про морські порти України» відбулось розмежування діяльності державного сектору у портовій галузі, зокрема, адміністративно-регулюючих та комерційних функцій з обслуговування суден і пасажирів між ДП «АМПУ» та державними стивідорними компаніями (морськими торговельними портами). Подальша трансформація охопила процеси зміцнення організаційного потенціалу, впровадження елементів корпоративного управління, залучення технічної допомоги для розвитку портового сектору від Європейського банку реконструкції та розвитку і Світового банку, розширення переліку партнерів – передових міжнародних підрядників та нових стейкхолдерів. Крім того, чіткішим став перехід від «державного управління» до «публічного адміністрування» галузі, під яким пропонується розуміти діяльність визначених державою суб'єктів щодо здійснення державної політики у певній галузі, здійснення функцій, завдань та виконання нормативно-правових актів для досягнення поставлених цілей державної політики.

На теперішній час у морській галузі України наявна унікальна можливість створення власної моделі управління портом за принципом європейської моделі управління «порт-лендлорд». Також необхідна плідна праця у напрямку зміни національного законодавства, суттєвої зміни підходу – не лише планування розвитку портів, а й обов'язкової реалізації розвитку через застосування прямої норми про притягнення до відповідальності за невиконання стратегічних документів з розвитку галузі. А. Файоль, ще у минулому столітті, у результаті своїх досліджень належного функціонування органів управління,

сформулював їх у 14 пунктах. Серед них слід особливо відзначити наступні: єдність керівництва, єдність видання розпоряджень, внутрішня дисципліна, підпорядкування індивідуальних інтересів більш загальним інтересам [14, с. 17–18]. Отже, формування підходу визначення напрямку розвитку публічного адміністрування морської галузі на етапі змін полягає у вирішенні наступних питань: виведення із державного сектору управління земельними ділянками, оптимізація прийняття управлінських рішень, запровадження інституту реалізації планів розвитку портів та відповідальності за виконання цих завдань.

### Список використаної літератури

1. Тарасова А. М. Словарь латинских юридических фраз и терминов. О.: Юрид. лит., 2003. 42 с.
2. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. К.: Головна редакція УРЕ, 1977. 776 с.
3. Етимологічний словник української мови: В 7 т. К.: Наук. думка, 1982. URL: <https://cutt.ly/9WpW8OI>
4. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / за ред. Ю. В. Ковбасюка та ін. К.: НАДУ, 2011. Т. 8. Публічне врядування / наук.-ред. колегія: В. С. Загорський та ін. Львів: ЛРІДУ; НАДУ, 2011. 712 с.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с. URL: [http://www.dut.edu.ua/uploads/l\\_168\\_62903572.pdf](http://www.dut.edu.ua/uploads/l_168_62903572.pdf)
6. Glossary of the United Nations Development Programme. URL: <https://cutt.ly/qWpTVEa>
7. Агапова О. В. До питання взаємопов'язаності адміністративного права та публічного адміністрування. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: зб. наук. пр. за матеріалами III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 11–12 квіт. 2019 р.). С. 32–35.
8. Шатило О. А. Опорний конспект лекцій «публічне адміністрування». Житомир: Кафедра менеджменту організацій і адміністрування Житомирського державного технологічного університету, 2014. 52 с.
9. Нагаєв В. М. Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник. Х.: ХНАУ, 2018. URL: <https://cutt.ly/EWpEdab>
10. Keeling D. Management in Government. London: Allen&Unwin, 1972.
11. Семенчук Т. Б. Сутність категорії «Публічне адміністрування» та передумови її формування. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2013. № 42. С. 385–389.
12. Аврамчикова Н. Т. Государственное и муниципальное управление: учеб. пособие. Красноярск, 2008. 148 с.
13. Гусев В. О., Сурмін Ю. П. Розділ 6. Інституціональне проектування та моделювання стратегічного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України в умовах суспільних реформ. *Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентові України*: наук. доп. / за ред. Ю. В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2015. С. 138–147.
14. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. *Публічне управління: теорія та практика*: зб. наук. пр. Х., 2010. № 1. С. 16–22.
15. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. *Публічне управління*. 2013. URL: <https://cutt.ly/FWpTLYc>
16. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865>
17. Лощина Л. В. Ковтун Г. І. Теоретичні аспекти публічного адміністрування в контексті українських реформ. *Економіка та держава*. 2018. № 12. С. 99–104.
18. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 2125.
19. Матюхіна Н. П. Проблема ефективності державного управління: окремі реформаторські пошуки та зміни. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення*: зб. наук. пр. за матеріалами III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 11–12 квіт. 2019 р.). С. 20–24.
20. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1102-р). URL: <https://cutt.ly/bWpTTtH>
21. Про затвердження Порядку добровільного страхування відповідальності керівників та членів наглядових рад державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі: постанова Кабінету Міністрів від 04.07.2018 № 535. *Офіційний вісник України*. 2018. № 55. Ст. 1920.

22. Морська доктрина України на період до 2035 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2009 р. № 1307 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1108). URL: <https://cutt.ly/OWpTht>
23. Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року, схвалена розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.05.2018 р. № 430-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 52. Ст. 1848.
24. Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 р. № 548-р (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2020 р. № 1634-р). URL: <https://cutt.ly/xWpTPC7>
25. Про морські порти України: Закон України від 17.05.2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 7. Ст. 65.
26. Вдосконалення управління портовою галуззю України Консолідація контролю за користуванням портовими територіями та наближення до моделі управління «порт-ленлорд»: світовий досвід і перспективи реформування в українському контексті. Київ, 2020. 74 с. URL: <https://cutt.ly/kWpTD1k>

## References

1. Tarasova A. M. (2003). Dictionary of Latin legal phrases and terms. O.: Yurid. lit. [in Russian].
2. Melnychuk O. S. (ed.) (1977). Dictionary of foreign words. K.: Main editorial office of URE [in Ukrainian].
3. Etymological dictionary of Ukrainian language: in 7 vol. K.: Nauk. dumka, 1982. URL: <https://cutt.ly/9WpW8OI> [in Ukrainian].
4. Kovbasyuk Yu. V. et al. (ed.) (2011). Encyclopedia of Public Administration: in 8 vol. K.: NAPA, 2011. Vol. 8. Zagorsky, V.S. et al (ed.) (2011). Public administration. Lviv: LRIPA; NAPA, 2011 [in Ukrainian].
5. Kovbasyuk Yu. V. et al. (ed.) (2010). Encyclopedic Dictionary of Public Administration. K.: NAPA. URL: [http://www.dut.edu.ua/uploads/\\_168\\_62903572.pdf](http://www.dut.edu.ua/uploads/_168_62903572.pdf) [in Ukrainian].
6. Glossary of the United Nations Development Programme. URL: <https://cutt.ly/qWpTVEa>
7. Agapova O. V. (2019). On the issue of the interconnection of administrative law and public administration. Public administration in the context of changes and transformations: problems of organization and legal support: collection of scientific researches based on the materials of III Int. scientific and practical. conf. (Kharkiv, Apr. 11–12, 2019), 32–35 [in Ukrainian].
8. Shatylo O. A. (2014). Basic lecture notes “public administration”. Zhytomyr: Department of Management of Organizations and Administration of Zhytomyr State Technological University [in Ukrainian].
9. Nahaev V. M. (2018). Public Administration: An Electronic Tutorial. Kh.: KHNAU. URL: <https://cutt.ly/EWpEdab> [in Ukrainian].
10. Keeling D. (1972). Management in Government. London: Allen & Unwin.
11. Semenchuk T. B. (2013). The essence of the category “Public Administration” and the prerequisites for its formation. Bulletin of the Economics of Transport and Industry, 42, 385–386 [in Ukrainian].
12. Avramchikova N. T. (2008). State and municipal management. Krasnoyarsk [in Russian].
13. Husyev V. O., Surmin Yu. P. (2015). Paragraph 6. Institutional design and modeling of strategic development of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine in the context of social reforms. Institutional provision of personnel policy in public administration: mission, role and place of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine: Scientific papers; Kovbasyuk, Yu. V. (ed.). K.: NAPA, 138–147 [in Ukrainian].
14. Martynenko V. N. (2010). Democratic governance: problems of theory and practice. Public administration: theory and practice: collection of scientific papers, 1, 16–22 [in Ukrainian].
15. Kolesnykova K. (2013). Correlation between state management and public administration in the process of social transformation. Public administration. URL: <https://cutt.ly/FWpTLYc> [in Ukrainian].
16. Filippova N. V. (2015). Changing the concepts of “governance”, “public management”, “public administration” in the socio-political transformation. Public administration: improvement and development, 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865> [in Ukrainian].
17. Loshchyna L. V., Kovtun H. I. (2018). Theoretical aspects of public administration in the context of Ukrainian reforms. Economics and state, 12, 99–104 [in Ukrainian].
18. EU-Ukraine Association Agreement, 2014. The Official Bulletin of Ukraine, 2014, 75, 1, 2125 [in Ukrainian].
19. Matyukhina N. P. (2019). The problem of the effectiveness of public administration: individual reformatory researches and changes. Public administration in the context of changes and transformations: problems of organization and legal support: collection of scientific papers based on the materials of III Int. scientific and practical. conf. (Kharkiv, Apr. 11–12, 2019), 20–24 [in Ukrainian].
20. Strategy for public administration reform of Ukraine for the period until 2021, approved by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of June 24, 2016 No. 474 (in edition of the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 18, 2018, No. 1102-r). URL: <https://cutt.ly/bWpTTrH> [in Ukrainian].
21. On adoption of the Procedure for voluntary liability insurance of managers and members of supervisory boards of state unitary enterprises and business entities, with the authorized capital more than 50 percent of shares (stakes) belong to the state: Resolution of the Cabinet of Ministers of July 4, 2018, No. 535. Official Bulletin of Ukraine, 55, 1920 [in Ukrainian].





22. On approval of the Maritime Doctrine of Ukraine for the period up to 2035: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of October 7, 2009, No. 1307 (as amended by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 18, 2018, No. 1108. URL: <https://cutt.ly/OWpTlht> [in Ukrainian].
23. National Transport Strategy of Ukraine for the period up to 2030, approved by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of May 30, 2018, No. 430-r. Official Bulletin of Ukraine, 2018, 52, 1848 [in Ukrainian].
24. On Approval of the Strategy for the Development of Seaports of Ukraine for the Period until 2038: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, of July 11, 2013, No. 548-r (as amending by the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, of December 23, 2020, No. 1634-r). URL: <https://cutt.ly/xWpTPC7> [in Ukrainian].
25. On Ukrainian Seaports: Law of Ukraine on May 17, 2012. The Statements of Verkhovna Rada of Ukraine, 2013, 7, 65 [in Ukrainian].
26. Administrative improvement of the seaport industry of Ukraine. Consolidation of control over the use of port territories and approaching to the “port-lenlord” management model: world experience and prospects for reformations in the Ukrainian context. Kiev, 2020. URL: <https://cutt.ly/kWpTD1k> [in Ukrainian].

Стаття надійшла 30.08.2021 р.

*А. А. Панчук*, аспірантка

Национальный университет «Одесская юридическая академия»

Кафедра морского и таможенного права

ул. Академическая, 2, Одесса, 65009, Украина

e-mail: [anna\\_panchuk@ukr.net](mailto:anna_panchuk@ukr.net)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7386-0672>

## ТРАНСФОРМАЦІЯ ПУБЛИЧНОГО АДМИНІСТРУВАННЯ В МОРСКИХ ПОРТАХ УКРАЇНИ

### Резюме

В статье рассмотрены изменения векторов развития морехозяйственного комплекса Украины. Европейская интеграция и активизация транзитных перевозок определяют важность увеличения объемов и повышения качества предоставления услуг в портах Украины. Очерчены основные трансформации в публичном администрировании портовой отрасли Украины. Сформулировано авторское определение понятия «публичное администрирование». Проанализированы особенности управления, пересмотрены его задачи и функции в соответствии с европейскими стандартами и лучшими практиками управления, обозначены факторы успешного администрирования портовой отрасли Украины.

**Ключевые слова:** публичное администрирование, публичное управление, государственное управление, морские порты, портовая отрасль, модель управления портом.

*A. O. Panchuk*, Post-graduate Student

the National University «Odessa Law Academy»

the Department of Maritime and Customs Law

Akademichna Str., 2, Odessa, 65009, Ukraine

e-mail: [anna\\_panchuk@ukr.net](mailto:anna_panchuk@ukr.net)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7386-0672>

## TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN SEAPORTS OF UKRAINE

### Summary

The article covers changes of direction in development of the maritime management complex of Ukraine. The need for a comprehensive study of specific stages of seaports development is due to the fact that maritime ports are an integral part of the transport and industrial infrastructure of the state since they are located on the routes of international

transport corridors. The European integration of Ukraine and activation of its transit influence enhancing the quality of services of the maritime management complex. By the adoption of the Law of Ukraine "On the Seaports of Ukraine", there were significant changes in the public administration of the maritime industry, which remain in force to this day. The methodological basis of the research is formed by a system of general scientific and special legal methods of scientific knowledge (historical, dialectical, analysis and synthesis, scientific abstraction, forecasting). Based on the study of scientific works on the public management theory and the public administration, the author's definition of the category "public administration" in the maritime industry at the stage of transformation has been formulated. Aspects of management have been analyzed, tasks and functions have been revised in accordance with European standards and best management practices; critical factors for the successful administration of the port sector of Ukraine have been identified. It was pointed out, that nowadays the Ukrainian maritime industry has a unique opportunity to create its own port management model based on the European "port-landlord" management pattern. It was emphasized, that there is a need for a seminal work in the direction of changing national legislation, a significant change in the approach, not only in planning the development of ports, but also a binding development implementation through the application of a direct rule on prosecution for failure to comply with strategic documents on the development of the industry. Fostering the emergence of an approach for determining the direction of public administration development of the maritime industry at the stage of changes involves solving the following issues: withdrawal of land administration from the public sector; optimization of managerial decision making; adoption of the institution for the implementation of plans for the development of ports and the responsibility for the execution of those tasks.

**Keywords:** public administration, public management, state administration, seaports, port industry, port management model.