

УДК 352/354-1

**В. О. Лозінський**

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

**ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ОСІБ ОБ'ЄДНАНИМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ В УКРАЇНІ**

**Актуальність дослідження.** Трансформації та модернізації нашої держави є результатом складних перетворень від незалежної держави на початку 90-х років до суверенної і незалежної, демократичної, соціальної та правової держави [1], яка сьогодні претендує на певну роль у Європейському економічному просторі.

Важливе місце у суспільно-політичних та економічних процесах посідає сфера публічного адміністрування, яке також переживає складну трансформацію в умовах децентралізації на шляху до європейської інтеграції. Зазначені зміни розпочато у 2014 році з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [2], законів України «Про співробітництво територіальних громад» [3], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4] тощо.

Необхідність такого реформування обумовлена актуальністю та посиленням ролі публічного адміністрування в системі державного управління та місцевого самоврядування, визначенням меж владних повноважень органів влади на місцях, особливостями формування і використання місцевих бюджетів різних рівнів. В системі публічного управління також зростає роль громади як повноправного суб'єкта публічного управління.

Оновлення владних відносин та сприйняття територіальної громади в якості первинного суб'єкта влади та публічного адміністрування на місцевому рівні приводять до пошуку нових ефективних способів взаємодії публічної влади та громадянського суспільства. Відповідно, актуалізуються принципи як базові, керівні начала системи публічного адміністрування, так і взаємодії вказаних вище суб'єктів публічної влади та публічного впливу.

Теоретична основа дослідження. Питання адміністративно-правових відносин в місцевому самоврядуванні досить повно розглянуто в наукових працях таких вітчизняних вчених, як В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, О. Бандурки, Д. Бахраха, Ю. Битяка, Т. Безверхнюка, А. Васіної, В. Галунька, В. Гаращука, В. Горшенева, І. Голосніченко, С. Гончарука, І. Гриценко, Є. Додіна, О. Дьоміна, Ю. Дорохіна, А. Єлістратова, О. Євтихієва, Ю. Кальниша, В. Кобалевського, В. Коваленка, Ю. Ковбасюка, С. Ківалова, Л. Коваль, Т. Коломоець, В. Колпакова, А. Комзюка, М. Костова, В. Копейчикова, В. Князева,

Б. Лазарева, Д. Лук'янця, В. Лугового, О. Луньова, В. Мартиненка, Т. Мацелика, А. Мельника, М. Міненка, П. Надолішного, Н. Нижника, О. Оболенського, А. Пасічника, О. Правоторової, П. Пилипенка, Н. Саліщева, В. Сіренка, Є. Сердюка, І. Слубського, Ю. Старилов, М. Студенікіна, Ю. Шарова, О. Шоріна, О. Якуба, Ц. Ямпольської та ін., які досліджуючи місцеве самоврядування, одночасно розглядали проблеми публічного адміністрування. Проте детальна увага принципам публічного адміністрування забезпечення прав та інтересів осіб об'єднаними територіальними громадами в Україні не приділялася.

**Виклад основного матеріалу.** Місцеве самоврядування – це окремий інститут влади, для нього характерним є: права автономія – повноваження визначаються законом, у межах власних повноважень органи місцевого самоврядування діють самостійно під свою відповідальність; організаційна автономія – органи місцевого самоврядування самі визначають структуру управління, формують штати та призначають працівників; фінансова автономія – надходження та видатки органів місцевого самоврядування повинні мати закріплені джерела і бути достатніми для забезпечення виконання власних повноважень [5, с. 25].

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [6].

У сучасній світовій науці виокремлюють три основні підходи щодо розвитку публічного адміністрування:

– ринково-ліберальний підхід, що ґрунтується на моделях нової економіки, нового менеджменту, нового публічного адміністрування, активного впровадження у діяльність органів публічної влади інструментів та технологій, що використовуються у приватних бізнес структурах тощо. При цьому для споживачів послуг важливим є результат, а не способи його досягнення, тому питання соціального захисту стають другорядними;

– ліберально-комунікативний підхід, що базується на комунікаційному менеджменті, інституційному аналізі, концепції політичних мереж.

За такого підходу структурні відносини, що складаються між політичними інститутами держави, громадськими організаціями й окремими громадянами, є договірними, тобто вони взаємодіють як рівноправні партнери;

– демократичного громадянства, що характеризується положеннями концепції «рецептивного (сприйнятливого) адміністрування», «партисипативного (що бере участь) менеджменту», базовими принципами яких є надійність та цілісність формування політики, участь громадян, централізація та децентралізація, відкритість і прозорість, високі етичні стандарти. Їх реалізація створює умови для кардинальних змін у відносинах між органами влади та місцевого самоврядування, їх службовцями і громадянами [7, с. 97].

Слід відміти, що у вітчизняній науці постійно розвиваються методологічні дослідження у сфері публічного адміністрування, це приводить до того, що постійно з'являються нові підходи, наукові школи та напрями. Так О.Ю. Амосов та Н.Л. Гавкалова застосовують архетипний підхід для дослідження концептуальних засад публічного адміністрування та зазначають, що «публічне управління спирається на ланцюг універсальних основоположень архетипіки, зокрема на ідею природного права (що базується на іманентній природі людини), на ідею держави як гаранта природного права, на ідеї конституювання закону та держави в акті вільного волевиявлення людини й на ідеї народу, якому властиві суверенне право та влада» [8, с. 9].

Тому з метою актуалізації методології досліджень у сфері публічного адміністрування є необхідним дослідити принципи публічного адміністрування.

Принцип (від лат. *principium* – початок, основа, виникнення, першоджерело) – основне вихідне положення будь-якої теорії чи вчення, вихідні засади пояснень чи керівництва до дії [9, с. 560].

Саме тому принципи відображають сутність, зміст та реальність процесів та явищ, які відбуваються в публічному адмініструванні загалом та у публічному адмініструванні забезпечення прав та інтересів осіб об'єднаними територіальними громадами в Україні зокрема. Ефективність органів місцевої влади будь-якої країни визначається спроможністю його головних суб'єктів самостійно виконувати функції місцевого самоврядування. Зважаючи на вище викладене, ключовою ланкою в організації роботи органів місцевого управління є принципи публічного адміністрування.

Практичне застосування принципів публічного адміністрування здійснюється за допомогою різних методів та інструментів. Метод публічного адміністрування – це спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом діалогічно-організаційного та організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну

діяльність керованого об'єкта з метою реалізації їх взаємоузгоджених інтересів [10, с. 21].

Класичні принципи публічного адміністрування виділені Г.Б. Петерсом:

– принцип територіальності; підставою для виокремлення органів та встановлення їх компетенцій є територіально-адміністративний поділ держави, а головною проблемою – децентралізація управління;

– принцип мериторичності (той, що стосується суті, змісту): полягає у визначенні типових процедур і вмінь, які складають сутність публічного адміністрування;

– принцип об'єктності: полягає у концентруванні органів публічного адміністрування навколо визначених об'єктів діяльності, а всередині організації – концентрації за таким принципом працівників. Основним завданням є забезпечення потреб визначених суспільних груп;

– принцип функціональності: полягає у поділі завдань між суб'єктами публічного адміністрування з метою реалізації чіткої визначених цілей [11].

Серед науковців немає наразі єдності щодо класифікації принципів публічного адміністрування. Так, О.Ю. Амосов, Н.Л. Гавкалова виділяє наступні: науковість; системність; комплексність; дієвість; прозорість; демократичність (широкий доступ населення до вирішення суспільних проблем); підконтрольність членам громади; самодостатність (для вирішення проблем); адаптивність; креативність [12, с. 10].

Досить поширену класифікацію принципів публічного адміністрування надають В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька: верховенство права; відкритість та прозорість; підзвітність органів державного управління судовим органам та вищим адміністраціям; продуктивність у використанні державних ресурсів та ефективність упровадження державної політики; процедурної справедливості; своєчасності; продуктивності у використанні державних ресурсів та ефективності впровадження державної політики; субсидіарності; пропорційності; децентралізації; місцевої та регіональної автономії; участь у виробленні європейської політики; взаємне доповнення діяльності органів влади та громадських організацій [13, с. 81–87].

Н.О. Шура класифікує принципи публічного адміністрування: верховенство права; об'єктивність; пропорційність; незловживання владою; службова співпраця; ефективність; субсидіарність; «єдине вікно»; пріоритет державної політики; зворотний зв'язок; демократія; системний підхід; централізм на демократичній основі; соціальна справедливість [14, с. 261]. У свою чергу В.К. Колпаков виділяє загальні та спеціальні принципи [15, с. 102].

Роль принципів публічного адміністрування в аспекті забезпечення прав та інтересів осіб об'єднаними територіальними громадами в Україні, систематичному безперервному впливі на організацію, діяльність і реформування органів місцевого самоврядування є значним з огляду на євроінтеграційні та глобалізаційні процеси, що мають місце в нашій державі, та людиноцентриський підхід державної політики.

Європейська хартія місцевого самоврядування містить п'ять базових принципів самоврядування територіальних громад: децентралізація, публічна влада, представницька демократія, автономія, субсидіарність, свобода об'єднань [16].

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», основними принципами місцевого самоврядування є: 1) народовладдя; 2) законність; 3) гласність; 4) колегіальність; 5) поєднання місцевих і державних інтересів; 6) виборність; 7) правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених чинним законодавством; 8) підзвітність і відповідальність перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб; 9) державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; 10) судовий захист прав місцевого самоврядування [6].

Можна сказати, що в національному законодавстві досить повно втілені базові принципи самоврядування територіальних громад визначені Європейською хартією місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких умов: 1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування; 2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися; 3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області; 4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади; 5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання; 6) об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області [4].

Наведені умови по суті є нормами – принципами, які мають враховуватись при плануванні об'єднання територіальних громад.

Слід підтримати думку Е.Г. Ліпанова про те, що «принципи формування, розвитку, функціонування того чи іншого соціального явища відіграють важливу роль у пізнанні дійсності та визначення місця у її перетворенні» [17, с. 95].

Система принципів місцевого самоврядування, що визначена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» слугує ціннісним орієнтиром здійснення місцевого самоврядування на території України шляхом забезпечення прав та інтересів осіб об'єднаними територіальними громадами.

Проте варто звернути увагу, на характерні особливості таких принципів:

1) відповідність вимогам та очікуванням жителів громади – жителі громади беруть активну участь у громадському житті на місцевому рівні; всі чоловіки та жінки можуть мати право голосу при прийнятті рішень безпосередньо або через представницькі структури, що представляють їхні інтереси. Така загальна участь ґрунтується на принципах свободи волевиявлення, місцевих зборів та референдумів; рішення приймаються відповідно до волі більшості, водночас, поважаючи права та законні інтереси меншості; максимально досягати консенсусу в питаннях на користь всієї громади та щодо засобів та шляхів її отримання;

2) етична поведінка посадових осіб у об'єднаній територіальній громаді – на першому місці – добробут громади, а потім вже приватні інтереси; про конфлікти інтересів оголошується вчасно; особи, які залучені до конфлікту, повинні утриматися від участі у прийнятті відповідних рішень;

3) сталий розвиток та спрямованість на перспективу – постійно береться до уваги сталий розвиток громади, адже всі проблеми (екологічні, структурні, фінансові, економічні, соціальні) потрібно вирішувати сьогодні, а не перекладати на наступне покоління;

4) права людини, культурна багатогранність та соціальна взаємодія – ведеться боротьба з дискримінацією за будь-якими ознаками; культурна багатогранність вважають цінністю і повинні докладають зусиль для того, щоб на рівні місцевої громади враховувалися інтереси усіх і кожного; пропагують соціальну взаємодію та інтеграцію незахищених груп; зберігають доступ до основних послуг, особливо для найбільш незахищених верств населення.

5) відповідальність суб'єктів публічного адміністрування за свої рішення перед жителями територіальної громади.

Визначені принципи публічного адміністрування забезпечення прав та інтересів осіб об'єднаними територіальними громадами найбільш повно відображає «партисипативна демократія», як основний підхід щодо розвитку публічного адміністрування в Україні в умовах децентралізації.

**Висновки.** Об'єднана територіальна громада – один з міжнародних стандартів демократичного суспільства. Вважаємо, що для ефективного публічного адміністрування в роботі цього органу місцевої влади, повною мірою повинні реалізуватися принципи, які забезпечать права та інтереси осіб об'єднаними територіальними громадами: відповідність діяльності об'єднаної територіальної громади вимогам та очікуванням громадян; етична поведінка посадових осіб у об'єднаній територіальній громаді; відкритість і прозорість; сталий розвиток та спрямованість на перспективу; забезпечення культурної багатогранності та соціальної взаємодії; раціональне управління фінансами; відповідальність за отримані результати.

Реалізація принципів публічного адміністрування забезпечення прав та інтересів осіб об'єднаними територіальними громадами в Україні дозволить забезпечити реальну участь громадян у процесі управління місцевими справами через їх залучення до планування, визначення пріоритетів розвитку громади, що сприятиме задоволенню їхніх потреб, повноцінній реалізації їхніх прав та свобод. За сучасних умов пріоритетним напрямком діяльності об'єднаної територіальної громади стає здатність забезпечити належний рівень надання послуг своїм жителям, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства та в інших сферах, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці шляхом покращення рівня життя населення, боротьбу з бідністю, безробіттям, забезпечення достатнього життєвого рівня, особливо для соціально незахищених верств населення.

Застосування демократичних принципів публічної адміністрації стане запорукою утвердження в Україні громадянського суспільства, реалізації забезпечення прав та інтересів осіб об'єднаними територіальними громадами в Україні.

### Література

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Розпорядження Кабінету Міністрів від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
3. Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII «Про співробітництво територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>
4. Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.
5. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. Практичний посібник К. : ТОВ «Софія». 2012. 120 с.
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97 від 21 трав. 1997 р. ВВР України. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
7. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. Публічне адміністрування в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.
8. Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків: Вид-во «ДокНаукаДержУпр». Спеціальний випуск. Березень, 2015. 226 с.
9. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ. 2010. 820 с.
10. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайнхардт, Регіни Андрукайтене; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.
11. Ю.Г. Кальниш, Т.М. Лозинська, В.І. Тимцуник Публічне управління та адміністрування: навчальний посібник. Полтав. держ. аграр. акад. 2015. 280 с. URL: [https://pidru4niki.com/81266/menedzhment/publiche\\_upravlinnya\\_ta\\_administruvannya](https://pidru4niki.com/81266/menedzhment/publiche_upravlinnya_ta_administruvannya)
12. Публічне управління : теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків: Вид-во «ДокНаукаДержУпр». Спеціальний випуск. Березень, 2015. 226 с.
13. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. Публічне адміністрування в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В.В. Корженка, к.е.н., доц. Н.М. Мельтюхової. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.
14. Шура Н.О. Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Випуск 14. С. 260–263.
15. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 101–104.
16. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text).
17. Липатов Е.Г. Принципи місцевого самоврядування – системоутворюючий фактори муніципального права. *Вісник Поволжської академії державної служби ім. П.А. Столипіна*. 2004. № 7. С. 93-97.

### Анотація

**Лозинський В. О. Принципи публічного адміністрування забезпечення прав та інтересів осіб об'єднаними територіальними громадами в Україні.** – Стаття.

В статті сформувано принципи публічного адміністрування забезпечення прав та інтересів осіб об'єднаними територіальними громадами в Україні. Проведено узагальнення наукових поглядів на категорію «принципи публічного адміністрування». Розглянуто теоретичні та прикладні засади публічного адміністрування забезпечення прав та інтересів осіб об'єднаними територіальними громадами в Україні. Визначено роль та значення місцевої влади у публічному управлінні. Досліджено особливості реалізації демократичних принципів у національному законодавстві.

*Ключові слова:* громада, інтереси громади, жителі громади, місцеве самоврядування, об'єднана територіальна громада, партисипативна демократія, принципи, принципи публічного адміністрування, публічне адміністрування.

### Аннотация

**Лозинский В. А. Принципы публичного администрирования обеспечения прав и интересов лиц объединенными территориальными общинами в Украине.** – Статья.

В статье сформированы принципы публичного администрирования обеспечения прав и интересов лиц объединенными территориальными общинами в Украине. Проведено обобщение научных взглядов на категорию «принципы публичного администрирования». Рассмотрены теоретические и прикладные основы публичного администрирования обеспечения прав и интересов лиц объединенными территориальными общинами в Украине. Определена роль и значение местных властей в публичном управлении. Исследованы особенности реализации демократических принципов в национальном законодательстве.

трыны теоретические и прикладные основы публичного администрирования обеспечения прав и интересов лиц объединенными территориальными общинами в Украине. Определена роль и значение местных властей в публичном управлении. Исследованы особенности реализации демократических принципов в национальном законодательстве.

*Ключевые слова:* община, интересы общества, жители общины, местное самоуправление, объединенная территориальная община, партисипативная демократия, принципы, принципы публичного администрирования, публичное администрирование.

### Summary

**Lozinskyi V. O. Principles of public administration of ensuring the rights and interests of individuals by united territorial communities in Ukraine.** – Article.

The article forms the principles of public administration of ensuring the rights and interests of individuals by united territorial communities in Ukraine. The generalization of scientific views on the category «principles of public administration» is carried out. Theoretical and applied principles of public administration of ensuring the rights and interests of individuals by united territorial communities in Ukraine are considered. The role and importance of local government in public administration are determined. Peculiarities of realization of democratic principles in the national legislation are investigated.

*Key words:* community, community interests, community residents, local self-government, united territorial community, participatory democracy, principles, principles of public administration, public administration.