

УДК 342.9

*О. В. Золотоноша  
здобувач**Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»***ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

Із проголошенням незалежності Україна стала на шлях розбудови демократичної держави. У зв'язку з цим виникла необхідність формування нової системи публічного адміністрування фінансовими ресурсами, яка б забезпечувала становлення України як високорозвинутої європейської держави з гідним рівнем соціальної стабільності. Сьогодні питання децентралізації бюджетної системи України виходять на перший план, адже фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності й життєздатності органів публічної адміністрації: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади в розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами й уподобаннями.

Різнібічні аспекти окресленої проблеми відображено в працях таких учених, як С. Буковинський, В. Зайчикова, В. Кравченко, І. Луніна, С. Слухай, В. Федосов, В. Шевчук та ін. Однак більшість наукових праць присвячено визначеному колу питань або лише окремим аспектам сфери публічного адміністрування. Водночас динаміка зрушень в економічній системі нашої держави потребує проведення теоретичних досліджень усієї сукупності проблем, пов'язаних із вивченням власного та зарубіжного досвіду, глибокого аналізу статистичного матеріалу щодо ефективного публічного адміністрування у сфері економіки на місцевому рівні. Відсутність комплексних наукових досліджень проблеми публічного адміністрування у сфері економіки на місцевому рівні зумовлює її подальше вивчення та уточнення.

Метою статті є дослідження особливостей публічного адміністрування у сфері економіки на місцевому рівні в умовах децентралізації, визначення його ефективності, ролі й напрямів оптимізації в сучасних умовах.

Термін «публічне адміністрування» пішов із права та практики зарубіжних країн. Відповідно до глосарію ООН, публічне адміністрування має багато визначень. На думку деяких авторів, публічне адміністрування полягає в централізованій організації виконання державної політики та програм, а також координації діяльності персоналу. Інші фахівці визначають, що публічне адміністрування пов'язане з утіленням у життя законів та інших норм, прийнятих законодавчими органами держави. Треті стверджують, що публічне адмініструван-

ня використовується в управлінській, політичній і правовій теорії, є процедурою у виконанні дій законодавчої, виконавчої та судової гілок влади з метою здійснення державного регулювання й надання послуг населенню [1]. За даними ООН, публічне адміністрування має два тісно пов'язаних значення: 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується з державного бюджету й відповідає за управління та координацію роботи виконавчої гілки влади і його взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві й зовнішньому середовищі; 2) управління та реалізація всього комплексу державних заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду та управління, пов'язаних із наданням публічних послуг [2].

Т. Кондратюк визначає публічне адміністрування як підсистему соціальної системи, складник суспільства, чие функціонування й розвиток перебувають під потужним впливом з боку всіх інших сфер суспільної життєдіяльності [3].

Отже, для публічного адміністрування ключовими елементами є суспільство та публічна влада.

До визначення публічного адміністрування теж існує два підходи. У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють усю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Тобто, публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ, які пов'язані з трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою), мають важливе значення у формуванні державної політики; є частиною політичного процесу; значно відрізняються від адміністрування в приватному секторі; пов'язані із численними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях і громадах. У вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язане з виконавчою гілкою влади та розглядається як професійна діяльність державних службовців, що включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики [4, с. 4]. Публічне адміністрування має дуже схожі ознаки з державним регулюванням. Проте державне регулювання належить до авторитарного виду управління, а публічне адміністрування – до демократичного. Публічне адміністрування є близьким поняттям до публічного

управління (врядування), і деякі дослідники їх навіть уживають як синоніми. Проте ці терміни зовсім різні. Публічне адміністрування є зв'язком між державним і публічним регулюванням.

Децентралізація місцевого самоврядування в більшості розвинутих країн світу значно посилила економічну самостійність органів місцевого самоврядування, основою їх суверенності стали місцеві бюджети. Місцевий бюджет за такої системи управління став головною ланкою місцевої економіки. Із нього фінансуються витрати органів місцевого самоврядування, передаються доходи, за рахунок яких забезпечується фінансування діяльності місцевого самоврядування. Із бюджетів вищого рівня до місцевих бюджетів спрямовуються трансферти для вирівнювання фінансових можливостей адміністративно-територіальних одиниць [5].

Говорячи про децентралізацію, необхідно зазначити, що саме принцип поєднання централізації й децентралізації, територіальний – спеціальні принципи публічного адміністрування загалом. Розумне співвідношення централізації владних повноважень із делегуванням їх на місцевий рівень є умовою успішності державної політики на місцях. Залежно від сфери, в якій здійснюється публічне адміністрування (економіка, національна безпека), ступінь проявів буде різний. Наприклад, якщо аналізувати публічне адміністрування у сфері економіки, то переважний характер має саме децентралізація, оскільки саме так держава має змогу забезпечити реалізацію економічних прав людини. Водночас децентралізація не означає повної відсутності держави в тій чи іншій сфері життя. У сфері економіки втручання здійснюється в тому числі за рахунок адекватної системи оподаткування, обмеження монополізму, регулювання діяльності спеціальних економічних зон тощо, держава забезпечує рівні умови та правила гри. З іншого боку, в галузі національної безпеки прояви централізації є домінуючими [6, с. 53, 57]. Варто зазначити, що децентралізація як передача влади із центру на місця є формою, зовнішнім вираженням процесу. Процес децентралізації є основним принципом регіонального (місцевого) розвитку [7, с. 80].

Децентралізація як процес передачі повноважень від центральної влади до регіональної має також чимало проявів. Може виникати внаслідок раціоналізації субнаціональних одиниць управління зверху донизу (модернізації політичних систем) або подолання нерівності економічних або інших обставин [8].

У Всесвітній декларації місцевого самоврядування зазначено: «Децентралізоване прийняття рішень зменшує перевантаження центру, а також покращує і прискорює урядові рішення, надає життєвості новим інститутам і збільшує ймовір-

ність того, що створені служби за сприятливих умов будуть підтримуватися і розвиватися» [9]. Деякі дослідники вважають, що децентралізована модель сприяє наближенню уряду до людей, розмаїтості в політиці, повному відображенню потреб і переваг місцевої громади [10]. Сутність децентралізованого публічного адміністрування полягає в тому, що органи місцевої влади стали наділятися тими повноваженнями, які раніше належали до компетенції державної влади. У процесі виникнення місцевих державних органів влади сформувалися певні принципи: незалежності, самостійності, цілеспрямованості, розмежованості й розподілу.

У системі регіонального (місцевого) публічного адміністрування визначну роль відіграють місцеві органи влади. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11] закріплено повноваження представницьких органів місцевого самоврядування, їхніх виконавчих органів, посадових осіб місцевого самоврядування, розрізняються власні й делеговані повноваження. Виконавчу владу в областях і районах, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [12], здійснюють місцеві державні адміністрації, які є місцевими органами виконавчої влади і входять до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Наразі пріоритетом ефективної регіональної політики має бути розвинене місцеве самоврядування й дієздатні територіальні громади як первинні суб'єкти самоврядування. Місцеві органи влади мають здійснювати регулятивно-контролюючу діяльність із урахуванням форм і методів організації такої діяльності; питань формування витрат місцевого бюджету; системи місцевих податків і дотацій держави та визначенням їхньої ролі в соціально-економічному розвитку регіонів [13].

Місцеве адміністрування – це законодавчо забезпечене право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. О.Д. Лазор і О.Я. Лазор розглядають місцеве публічне адміністрування як складний механізм, який об'єднує діяльність органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади на певній території, що є складовою державного механізму публічного адміністрування [14]. Основне призначення місцевого публічного адміністрування як системи суб'єктивно-об'єктивних взаємозв'язків – це створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних послуг, посилення дієвості й

активності громади. До основних сфер впливу місцевого публічного адміністрування, які визначені та офіційно закріплені в Конституції й законодавстві України, належить і публічне адміністрування у сфері економіки. Як перекоонує практика, відносини між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування мають ознаки централізованої системи адміністрування. При цьому гострота суперечностей між центром і місцевими органами у сфері економіки не зменшується, а в окремих регіонах навіть зростає. Варто наголосити на тому, що комплексний економічний розвиток регіонів України гальмується недосконалою структурою та наявними механізмами публічного адміністрування. На думку В. Хорошковського, створення гнучкої системи публічного адміністрування є важливим завданням, саме його реалізація забезпечить раціональне поєднання інтересів усіх суб'єктів господарювання на території й максимальну економічну ефективність [15].

Отже, досліджуючи надалі публічне адміністрування у сфері економіки на місцевому рівні, варто пам'ятати, що вона залежить не лише від органів місцевого самоврядування, а й від вищого рівня органів державної влади, які впливають на неї через механізм міжбюджетних відносин. Цю обставину необхідно враховувати під час розробки заходів щодо підвищення ефективності публічного адміністрування у сфері економіки на місцевому рівні. Умовою ефективного розвитку публічного адміністрування у сфері економіки на місцевому рівні є винайдення необхідних пропорцій загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів адміністрування. Необхідно зберегти тенденцію децентралізації публічного адміністрування, що передбачає передачу значну частину функцій від центральних органів державної влади середнім і нижнім рівням на місця, формування місцевої моделі розвитку в рамках переважно самостійного вирішення проблем регіону у сфері економіки.

Використовуючи загально визнані теоретичні підходи, публічне адміністрування у сфері економіки на місцевому рівні можна визначати як діяльність органів державної влади, а також інших суб'єктів у разі делегування їм публічних повноважень, спрямовану на виконання владних повноважень публічного змісту для виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних і нематеріальних благ на місцевому рівні. Основною метою публічного адміністрування в цій сфері є створення найбільш прийнятних умов для розвитку економіки.

### Література

1. Глосарій Програми розвитку публічного адміністрування ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>.

2. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі / О.З. Босак // Державне управління: теорія та практика : збірник наукових праць. – Х. : Магістр, 2010. – № 2.

3. Кондратюк Т.В. Становлення порівняльного публічного адміністрування як теоретико-методологічного напрямку дослідження механізмів державного управління / Т.В. Кондратюк // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління» : збірник наукових праць. – К., 2010. – № 3. – С. 297–305.

4. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : [метод. реком.] / за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. – К. : НАДУ, 2010. – 28 с.

5. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації / К.О. Колесникова // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 3. – С. 41–45. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2013\\_3\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_3_8).

6. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.

7. Державне управління регіональним розвитком України : [монографія] / за заг. ред. В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.

8. Яценко С.С. Поняття регіоналізації державного управління економікою у вимірї науки господарського права / С.Г. Яценко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2015. – Вип. 4. – Т. 1.

9. Політологічний енциклопедичний словник : [навч. посіб.] / за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна. – К. : Генеза, 1997.

10. Нижник Н. Системний підхід в організації державного управління : [навч. посіб.] / Н. Нижник, О. Машков – К. : УАДУ, 1998.

11. Про місцеве самоврядування : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

12. Про місцеві державні адміністрації : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

13. Чернюк Л.Г. Місцеві органи влади в системі регіонального управління. Ефективна економіка / Л.Г. Чернюк // Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет. – 2014. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2779>.

14. Лазор О.Д. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення : [словн.-довідк.] / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор ; наук. ред. М.Д. Лесечко. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2003. – 124 с.

15. Хорошковський В.І. Інвестиційні потреби лібералізації та розвитку / В.І. Хорошковський // Статистика України. – 2002. – № 1. – С. 42–45.

### Анотація

**Золотоноша О. В.** Особливості публічного адміністрування у сфері економіки на місцевому рівні. – Стаття.

У статті проводиться дослідження особливостей публічного адміністрування у сфері економіки на місцевому рівні. Визначено поняття публічного адміністрування у сфері економіки на місцевому рівні, охарактеризовано ознаки публічного адміністрування економікою. Висвітлено проблемні питання в процесі децентралізації публічного управління економікою.

**Ключові слова:** публічне адміністрування у сфері економіки, місцевий рівень, місцеве адміністрування, децентралізація.

**Аннотация**

**Золотоноша О. В. Особенности публичного администрирования в сфере экономики на местном уровне. – Статья.**

В статье проводится исследование особенностей публичного администрирования в сфере экономики на местном уровне. Определено понятие публичного администрирования в сфере экономики на местном уровне, охарактеризованы признаки публичного администрирования экономикой. Освещены проблемные вопросы в процессе децентрализации публичного управления экономикой.

*Ключевые слова:* публичное администрирование в сфере экономики, местный уровень, местное администрирование, децентрализация.

**Summary**

**Zolotonosha O. V. Features of public administration in the field of local economy. – Article.**

The article features the research of public administration in the field of local economy. The concept of public administration in the economy at the local level, characterized by signs of public administration economy. When covering the problematic issues in the process of decentralization of public management of the economy.

*Key words:* public administration in the economy, local level, local administration, decentralization.