

ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Навчальний посібник

За загальною редакцією
доктора юридичних наук, професора *Н. П. Матюхіної*

Харків
«Право»
2018

Рецензенти:

В. Я. Настюк – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, член-кореспондент Національної академії правових наук України;

О. С. Проневич – доктор юридичних наук, професор кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

А. А. Стародубцев – доктор юридичних наук, професор кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

Авторський колектив:

Ю. П. Битяк – передмова, розділ 1 (§ 2, 3); *Н. П. Матюхіна* – розділи 1 (§ 1, 4), 2, 3, 4, 5 (§ 1, 2), 6 (§ 1–4), 9 (§ 5, 7); *М. С. Ковтун* – розділи 6 (§ 5), 7, 9 (§ 1–4, 6, 8); *П. В. Редіна* – розділ 4 (§ 4.3), *Я. С. Рябченко* – розділи 3 (§ 3–5), 6 (§ 6); *О. М. Соловійова* – розділ 10; *С. О. Федчишин* – розділ 8; *О. Б. Червякова* – розділ 11

Основи публічного адміністрування : навч. посіб. / Ю. П. Битяк, О-75 Н. П. Матюхіна, М. С. Ковтун та ін. ; за заг. ред. Н. П. Матюхіної. – Харків : Право, 2018. – 172 с.

ISBN 978-966-937-535-3

У навчальному посібнику висвітлені основні питання курсу «Основи публічного адміністрування» для студентів другого (магістерського) рівня юридичних ВНЗ. Враховане новітнє законодавство, а також практика публічного адміністрування.

Для студентів, аспірантів, викладачів вищих юридичних навчальних закладів, всіх, хто цікавиться проблемами публічного адміністрування.

УДК 342.9-027.555

══════ ПЕРЕДМОВА

Вивчення курсу «Основи публічного адміністрування» набуває особливого значення у зв'язку із запровадженням в Україні світових та європейських стандартів публічного адміністрування, розширенням прав і свобод людини та громадянина у сфері публічного адміністрування.

Метою курсу «Основи публічного адміністрування» є вивчення та засвоєння студентами – юристами теоретичних знань та формування професійної компетентності щодо публічного адміністрування, його сутності та системи, правових засад, завдань та функцій, форм та методів публічного адміністрування.

У навчальному посібнику стисло викладено повний курс з основ публічного адміністрування, висвітлено основні поняття у сфері публічного адміністрування, етапи, школи та моделі його розвитку. Містяться основні положення щодо: системи публічного адміністрування, принципів її організації, правового статусу органів публічної адміністрації, організаційно-правових засад публічного адміністрування у сфері юстиції, цілей, завдань та функцій публічного адміністрування, його форм та методів. Розглянуто питання організації та правового забезпечення надання публічних (адміністративних) послуг, сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в публічному адмініструванні.

Посібник підготовлено з урахуванням новітнього законодавства України, сучасних підходів в регулюванні управлінських відносин, висвітлені засади законодавчого забезпечення публічного адміністрування.

Розділ 1

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ, ЙОГО СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ

§ 1. Поняття та основні риси публічного адміністрування

Поняття «публічне адміністрування» протягом останніх років поступово входить у науковий обіг в Україні та все частіше застосовується в політичних, економічних та соціальних сферах. Проте до сьогодні триває дискусія щодо змісту та сфери використання як цього терміну, так і близьких до нього понять (публічна адміністрація, публічне управління, державне управління, муніципальне управління та інших).

Термін «публічне адміністрування» походить від англ. «*public administration*» (управління на державному та місцевому рівні; державне управління). Виходячи із етимології слів «адміністрування» (*administration* -управляти, завідувати, служити) та «публічний» (*public* – суспільство, народ; відкритий, гласний, суспільний) публічне адміністрування часто-густо визначається як діяльність органів управління та їх посадових осіб стосовно вирішення проблем суспільства у цілому. При цьому, у вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язується із виконавчою гілкою влади і розглядається як державне управління. У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють всю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу.

Враховуючи різні підходи до визначення публічного адміністрування можна погодитись із наступним його визначенням. **Публічне адміністрування** – це регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-

правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг.

Зазвичай поняття «публічного адміністрування» розглядається як таке, що змістовно охоплює поняття державного і муніципального управління. В той же час, в конкретному контексті це поняття може означати окремо як державне управління, так і муніципальне управління (як складові публічного адміністрування), або їх сукупність.

Ці види управління відрізняються один від одного за суб'єктами та характером джерел їх регулювання. У той же час вони стосуються інтересів громадян, спрямовані на реалізацію та захист їх прав і свобод, створення належних умов для виконання ними своїх обов'язків. Як державному управлінню, так і управлінню з боку органів місцевого самоврядування притаманні такі ознаки, як: публічність; юридично-владний, виконавчо-розпорядчий характер, організаційна спрямованість, безперервність здійснення та декотрі інші.

Діяльність органів, що здійснюють публічне адміністрування, ґрунтується на повноваженнях, закріплених в законах та інших нормативно-правових актах і спрямована на забезпечення реалізації, охорони та захисту публічного інтересу. Ця діяльність здійснюється на загальнодержавному і місцевому рівнях, за різними сферами (соціально-економічна, адміністративно-політична, соціально-культурна) та галузями, окремими напрямками, має як зовнішню, так і внутрішню організаційну спрямованість.

Комітет експертів з державного управління ООН визначає в якості мети публічного адміністрування не тільки безпосереднє ефективне управління, що здійснюється у публічному секторі, але й створення справедливого суспільства. При цьому важливо відмітити, що публічне адміністрування досягає цієї мети тільки в тому випадку, якщо воно відображає цінності, потреби та соціальні запити населення та належним чином реагує на них.

Поняття «публічне адміністрування» безпосередньо пов'язане із поняттям «публічна адміністрація».

Публічна адміністрація – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції з метою задоволення публічного інтересу. З урахуванням вищенаведеного,

публічне адміністрування може бути визначено як урегульована нормами права діяльність уповноважених органів та інших організацій (публічної адміністрації), які забезпечують виконання закону, наділені публічно-владними повноваженнями та діють в публічних інтересах.

§ 2. Державне управління як складова публічного адміністрування

Державне управління в *широкому сенсі* визначається як сукупність усіх видів діяльності держави, тобто всіх форм реалізації державної влади в цілому. Таке розуміння дозволяє відокремити державні органи з управлінської діяльності від недержавних. У *вужькому сенсі* державне управління являє собою діяльність держави в особі спеціальних державних органів – органів виконавчої влади. В даному випадку державне управління розглядається як самостійний вид державної діяльності, який має підзаконний, виконавчо-розпорядчий характер, органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій і завдань держави в процесі регулювання економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної сфер.

Хоча державне управління охоплює три гілки державної влади, головним чином його здійснюють органи виконавчої влади. Тобто, *державне управління* – це частина державної діяльності, яка має своїм основним призначенням здійснення виконавчої влади. Державний характер такого управління полягає в тому, що в його процесі реалізуються завдання, функції та інтереси держави. Для його здійснення створюються спеціальні органи – органи виконавчої влади, що діють у рамках законів та в межах визначених для них повноважень.

Як самостійному виду державної діяльності державному управлінню притаманні *характерні риси*, що впливають із його природи – здійснення виконавчих і розпорядчих повноважень:

а) загальнодержавний характер, оскільки воно охоплює найбільш важливі сторони життя держави та суспільства;

б) спрямованість на виконання Конституції та законів України (підзаконна діяльність);

в) юридично-владний, виконавчо-розпорядчий характер;

г) організаційний зміст, за допомогою якого досягаються регулювання і координація спільної праці людей;

д) цілеспрямованість, оскільки воно має безпосередніми об'єктами свого впливу галузі економічного, соціального та адміністративно-політичного будівництва;

є) безперервне здійснення.

Концепцією адміністративної реформи в Україні (Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні») державне управління визначається як вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. В той же час державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій.

Поряд з поняттям «державне управління» широкого обігу має поняття «*система державного управління*», зміст якого охоплює такі складові елементи, як: а) суб'єкти управління, тобто органи виконавчої влади; б) об'єкти управління, тобто сфери та галузі суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави; в) управлінська діяльність (процес), тобто певного роду суспільні відносини, через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами управління.

§ 3. Місцеве самоврядування в системі публічного адміністрування

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади

органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

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. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. №280/97-ВР)

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених Законами України; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

Правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами. Місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні

програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань. У свою чергу органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів.

Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень. Обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

У квітні 2014 року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р.). За час, який сплинув після прийняття цього концептуального документу, був сформований і діє основний пакет законодавства щодо реформування місцевого самоврядування. Мова йде про Закони України: Про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України (відповідно від 28.12.2014 р. № 79-VIII та від 28.12.2014 р. № 71-VIII); «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII (на початок листопада 2018 року створено вже 865 об'єднаних територіальних громад); «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508-VII; «Про засади державної регіональної політики» 05.02.2015 р. № 156-VIII; пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг та декотрі інші.

§ 4. Поняття публічної адміністрації: сучасні підходи до визначення

Науковий термін «*публічна адміністрація*» був розроблений у країнах континентальної системи адміністративного права, головним чином у Франції, а згодом набув сприйняття в інших країнах. На відміну від зарубіжних країн, де поняття публічна адміністрація є поширеним та часто вживаним в офіційних документах, у вітчизняній правовій науці це поняття є відносно новим, в наукових колах досі не сформовано єдиного підходу щодо його визначення. На сторінках наукових джерел пропонуються різні визначення, які розкривають окремі риси публічної адміністрації.

За сучасних умов склалося декілька підходів до розуміння поняття «публічна адміністрація». Найбільш поширеними з яких є організаційно-структурний та функціональний.

З точки зору прихильників *організаційно-структурного підходу* публічна адміністрація – це система органів публічної влади, які виконують свої повноваження у державній сфері з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства. Крім органів публічної влади та органів, що виконують делеговані їм органами публічної влади функції, до системи публічної адміністрації включають і незалежні публічні підприємства та фізичних осіб, в разі виконання ними повноважень офіційних органів.

У даному випадку мова йде про розуміння публічної адміністрації у широкому та вузькому значенні. У *широкому значенні* до публічної адміністрації крім органів публічної влади, відносять також органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. У *вузькому значенні* під «публічною адміністрацією» розуміються органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування як складові системи органів публічної влади.

За *функціонального підходу* публічна адміністрація – це діяльність відповідних структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу.

Ще одне визначення «публічної адміністрації» пов'язане з використанням цього поняття для позначення сфери управління публічним

сектором. Але подібна інтерпретація даного поняття є менш поширеною.

Висновки.

1. **Публічна адміністрація** – це сукупність суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів, які мають повноваження забезпечувати виконання закону та здійснювати інші публічно-управлінські функції в публічних інтересах.

2. Публічна адміністрація виокремлюється від політичних структур, має особливий статус та призначення.

3. Публічна адміністрація, займаючись організацією та урегулюванням публічних справ, діє у публічних інтересах. *Метою* діяльності публічної адміністрації є задоволення публічного інтересу.

4. Публічна адміністрація наділяється прерогативами публічної влади, тобто владними повноваженнями.

5. Публічна адміністрація виконує не лише адміністративно-управлінські, але й публічно-сервісні функції.

Розділ 2

ОСНОВНІ ТЕОРІЇ, ШКОЛИ ТА МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

§ 1. Основні етапи розвитку публічного адміністрування

Теорія публічного адміністрування оформлюється в окремий науковий напрямок лише наприкінці XIX століття. Еволюція науки публічного адміністрування дозволяє виділити чотири етапи: 1) 80-ті рр. XIX ст. – 1920-ті рр.; 2) 1920-ті рр. – 1950-ті рр.; 3) 1950-ті рр. – кінець XX ст. ; 4) кінець XX ст. по наш час. В межах цих етапів відбулось формування та розвиток трьох основних моделей публічного адміністрування: – класична/бюрократична модель публічного адміністрування (Old Public Management/ Administration), модель нового публічного менеджменту (New Public Management) та модель належного управління /урядування (Good Governance / Good Administration).

Перший етап теорії публічного адміністрування припадає на кінець XIX – початок XX ст. (80-ті рр. XIX ст. – 1920-ті рр.). В цей час формуються основоположні концептуальні засади теорії публічного адміністрування як самостійної наукової сфери. Засновниками теорії публічного адміністрування вважають Вудро Вільсона, Франка Гуднау, Макса Вебера та декотрих інших вчених, що працювали у той час. У 1887 році майбутній президент США професор Вудро Вільсон (1856–1924) у своїй праці «Наука державного управління» започаткував теоретичну розробку питань публічного адміністрування. У роботах М. Вебера, В. Вільсона, Ф. Гуднау були висловлені й розроблені дві основоположні ідеї теорії публічного адміністрування: – для того, щоб реформувати апарат управління, треба його добре знати, а, отже, вивчати з наукових позицій; – апарат державно-адміністративного управління повинен бути відділений від сфери політики.