

УДК 34.07:349.44:35.074

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.45>

Т. Г. Пенцак

кандидат економічних наук,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Львівського національного університету ветеринарної медицини
та біотехнологій імені С. З. Ґжицького

О. І. Капітан

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри права
Львівського національного університету ветеринарної медицини
та біотехнологій імені С. З. Ґжицького

СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Економічна ефективність проведення адміністративної реформи в Україні є пріоритетним питанням в умовах перманентних кризових явищ в економіці держави. Зменшення кількості рівні прийняття рішень щодо виникнення, планування, розподілу бюджету територій, контроль за використанням дотацій і субвенцій, беззаперечно, дає позитивний економічний ефект. Але з економічним ефектом постає питання дієвості нового адміністративного устрою та прозорості механізмів управління територіальними громадами. Особливої уваги заслуговує відповідальність посадових осіб, її змістовне навантаження та проєкція на благоустрій і соціальну задоволеність територіальної громади.

Під час аналізу наукових праць проведено дослідження зарубіжних і вітчизняних публікацій щодо розмежування понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування». Згідно чинної нормативної бази проаналізовано розподіл делегованих владних повноважень між цими рівнями управління та їх відображення в чинних законодавчо-нормативних документах. Зокрема, розмежування поняття «публічне управління» та «публічне адміністрування» розглядається в ході адміністративної реформи в Україні.

Проаналізовано діючий Закон України «Про місцеве самоврядування» та проект Закону України «Про місцеве самоврядування». Розглянуті проблемні питання в чинних і проектних нормативних документах. Аналізуються проблеми власних і делегованих повноважень нових місцевих органів самоврядування, зазначено про відсутність правового регулювання меж делегованих повноважень в процесі реалізації адміністративної та територіальної реформи. Проаналізовані і запропоновані правові повноваження суб'єктів публічного права в умовах зміни адміністративного поділу, подається на обговорення поняття «публічного адміністратора».

Пропонується виділити рівень владних повноважень, відповідальність та його участь у процесах місцевого самоврядування, закріплення повноважень публічного адміністрування в статутах об'єднаних територіальних громад, визначення зони відповідальності, обсяги делегованих повноважень. Також пропонується на законодавчому рівні закріпити делеговані повноваження публічного адміністратора як суб'єкта публічного права для ефективного адміністрування територіальних громад, які варто прописати в типовому положенні про старостинський округ, положенні про старосту та посадовій інструкції старости.

Ключові слова: публічне управління, публічне право, публічне адміністрування, публічний адміністратор, староста, владні повноваження, делегована влада.

Постановка проблеми. В ході територіально-адміністративної реформи

держави найменшою адміністративною одиницею, наділеною владними та делегованими повноваженнями, є об'єднана територіальна громада. Громадам населе-

них пунктів (старостинським округам), що входять до складу ОТГ, не надано чітко визначених повноважень, хоча передбачено адміністрування таких громад і територій. Пропозиції, викладені в проекті закону № 4535, встановлюють кількісні обмеження щодо формування старостинських округів, що не завжди є об'єктивним, враховуючи різну густоту населення держави, наявність конгломерацій та специфіки території. Стосовно делегування владних повноважень старостам в межах старостинського округу відсутня будь-яка нормативна база. Виникає юридична колізія здійснення владних повноважень без визначення джерела влади та відсутності адміністрації як особи публічного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розмежуванням понять і рівнів публічного управління та публічного адміністрування розглядається у працях зарубіжних фахівців з 1972 року. Починаючи з Десмонда Кілінга, своє визначення та розмежування понять і рівнів публічного управління пропонують К. Аллен, Дж. Бостон, В. Вільсон, Р. Дарендорф, Д. Кетлі, Л. Отул, Т. Пітерс, Р. Прістюс, А. Турен, С. Хантінгтон, К. Худ, Г. Шмідт та інші. Також диференціація сфер діяльності публічного управління визначається і пропонується вітчизняними вченими В. Авер'яновим, В. Бакуменком, Ю. Сурміним, О. Забужко, Ю. Ковбасюком, Ю. Римаренком, І. Розпутенком, А. Колодієм, І. Кресіною, О. Оболенським, М. Пасічником, В. Троцинським, Н. Мельтюховим, Ю. Шаровим та іншими. При розмежуванні сфер публічного управління завжди пропонується розподіл владних повноважень, обсяги відповідальності кожної посадової особи або рівня публічного управління.

Мета статті – на основі аналізу нормативно-законодавчої бази визначити та розмежувати поняття державне управління, публічне управління та публічне адміністрування, визначити обсяг владних і делегованих повноважень на різних рівнях для здійснення ефективного управління в ході територіально-адміністративної реформи.

Виклад основного матеріалу. З проведенням адміністративної реформи, нового територіального поділу держави

все більше виникає розмежування понять державного управління та публічного управління, хоча на офіційному рівні державне управління та публічне управління ототожнюються. Термін «публічне управління» вперше використав англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 році [1]. «Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів для досягнення пріоритетних цілей державної політики» (визначення Кілінга).

Поява нової форми управління у публічній сфері була спричинена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій. Публічне управління та адміністрування (англ. public management and administration) – це діяльність, яка пов'язана з вирішенням стратегічних завдань державних органів, підприємств, установ, організацій з урахуванням комплексу зовнішніх і внутрішніх факторів впливу і тенденцій розвитку в конкурентному середовищі, а також у певній галузі суспільного виробництва і держави загалом.

У запропонованому для обговорення проекті Закону України «Про місцеве самоврядування» виділяються окремі сфери управління, які раніше належали виключно державі. Радіаційна, хімічна безпека, охорона державного кордону залишаються в управлінні центральних державних органів влади. Тобто, визначається рівень державного управління. Територіальним громадам, районам, областям передаються функції управління щодо соціального захисту, розподілу дотацій, субсидій, охорони здоров'я. Отже, в правовому аспекті відокремлюється публічне управління для населення територіальних громад.

Усі питання щодо життєзабезпечення і функціонування економічної, соціальної та інших сфер передано на рівні областей, районів та об'єднаних територіальних громад. На відміну від державного управління, публічне адміністрування – це цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними і фізичними

особами з приводу забезпечення реалізації законів й підзаконних актів та виконання частини основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування і координування діяльності, моніторинг результатів [4].

Система місцевого самоврядування включає територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старости [5]. Внаслідок такої норми в законодавстві виникає юридична колізія: при утворенні ОТГ невеликі раніше відокремлені територіальні громади (в чинному ЗУ «Про місцеве самоврядування» визначаються як «старостинські округи») втратили право розпоряджатися і приймати рішення й перестали бути суб'єктами публічного права.

За даними ООН, публічне адміністрування має два тісно пов'язаних значення: 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал), який фінансується з державного бюджету і відповідає за управління та координацію роботи виконавчої гілки влади і його взаємодію з іншими зацікавленими сторонами у державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; 2) управління і реалізація всього комплексу державних заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду та управління, які спрямовані на надання публічних послуг [3].

Із поділом рівнів державного управління (делегування владних повноважень) виникає низка питань щодо розмежування владних повноважень і результатів діяльності різних органів влади. Охорона державного кордону, радіаційна, хімічна, біологічна, інформаційна безпека апіорі не можуть бути прибутковою діяльністю, тому ці витрати є у повноваженнях центральних органів влади, і, залежно від ситуації, виключно центральним органом влади розподіляються по окремих регіонах чи галузях народного господарства. Тобто економічний ефект у такому випадку не можливо розрахувати. Ймовірно лише

витрати, які створюють ефект захищеності чи безпеки, рівень довіри громадян до держави як такої «держави для людей».

На нижчих рівнях управління, де делеговані владні повноваження держави (область, район, об'єднана територіальна громада, міська, селищна та сільська ради), важливим показником є економічний ефект від такої діяльності або можливість прогнозувати, передбачати доходи і витрати з метою збільшення доходів громади і зменшення податкового тиску для платників податків даної громади. При цьому громада має показувати розвиток і благоустрій території, зростання бюджету загалом, зменшення дефіциту бюджету, формування своїх фондів для забезпечення стабільності в разі виникнення надзвичайних ситуацій на рівнях своїх повноважень.

Тобто з'являється новий критерій у визначенні діяльності органів місцевого самоврядування як «адміністратор території» чи «публічний адміністратор», який залучає до своєї роботи менеджерів для досягнення поставлених ним цілей. Пропонується розділити сфери державного управління на такі рівні: безпосередньо «державне управління» – рівень центральних органів влади (Верховна рада України, Президент, Кабінет міністрів України, Міністерства та агентства загальнодержавного рівня); «публічне управління» (рівень областей, районів та об'єднаних територіальних громад), «публічне адміністрування» (рівень міст, селищ і сіл).

Якщо з «державним управлінням» можна чітко визначити зрозумілі повноваження, відповідальність, джерела влади, то на рівнях «публічного управління» та «публічного адміністрування» потрібно провести певні розмежування відповідальності, повноважень та обов'язків. Щодо терміну «публічне управління», то Програма розвитку ООН послуговується визначенням, запропонованим американським ученим Джеєм М. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: «Публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні

таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності» [3].

Отже «публічне управління» – рівень, на якому зосереджена найбільша кількість доходів від податків і зборів (у відсотковому значенні), де приймаються рішення щодо обсягів фінансування, пріоритетів перерозподілу коштів, напрямів інвестицій, розвитку галузей чи напрямів діяльності за галузевими ознаками. На цьому рівні основним показником є «публічність», тобто прозорість витрат і доходів бюджетів, зрозумілий для громади розподіл коштів, пояснення ефектів від такого розподілу, звітність, прогнози і перспективи. Тобто доступність інформації щодо перспектив розвитку території та громади.

Рівень «публічного адміністрування» – це рівень міста, селища чи села, який не має власного бюджету і дуже обмежені можливості щодо перерозподілу коштів, але найбільшу соціальну відповідальність перед громадою, в межах якої здійснюються владні повноваження. Тобто поняття «управління» тут недоцільне, оскільки процес управління (прийняття рішень і розрахунок економічного ефекту) здійснюється на вищих рівнях місцевого самоврядування. Тут більш доцільне поняття навіть не «розпорядник», не «управлінець», а саме «адміністратор», який своїми діями, поведінкою, комунікативними здатностями адмініструє і контролює види діяльності на локальних рівнях і доносить необхідні сигнали з рівня «публічного управління». Зокрема, окремої уваги заслуговує посада «старости».

Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Тобто виникає посада місцевого самоврядування фактично без власних чи делегованих повноважень, але з високим рівнем соціальної відповідальності. Староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. Це поса-

дова особа, яка безпосередньо контактує з жителями громади і в її очах уособлює місцеве самоврядування. Згідно з діючим нормативним законодавством староста виконує статистичні функції щодо передачі інформації та є (або може бути) членом місцевих рад. Тобто права старости нічим не виділяються від інших членів ради. Староста представляє інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій.

Публічний адміністратор в особі старости бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням. Староста здійснює свою діяльність на основі положення, розробленого об'єднаною територіальною громадою. Визначеної відповідальності чи повноважень не передбачено жодним нормативним документом.

Отже, визначення такого поняття як «публічний адміністратор» є необхідним для визначення меж відповідальності та повноважень старости (війта, мера, старшого громади). Такі делеговані повноваження необхідно прописати в статутах територіальних громад, що передбачені згідно проекту ЗУ «Про місцеве самоврядування». Але є невизначеним поняттям, в якій громаді (старостинському окрузі) може призначатися староста. До складу об'єднаних територіальних громад входять міські, селищні та сільські ради. Їхня кількість, як і кількість громадян у кожній з цих громад, є різною.

Також окремої уваги заслуговує територіальна віддаленість, інфраструктура та умовний адміністративний поділ території. Нині в Україні наявна велика кількість населених пунктів у складі ОТГ з населенням менше 100 осіб. Крім цього, такі населені пункти мають слабку інфраструктуру і значно віддалені від центрів об'єднаних територіальних громад. Тобто наявність «публічного адміністратора» і делеговані повноваження для такої особи

є життєво необхідними у такому випадку. Згідно проекту ЗУ «Про місцеве самоврядування» особа «старости» не є суб'єктом права, не має повноважень щодо виникнення, розподілу та засвоєння бюджетів територіальних громад. Це призначений, «найманий» працівник, до повноважень і обов'язків якого належить врегулювання місцевих конфліктів, протестних настроїв, роз'яснення пріоритетів соціальної та економічної політики вищих джерел влади.

На нього покладається контроль за звітністю та діяльністю старостинського округу. Тому пропонується виділити та закріпити поняття «публічний адміністратор» як окрему категорію управлінської діяльності і надати певні повноваження в межах впливу адміністрування. Так як «публічний адміністратор» згідно проекту Закону України «Про місцеве самоврядування» № 4535 несе найбільшу відповідальність за соціальні настрої в громадах і територіях. У нього є делеговані повноваження, але відсутні ознаки власних повноважень щодо здійснення управління на місці.

Повноваження «публічного адміністратора» можна врегулювати статутом ОТГ, що передбачено проектом ЗУ «Про місцеве самоврядування» № 4535. Без надання власних повноважень управління на найнижчих рівнях управління територіями та громадами посилюються соціальна напруженість між органами влади і громадянами. Тому насамперед у процесі адміністративних реформ держави потрібно приділити увагу розробкам статутів громад і чіткому визначенню в них поняття «публічного адміністратора» (мера, війта), надання йому власних владних повноважень і чітко визначити зони відповідальності в делегованих зверху повноваженнях.

Таке визначення виокремить відповідальність на трьох рівнях управління, внесе ясність перед громадою щодо сфер відповідальності різних рівнів управління, зменшить напруженість щодо вирішення проблемних питань громад на вищих рівнях управління. Чітке визначення понять і відповідальності зробить зрозумілішим для громади те, які питання вирішуються на різних рівнях державного управління,

публічного управління та публічного адміністрування, зменшить потоки звернень громадян, зробить ефективнішим процес управління громадами та територіями.

Висновки і пропозиції. Для ефективного здійснення адміністративної реформи та досягнення найбільшого економічного і соціального ефекту пропонується надати керівникам округів (старостам) в межах об'єднаних територіальних громад повноваження публічних адміністраторів, тобто визначити їх як суб'єкт публічного права. Делеговані повноваження та відповідальність слід закріпити в типовому статуті об'єднаної територіальної громади. Власні повноваження старости варто викласти в типовому положенні про старост і старостинські округи у складі ОТГ. В статуті об'єднаної територіальної громади, положенні про старостинський округ, положенні про старосту, посадовій інструкції старости обов'язково слід вказати відповідальність за ефективне і своєчасне засвоєння коштів, виділених для ввіреного старостинського округу, додати обов'язкове щорічне (щоквартальне) звітування перед громадою старостинського округу з чітким визначенням критерієм задовільної чи незадовільної роботи.

Список використаної літератури:

1. Keeling D. Management in Government / D. Keeling (1972). London : Allen & Unwin. 1428 p.
2. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 2. URL: http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/dutp/2010_2/txts/10bozuds.pdf.
3. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>.
4. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2009. 224 с.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст. 170).
6. Нестерович В.Ф. Принципи відкритості та прозорості у діяльності органів держав-

ної влади як важлива передумова для утвердження демократії участі. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016. № 4. С. 67–78.

7. Таран Є.І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміні-

стрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. Теорія та історія публічного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. Том 31 (70) № 2. С. 33–37.

Pentsak T., Kapitan O. Social and legal features of implementation of local government reform

Economic efficiency of administrative reform in Ukraine is a priority issue in the context of permanent crises in the state economy. Reducing the number of levels of decision-making on the origin, planning, distribution of the budget of territories, control over the use of grants and subventions, undoubtedly, has a positive economic effect. But, at the same time, the question of the effectiveness of the new administrative system and the transparency of mechanisms for managing territorial communities arises with economic effect. The responsibility of officials, its content load and projection on the improvement and social satisfaction of the territorial community deserves special attention.

In the course of the analysis of scientific works the research of foreign and domestic publications on the distinction between the concepts of "public administration", "public administration" and "public administration" was carried out. According to the current regulatory framework, the distribution of delegated powers between these levels of government and their reflection in current legislation is analyzed. In particular, the distinction between "public administration" and "public administration" is being considered in the course of administrative reform in Ukraine.

The current Law of Ukraine "On Local Self-Government" and the draft Law of Ukraine "On Local Self-Government" are analyzed. Problematic issues are considered in current and project regulations. The problems of own and delegated powers of new local self-government bodies are analyzed, the lack of legal regulation of the limits of delegated powers in the process of implementation of administrative and territorial reform is emphasized. Analyzed and proposed legal powers of public law entities in terms of changing the administrative division, submitted for discussion of the concept of "public administrator".

It is proposed to highlight the level of power, responsibility and its participation in local government processes, enshrining the powers of public administration in the statutes of the united territorial communities, defining the area of responsibility, the scope of delegated powers. It is also proposed to consolidate at the legislative level the delegated powers of the public administrator as a subject of public law for effective administration of territorial communities, which, in turn, should be prescribed in the standard regulations on the head of the district and the head's job description.

Key words: *public administration, public law, public administration, public administrator, headman, powers, delegated power.*