

УДК 35(094)

Т. Стадниченко

## ОСОБЛИВОСТІ НОРМОТВОРЕННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

**Досліджено основи нормативного закріплення удосконалення діяльності органів влади в Україні на сучасному етапі адміністративного реформування. Визначено проблематику розробки нормативного забезпечення державно-управлінської діяльності. Охарактеризовано роль норм права у процесі реформування владних відносин.**

**Ключові слова:** норма права, нормативне закріплення, державне управління, публічна влада, об'єкт управління, адміністративна реформа, європейські стандарти.

Важливою складовою державотворення загалом та адміністративної реформи, що уповільнилася на цей час в Україні, зокрема, є, по-перше, забезпечення належного функціонування суб'єктів виконавчої влади та управління в сфері місцевого самоврядування, і, по-друге, розмежування повноважень та сфери відповідальності щодо надання публічних послуг місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на різних територіальних рівнях управління.

Політико-правові реформи в Україні останніх років призвели до зміни правового механізму регулювання організації і здійснення місцевого самоврядування. У сучасний період найбільш актуальною проблемою є підвищення ефективності управлінської діяльності в системі місцевого самоврядування. За сучасних умов управлінські технології, як і служба в органах місцевого самоврядування загалом, розвиваються в контексті удосконалення національної системи публічної служби відповідно до європейських стандартів публічного адміністрування.

Сучасне нормотворення, напрями удосконалення нормотворчості є окремим напрямом трансформації публічного управління. Адміністративно-правове регулювання управлінської діяльності – це політико-юридичний засіб управління поведінкою людей у державно організованому суспільстві. Право є мірилом людських вчинків, забезпечує соціально-політичну, організаційну спрямованість управлінського діяння, закріплює нормативно оформлену основу управління, визначає права і обов'язки (компетенцію) державних органів, їхніх структурних підрозділів та службових осіб, встановлює правильне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату управління, закріплює раціональний варіант управлінської діяльності, підтримує належну організованість і дисципліну учасників управлінського процесу.

Водночас, на сьогодні правові норми фактично опосередковує майже увесь комплекс управлінських дій, вносить визначальний елемент правомірності у здійснення державного управління, створює режим його законності, закріплює об'єктивно обґрунтовані організаційні структури та раціональний порядок їхньої діяльності, тобто створює умови для досягнення високої ефективності управлінської діяльності за роки незалежності України. Як свідчать реалії сьогодення, поки що не вдалося побудувати достатньо функціональної та несуперечливої системи виконавчої влади, яка була б покликана здійснювати державно-управлінські функції та надавати якісні управлінські послуги громадянам України. А це є причиною недосконалості багатьох елементів

механізму державного управління, який дістався нам у спадок від авторитарно-тоталітарного режиму радянських часів. Подолати багато недоліків у сфері виконавчої влади можливо шляхом здійснення адміністративної реформи, метою якої є поетапне створення на наукових засадах ефективної і демократичної системи державного управління, що має бути достатньо прозорою для громадськості, максимально наближеною до потреб людини, а витрати на її утримання повинні відповідати фінансово-економічному становищу держави.

У сучасній науці державного управління та юридичних науках вчені при дослідженні сфери нормотворчості здебільшого приділяють увагу вивченню її загальнотеоретичних питань. У наукових джерелах висвітлено окремі аспекти діяльності органів влади з питань ролі нормотворення в державному управлінні. Така тема виступила предметом досліджень й науковців галузі державного управління – В. Баштанника, Р. Войтович, В. Голубь, С. Дубенко, І. Грицяка, Ю. Кальниша, Ю. Ковбасюка, В. Козакова, Т. Пахомової, А. Рачинського, І. Розпутенка, Є. Ромата, А. Семенченка, Г. Ситника, С. Телешуна, Ю. Шарова та інших. Саме тому актуальність досліджуваного питання, недостатній рівень його розробленості в теоретичному та методичному аспектах, невизначеність категорійного апарату підтверджують доцільність дослідження питання нормотворення в публічному управлінні.

Процеси децентралізації, впровадження принципу субсидіарності, конкурентне середовище, підвищення рівня вимог людини до різноманітності та якості отримуваних нею послуг, збільшення її впливу на владу зумовили пошук нових моделей побудови та організації діяльності публічно-правових інститутів з урахуванням сучасної парадигми управління, що базується на правовій нормі, принципі верховенства права та унормуванні діяльності публічних службовців відповідно до ст. 19 Конституції України [1].

Публічне адміністрування передбачає функціонування універсального організаційно-правового механізму виявлення, узгодження і реалізації суспільних потреб та інтересів на основі використання різних правових засобів, формування суб'єктивних прав та обов'язків учасників суспільних процесів, переведення їхніх зв'язків та відносин у конкретні правовідносини. Оскільки досягнення високої ефективності та якості будь-якого виду управлінської діяльності полягає в підвищенні ефективності та якості правового забезпечення такої діяльності [2], то саме публічно-правове нормування поведінки суб'єктів та об'єктів управління, яке здійснюється за допомогою організаційно-правового регулювання, здатне забезпечити узгодженість та цілеспрямованість їх діяльності, зорієнтованої на задоволення суспільних потреб та інтересів, які об'єктивно існують на конкретному етапі суспільного розвитку.

У правовій державі, в якій активно діють інститути громадянського суспільства, неодмінно виникають і вимагають вирішення дві важливі проблеми. Перша з них пов'язана із забезпеченням високоефективної і стабільної роботи державного апарату незалежно від гостроти політичної боротьби та змін у владному механізмі. Друга проблема впливає з права і конституційного обов'язку політичних сил, які перемогли на виборах, проводити в життя свою передвиборну програму, політичний курс, що одержав схвалення більшості виборців. В умовах трансформаційних процесів, що нині відбуваються в Україні у політичній, економічній, соціальній та духовній сферах, найважливішим чинником стабілізації є використання потенціалу самоорганізації і самоврядування населення для поліпшення умов життєдіяльності і зберігання національної державності.

Сучасні напрями розвитку адміністративної реформи в Україні характеризуються трьома рівнями: основоположним, загальним та спеціальним. Перший рівень визначає, що по суті адміністративна реформа в Україні має здійснюватись у трьох взаємопов'язаних напрямках: реформи виконавчої влади; реформи місцевого самоврядування; реформи адміністративно-територіального устрою України. Другий рівень дає відповіді, як вирішити проблеми законодавчого супроводу та загальних організаційних шляхів її забезпечення. Третій визначає конкретні пріоритети здійснення адміністративної реформи, зокрема: розвитку засад громадянського суспільства, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, забезпечення прогресивного розвитку сфери господарювання, місцевого самоврядування; посилення, розвитку міжбюджетних відносин, запобігання та протидії корупції, забезпечення профілактики правопорушень [3].

Загалом, відомим фактом є теза, що мета є найважливішою характеристикою управління – його призначенням. Для певних досягнень і здійснюється публічно-адміністративна діяльність. Система органів публічного управління створюється саме як інструмент реалізації мети та завдань щодо процесів, які відбуваються в суспільному житті, як засіб конкретизації загальних функцій державного управління у певних сферах суспільної життєдіяльності; з огляду на конкретну мету, розробляються, приймаються та реалізуються конкретні правові норми. Функції певного органу системи публічного управління є похідними від завдань та мети. Кожний орган влади, який належить до системи управління, здійснює належну йому компетенцію, й одночасно виконує державно-службові повноваження.

Нормотворення як процес має насправді визначальну мету – приведення публічно-управлінської діяльності у відповідність до соціально сприйнятної мети щодо задоволення потреб громадян у якісному, “ефективному” управлінні. До основних напрямків раціоналізації нормотворчої функції у сфері управлінської діяльності органів публічної влади щодо забезпечення потреб громадян потрібно зарахувати такі: створення загальних (економічних, соціальних, політичних) та спеціальних (передусім організаційних) гарантій найбільш повної реалізації прав і свобод громадян, задоволення їх потреб, відповідно до принципів соціальної справедливості і соціальної держави.

Нормотворення у сфері публічного управління виходить із таких управлінських принципів, як: випереджувальний вид діяльності; системність, комплексність та збалансованість підходів як максимально інтегроване осмислення проблем розвитку суспільного процесу, врахування всіх факторів аналізу та впливу, виваженість рішень, адекватність рішень до потреб громадян та суспільства, комплексність у процесі розробки норм, правил та процедур; наступність та послідовність нормотворення, що реалізуються на виконання обов'язків у режимі довгострокового планування, максимально позбавленого ситуативного впливу та політичного тиску.

До іншої групи принципів потрібно зарахувати проблемний підхід, який передбачає чітке визначення проблем, визначення ієрархії проблем, включення внутрішньополітичної проблематики у процес програмування управлінської діяльності; реалізм як здатність та можливість впровадження певного рішення, за наявності не лише фінансових, а й інформаційних, адміністративних, суспільних ресурсів; гуманізм, який забезпечує направленість діяльності управління на вирішення потреб органів влади, громадських організацій, окремих громадян, включення громадян у процес розробки та реалізації рішень; обґрунтованість впровадження зарубіжного досвіду в контексті залучення досвіду ЄС; планування та контроль діяльності.

Водночас, на сьогодні правові норми фактично опосередковує майже увесь комплекс управлінських дій, вносить визначальний елемент правомірності у здійснення державного управління, створює режим його законності, закріплює об'єктивно обґрунтовані організаційні структури та раціональний порядок їхньої діяльності, тобто створює умови для досягнення високої ефективності управлінської діяльності. Крім того, право сприяє оптимальному використанню усіх чинників, що впливають на ефективність управління. Дія цих чинників не лише опосередковується правом, а й істотно посилюється або ослаблюється залежно від рівня цього опосередкування. Право впливає на управління та його ефективність самим фактом свого існування.

У нормах права, що регулюють державно-управлінську діяльність відображені ступінь демократизму суспільства і управління, принципи соціальної справедливості, функціонально-структурна характеристика управлінських ланок, вимоги до кадрів управління, методів, стилю і культури їхньої роботи, рівня професіоналізму і дисципліни, моральних якостей, етики поведінки тощо. Право вказує не лише на те, що і як повинен зробити суб'єкт управління, не тільки визначає допустиму і можливу поведінку, встановлює контури управлінських рішень, а й зумовлює значною мірою їхній зміст. У процесі застосування суб'єктами управлінської діяльності права об'єктивується його регулююча дія, а це сприяє розвитку ініціативи, творчого ставлення до виконання службових обов'язків.

Застосування права в процесі управління є одночасно функціональною якістю і самого управління, але при цьому не потрібно забувати, що застосування права є самостійним явищем. Водночас правозастосування за своєю сутністю є управлінською діяльністю. Право само по собі не є ефективним чи неефективним. Воно стає таким у процесі цілеспрямованої діяльності. Загальна характеристика права, правових норм повинна зводитися до якісних рис – обґрунтованості, чіткості, масштабу охоплення суспільних відносин, своєчасності тощо. Висока якість правової регламентації управлінського процесу надає останньому сталості, законності й ефективності [4]. При цьому не існує односторонньої залежності між управлінням і правом. Чим ефективніший управлінський процес, тим ефективніший і юридичний механізм управління, а отже, й саме право.

Осмислюючи соціально-економічні, політичні та правові зміни в нашому суспільстві, необхідно всебічно дослідити встановлення та визначення закономірностей і тенденцій формування, критерії і ознаки здійснення їх поділу на групи, їх роль та вплив на зміни і удосконалення державно-управлінської діяльності, проблеми правового регулювання у сфері створення і діяльності самоврядних структур. Система організаційно-правових норм є складовою владного механізму, оскільки такий підхід обумовлений важливим місцем права, яке воно посідає у державному механізмі взагалі і в механізмі державного управління зокрема [5]. Ці правові норми визначають: порядок формування цілей та завдань державного управління та місцевого самоврядування у системному поєднанні; цілі та завдання державного управління; функції та компетенцію органів управління в державі, виходячи з їх цілей та завдань; правовий статус органів державного управління та місцевого самоврядування, предмет управлінського впливу, взаємовідносини з іншими органами державної влади; організаційно-правові форми та методи діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування; принципи побудови та функціонування органів державного управління та місцевого самоврядування; структуру та вид взаємовідносин елементів структури системи органів

державного управління та місцевого самоврядування; правовий статус службовців; цілі, основні напрями та організаційні основи функціонування об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління та місцевого самоврядування; правовий статус, повноваження та межі оперативної самостійності об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління та місцевого самоврядування; форми, умови, порядок виникнення, зміни припинення відносин між суб'єктами та об'єктами державного управління та місцевого самоврядування.

Таким чином, правове регулювання управлінської діяльності стосується не тільки визначення цілей та завдань органів місцевого самоврядування, їх компетенції, принципів побудови та функціонування [6], а й регламентації технології управління в межах організаційної структури як самої системи, так і її органів; визначення організаційно-правових форм та методів діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування.

### **Висновки**

На сьогодні в Україні спостерігається неусталеність правових норм, що забезпечують раціональне функціонування системи управління місцевим та регіональним розвитком, всієї системи територіальної організації влади. Численні зміни до Конституції України, прийняття Закону України "Про засади державної регіональної політики" викликали потребу удосконалити існуюче законодавство у сфері публічного управління. Втім неврегульованість багатьох напрямів публічно-управлінської діяльності викликало певну кризу управління.

Причини цієї кризи мають багатопланове спрямування і значною мірою пов'язані з певними факторами. По-перше, законодавство про управління місцевим та регіональним розвитком в Україні формувалося спонтанно, за умови відсутності єдиної законодавчої бази та без необхідної взаємоузгодженості законодавчих актів, прийнятих у різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях. Це призвело до наявності суттєвих суперечностей та неврегульованості багатьох питань місцевого та регіонального розвитку в чинному законодавстві. По-друге, закріплена у Конституції України модель організації влади на місцевому та регіональному рівнях із позиції сьогодення є архаїчною, вона не повністю відповідає європейським стандартам та принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. Досвід функціонування цієї моделі продемонстрував її безперспективність, неможливість адаптації до сучасних європейських моделей організації влади на місцях, забезпечення сталого місцевого та регіонального розвитку, реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування.

Виникла необхідність розробки стратегії управління місцевим і регіональним розвитком, предметом якої, передусім, є, по-перше, реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування, що передбачає вирішення певних основних завдань – вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою України; по-друге, конституювання територіальної громади як дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування, низової самоврядної адміністративної одиниці, визначення порядку створення територіальних громад, їх державної реєстрації; по-третє, стимулювання становлення територіальної громади як соціальної спільності, розвитку форм прямої демократії, активного залучення членів громади до участі у здійсненні завдань та функцій місцевого самоврядування, забезпечення прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, укрупнення територіальних громад із метою забезпечення їх самодостатності; по-четверте, удосконалення порядку

формування представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, визначення статусу комунальної власності, стимулювання зусиль органів місцевого самоврядування щодо розширення доходної частини бюджетів місцевого самоврядування, районних та обласних бюджетів за рахунок внутрішніх джерел.

У контексті реалізації права громадян на ефективне управління необхідно усвідомлювати, що ефективність цього процесу багато в чому залежить не тільки від наявності всього комплексу необхідних законів, що забезпечують організаційну й економічну самостійність адміністративно-територіальних утворень, але і від розуміння населенням своїх прав і можливостей у здійсненні публічного адміністрування, від дійсної спроможності цими правами грамотно скористатися. Саме тому перспективним напрямом дослідження розвитку нормотворення в системі публічного управління має бути роль і місце громадянина в публічному управлінні, ініціативи громадськості в нормотворенні, розвиток громадських форм у формуванні публічної політики.

### Література

1. Конституція України [Текст]. — К. : [б. в.], 2014. — 124 с.
2. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського державного управління: концептуальні позиції / В. Б. Авер'янов // Право України [Текст]. — 2006. — № 5. — С. 11—17.
3. Бакуменко В. Д. Принцип державного управління / В. Д. Бакуменко // Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Міхненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Троциньського, Ю. П. Сурміна]. — К. : НАДУ, 2010. — 820 с.
4. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи [Текст] : кол. моногр. / В. М. Алексєєв [та ін.] ; заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. — Дніпропетровськ : Монолит, 2009. — 383 с.
5. Баштанник А. Організаційно-правові засади управління в складних адміністративних системах: європейський досвід та Україна / А. Баштанник, В. Баштанник // Право України [Текст]. — 2007. — № 11. — С. 153—157.
6. Коліушко І. Б. Проблеми правового забезпечення адміністративної реформи / І. Б. Коліушко // Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції [Текст] : зб. наук. пр. — К. : АДЕФ-Україна, 2003. — С. 59—63.

T. Stadnychenko

### FEATURES RULEMAKING IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN MODERN CONDITIONS

**The foundations of regulatory consolidation of the improvement of the activities of the authorities in Ukraine at the present stage of administrative reform is explored. The problems of the development of the regulatory framework for public-management activities are defined. Role of law in the process of reforming of power relations is characterized.**

**Keywords:** rule of law, regulatory consolidation, public administration, public authority, object management, administrative reform, European standards.