

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**Кваліфікаційна робота  
магістра**

**НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УМОВАХ  
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Виконав: магістрант 2-го курсу, групи 8.2818-з  
спеціальності 281 «Публічне управління та  
адміністрування»

освітньо-професійної програми «Публічне  
управління та адміністрування»

А.С. Овчаренко

Керівник: доцент кафедри соціальної філософії  
та управління, доцент,

к.н. з держ.управління Заїка О.В.

Рецензент: професор кафедри соціальної  
філософії та управління,

доцент, д.філос.н. Глазунов В.В.

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Факультет соціології та управління  
Кафедра соціальної філософії та управління  
Рівень вищої освіти магістр  
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»  
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри соціальної філософії та  
управління

\_\_\_\_\_ Т.І.Бутченко  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2019 року

**З А В Д А Н Н Я**  
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТЦІ

Овчаренко Аліні Станіславівні

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Нормотворча діяльність органів влади в умовах децентралізації публічного управління

керівник роботи Заїка Олена Вікторівна, к.н.з держ.упр., доцент  
(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом ЗНУ від «29» травня 2019 року № 802-с

2. Строк подання студентом роботи 12 грудня 2019 року

3. Вихідні дані до роботи Авер'янов В. Державне управління. Європейські стандарти. Досвід та адміністративне право. Київ : Юстініан, 2013. 288 с.; Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України : проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : Софія, 2012. 128 с.; Керецман В. Державне регулювання регіонального розвитку : теоретичні аспекти. Київ : Вид-во УАДУ, 2012. 188 с.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1.Проаналізувати стан наукової розробки питань нормотворчої діяльності органів влади в умовах децентралізації публічного управління. 2. Здійснити уточнення змісту головних понять дослідження: «децентралізація публічного управління», «публічна адміністрація». 3.Обґрунтувати основні принципи та методи дослідження, що використовуються у даній роботі. 4. Проаналізувати нормотворчу діяльність в умовах становлення європейської моделі публічного управління в Україні. 5.Дослідити механізм упровадження європейських принципів публічного нормотворення. 6. Виявити специфіку нормотворчої діяльності в системі публічного управління. 7. Проаналізувати основні закономірності, принципи та завдання удосконалення нормотворчої діяльності на регіональному рівні.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Заїка О.В., доцент кафедри соціальної філософії та управління	29.05.2019	29.05.2019
Розділ 2	Заїка О.В., доцент кафедри соціальної філософії та управління	22.06.2019	22.06.2019
Розділ 3	Заїка О.В., доцент кафедри соціальної філософії та управління	21.09.2019	21.09.2019

7. Дата видачі завдання 29 травня 2019 року

**КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН**

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень 2019	<i>виконано</i>
2.	Бібліографічний пошук	Квітень 2019	<i>виконано</i>
3.	Розробка основних положень роботи	Травень 2019	<i>виконано</i>
4.	I розділ	Червень 2019	<i>виконано</i>
5.	II розділ	Серпень 2019	<i>виконано</i>
6.	III розділ	Вересень 2019	<i>виконано</i>
8.	Систематизація висновків	Листопад 2019	<i>виконано</i>
9.	Нормоконтроль	Грудень 2019	<i>виконано</i>

Студент \_\_\_\_\_ А.С.Овчаренко  
(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи \_\_\_\_\_ О.В.Заїка  
(підпис) (ініціали та прізвище)

**Нормоконтроль пройдено**

Нормоконтролер \_\_\_\_\_ Цапліна І.С.  
(підпис) (ініціали та прізвище)

## РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 87 сторінок, 120 позицій у списку літератури.

**НОРМОТВОРЧИСТЬ, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ, ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ»**

*Мета дослідження:* є вивчення основних засад удосконалення нормотворчої діяльності органів влади в умовах децентралізації публічного управління в Україні.

*Об'єкт дослідження:* виступають суспільні відносини, що складаються в процесі децентралізації публічного управління.

*Предмет дослідження:* удосконалення нормотворчої діяльності органів влади в умовах децентралізації публічного управління в Україні.

*Методи дослідження:* аналіз, синтез, інституціональний, емпіричний

*Новизна дослідження:* пропонуються шляхи удосконалення нормотворчої діяльності в умовах децентралізації публічного управління в Україні.

*Гіпотеза:* дослідження принципів, закономірностей нормотворчої діяльності сприятиме вдосконаленню нормотворчої діяльності на регіональному рівні.

*Висновки:* 1. Нормативне закріплення удосконалення діяльності органів влади доцільно визначити як систему адміністративно-правових норм, які регулюють суспільні відносини, сформовані в процесі адміністративного реформування і спрямовані на забезпечення органами державної влади, органами місцевого самоврядування визначених Конституцією і законами України засад реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, громадських об'єднань.

2. Інституціональні аспекти нормотворчої діяльності перебувають у тісному зв'язку і взаємодії, а саме: 1) політико-правовий аспект; 2) етичний аспект; 3) інституціональний аспект; 4) публічно-адміністративний; 5) діяльнісний (професійний) аспект.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	9
1.1. Стан наукової розробленості питань нормотворчої діяльності органів влади в умовах децентралізації публічного управління.....	9
1.2. Уточнення основних понять дослідження: «децентралізація публічного управління», «публічна адміністрація».....	25
1.3. Принципи та методи дослідження нормотворчої діяльності органів влади в умовах децентралізації публічного управління.....	32
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	35
2.1. Нормотворча діяльність в умовах становлення європейської моделі публічного управління в Україні.....	36
2.2. Законність як ключовий принцип нормотворчої діяльності органів влади в системі публічного управління.....	46
2.3. Упровадження європейських принципів публічного нормотворення як напрям адміністративно-територіальної реформи.....	52
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ.....	57
3.1. Особливості нормотворчої діяльності в системі публічного управління в умовах формування нової парадигми публічного управління.....	57
3.2. Основні закономірності, принципи та завдання удосконалення нормотворчої діяльності на регіональному рівні в сучасних умовах.....	66
ВИСНОВКИ.....	75
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	77

## ВСТУП

*Актуальність дослідження.* Курс на модернізацію Української держави в умовах реалізації політики європейської інтеграції, формування інститутів демократії та розвитку громадянського суспільства визначає нові пріоритети, завдання і принципи функціонування органів влади. У контексті трансформації українського суспільства особливого значення набуває нормативна регламентація формування механізму правового регулювання публічно-управлінських відносин.

Змістовна відповідь на політичні та соціально-економічні виклики у сучасних умовах визначається станом закріплення засобів, правил та процедур в діяльності органів влади. Таке нормативне закріплення має відповідати європейським стандартам публічного управління, в основі яких – дотримання прав і захист інтересів громадян, верховенство права, надання якісних адміністративних послуг тощо. Це актуалізує необхідність реформування як всієї нормативно-правової бази діяльності органів влади, так і нормотворчої діяльності.

Актуальність дослідження визначається потребою комплексного вирішення проблемних питань удосконалення нормотворчої діяльності органів влади в межах національної концепції сталого розвитку «Україна-2020» на нинішньому етапі державотворення. Ця концепція ґрунтується на передовому зарубіжному досвіді публічного управління, а саме, адаптації європейської моделі багаторівневого управління.

*Проблемна ситуація* полягає у систематичному визначенню нормотворчої діяльності як усталеного поняття на рівні функції органів влади, що потребує пошуку нових підходів щодо формування нормотворчої діяльності.

*Об'єктом дослідження* виступають суспільні відносини, що складаються в процесі децентралізації публічного управління.

*Предмет дослідження* – удосконалення нормотворчої діяльності органів влади в умовах децентралізації публічного управління в Україні.

*Метою дослідження є вивчення основних засад удосконалення нормотворчої діяльності органів влади в умовах децентралізації публічного управління в Україні.*

*Згідно з метою маємо такі завдання:*

- проаналізувати стан наукової розробки питань нормотворчої діяльності органів влади в умовах децентралізації публічного управління;*
- здійснити уточнення змісту головних понять дослідження: «децентралізація публічного управління», «публічна адміністрація»;*
- обґрунтувати основні принципи та методи дослідження, що використовуються у даній роботі;*
- проаналізувати нормотворчу діяльність в умовах становлення європейської моделі публічного управління в Україні;*
- дослідити механізм упровадження європейських принципів публічного нормотворення;*
- виявити специфіку нормотворчої діяльності в системі публічного управління;*
- проаналізувати основні закономірності, принципи та завдання удосконалення нормотворчої діяльності на регіональному рівні.*

*Наукова новизна дослідження полягає у тому, що у ньому пропонуються шляхи удосконалення нормотворчої діяльності в умовах децентралізації публічного управління в Україні.*

*Гіпотеза:* дослідження принципів, закономірностей нормотворчої діяльності сприятиме вдосконаленню нормотворчої діяльності на регіональному рівні.

*Апробація роботи.* Результати дослідження було представлено на конференції: VII Міжнародна заочна науково-практична конференція «Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика» 29 листопада 2019 р. (м. Запоріжжя).

## РОЗДІЛ 1

### МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

#### **1.1. Стан наукової розробленості питань нормотворчої діяльності органів влади в умовах децентралізації публічного управління**

Становлення Української держави викликало нагальну потребу в створенні ефективного механізму управління суспільно-політичними процесами у країні, формуванні раціональної системи влади. У свою чергу, необхідність оптимізації організаційно-управлінського впливу органів влади на суспільні відносини спричинила потребу у дослідженні системи публічного управління в державному механізмі, особливостей її політико-правової природи, організації і функціонування. Насамперед варто наголосити на тому, що категорія «публічне управління» є надзвичайно складною за своїм змістом. З огляду на це, більш доречним виглядає надання розгорнутої характеристики публічному управлінню, що допоможе зрозуміти його сутність. Публічне управління являє собою різновид суспільно корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади. Важливим є взаємозв'язок категорій публічного управління та державної влади, яка відповідно до ч. 1 ст. 6 Конституції України [64] реалізується органами законодавчої, виконавчої та судової влади. При цьому варто наголосити, що даний принцип був закріплений вже у тексті Декларації про державний суверенітет УРСР у 1990 р. [41]

Принцип розподілу влади, на наш погляд, вимагає також і того, щоб кожна зі складових здійснювала діяльність (публічно-управлінську діяльність) у властивій виключно для даної складової формі. Для законодавчої влади – це право творення (прийняття правових норм, законотворчість); для виконавчої влади – акти право реалізації (державне



управління; для судової влади – здійснення судочинства. Названі види державної влади та відповідні їм форми реалізації цієї влади, з огляду на сутність принципу розподілу влади, не можуть об'єднуватися, оскільки це буде мати своїм наслідком узурпацію влади, тобто неконституційне або незаконне її захоплення органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами [21; 26] Публічне управління досить часто визначають як форму діяльності органів виконавчої влади [35, с. 290-30].

Також усталеним є визначення публічного управління як галузі теорії та практики, яка є ключовою для публічного адміністрування і 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. При цьому публічне адміністрування – управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду, наданням публічних послуг [76, с.8]. Проте це не означає, що органи влади діють виключно у названій формі. У певних випадках вони, насамперед Кабінет Міністрів України та міністерства, приймають політичні рішення, тобто займаються політичною діяльністю, яку доцільно відмежовувати від публічного управління.

Цікаве визначення подано у роботах О.Танчук, де авторка визначає сутність публічного управління як нової моделі управлінської діяльності сучасної держави та доводить, що публічне управління передбачає багатополосність у прийнятті рішень, зміст яких визначається взаємодією різноманітних акторів публічної політики (держави, громадськості, груп інтересів), і саме стратегії акторів визначають архітектуру кінцевого рішення, яке втілюється державними органами при підтримці або спільно з недержавними інституціями. Цей же автор обґрунтовує тезу, що процес публічного управління є поєднанням діяльності та взаємодії владно-ієрархічної спільноти людей, цілеспрямованого функціонування

управлінської системи органів державної влади, громадянського суспільства та циклу прийняття і реалізації рішень, які впорядковують й раціоналізують управління [111--112]. В. Баштанник вважає, що публічне управління на рівні демократичної держави 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 стосунків у конкретні правовідносини. Система публічно-управлінських відносин в Україні не відповідає проголошеному курсу держави до демократії та європейських стандартів врядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою і надмірно централізованою, закритою від суспільства, окремішньою від потреб простої людини. Внаслідок цього система державного управління гальмує проведення соціально-економічних і політичних реформ [20].

І.Письменний вважає, що в умовах становлення громадянського суспільства відбувається трансформація публічного управління в інститут публічної взаємодії [86]. Концептуальні засади нормотворчої діяльності в системі публічного управління визначально детерміновані через взаємозв'язок суспільної потреби та функціонального призначення діяльності органів влади. Тому нормативне закріплення удосконалення діяльності органів влади доцільно визначити як систему правових норм, які регулюють суспільні відносини що формуються в процесі адміністративного реформування і спрямовані на забезпечення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування визначених Конституції і законами України засад реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також у процесі державного і самоврядного управління у сферах соціально-економічного і суспільно-політичного розвитку, охорони громадського порядку.

Предметом нормативно-правового регулювання є суспільні відносини, що регулюються нормами відповідної галузі права [111]. Нормотворчість органу влади реалізується через правові норми, які визначають:

- порядок формування цілей та завдань публічного управління та місцевого самоврядування в системному поєднанні;

- цілі та завдання публічного управління; функції та компетенцію органів управління в державі, ураховуючи їх цілі та завдання;

- правовий статус органів публічного управління та місцевого самоврядування, предмет управлінського впливу, взаємовідносини з іншими органами державної влади.

- організаційно-правові форми та методи діяльності органів публічного управління та місцевого самоврядування; принципи побудови та функціонування органів публічного управління та місцевого самоврядування;

- структуру та характер взаємовідносин елементів структури системи органів публічного управління та місцевого самоврядування.

- правовий статус службовців, цілі, основні напрями та організаційні основи функціонування об'єктів організаційно-управлінського впливу публічного управління та місцевого самоврядування; повноваження та межі оперативної самостійності об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління та місцевого самоврядування.

Так, Н. Александрова дослідила нормотворчу діяльність центральних органів виконавчої влади як особний тип нормотворення, й акцентувала увагу на приматі легальності актів органів виконавчої влади [6]. Саме тому важливо визначити організаційні аспекти нормотворчої діяльності: політико-правовий аспект, що полягає в притаманній соціально неоднорідному суспільстві в системі засадничих ідей, політичних поглядів, юридичних принципів і загальноприйнятих понять з приводу сутності, змісту і соціальної ролі нормотворення; соціально-психологічний аспект – полягає в доцільності усвідомлення неухильного дотримання чинного законодавства;

інституціональний аспект нормотворення – реалізація нормотворчої діяльності первинного та вторинного типу в політиці держави та правовому режимі суспільства; публічно-адміністративний – формалізоване закріплення в нормативно-правових актах доцільності норм регулювання управлінської діяльності. Вважаємо, що нормотворча діяльність виступає специфічною формою функціонування органу влади як суб'єкта управління, наділеного компетенцією на розробку та реалізацію норми права в інтересах: суспільства, певної соціальної групи, політичної сили та політичного суб'єкта. Саме нормотворча діяльність легалізує публічно-управлінський механізм на всіх рівнях, гарантує його визнання іншими суб'єктами державної влади і, врешті-решт, дозволяє говорити про владу як про систему.

До найважливіших функцій держави Конституція України віднесла забезпечення прав і свобод людини, соціальний, правовий та економічний захист громадян. Саме права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість державної діяльності [18]. Реалізація цих конституційних положень значною мірою залежить від організації публічного управління діяльності відповідних державних органів та їх посадових осіб. Законодавче регулювання такої діяльності і здійснюють норми публічного адміністрування. Вони базуються на положеннях Конституції України, законодавчих актах Верховної Ради, актах Президента та Уряду країни, актах центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і тісно пов'язані з теоретичними положеннями таких суміжних дисциплін, як теорія держави і права, історія держави і права, конституційне право, адміністративне право.

Публічну владу, незалежно від конституційних особливостей на рівні національних держав, цілком вмотивовано слід детермінувати як інструмент забезпечення існування держави, досягнення її цілей. При цьому публічна влада здатна впливати на суспільні процеси, поведінку окремих соціальних груп за допомогою спеціальних органів і установ як складових частин єдиного механізму державної влади.

При дослідженні системи державного управління Г. Атаманчук виокремлює два підходи до її структури: по-перше, аналіз взаємодії у межах системи «суб'єкт управління (держава) – взаємовідносини (прямі та зворотні зв'язки) – суспільна система»; по-друге, аналіз системи «суб'єкт управління – вплив – об'єкт управління» [9-12]. К. Бельський обмежує державне управління рамками «державно-апаратного середовища» [22-23]. В.Рижов вважає, що діяльність по управлінню у різноманітних структурах має однотипний характер організації спільної роботи колективу по вирішенню поставлених перед органом влади завдань [100, с.14-22].

Ключовими поняттями для публічного управління виступають держава і державна влада, через розуміння державного управління як способу функціонування і реалізації державної влади з метою становлення і розвитку держави [26; 28]. Визначальним суб'єктом публічного управління у межах особистісних та суспільних взаємовідносин слід вважати орган влади відповідного рівня.

О. Скакун визначає орган влади (держави) як складову частину державного апарату, групу осіб чи особу, яка наділена законодавчо визначеними владними повноваженнями для виконання завдань та функцій держави [105]. Орган влади формується державою чи безпосередньо народом, має визначені Конституцією та законами спеціальні функції, державно-владні повноваження, функціонально взаємодіє з іншими органами управління, та складається із службовців, відносини між якими регулюються відповідними нормативними актами. Орган влади також має власну матеріальну базу та організаційну структуру. Системними ознаками органу влади виступають: засіб утворення (виборні; такі, що призначаються; спадкові), час функціонування (постійні; тимчасові), територія (загальнодержавні; місцеві), характер компетенції (загальний; спеціальний), порядок здійснення компетенції (колегіальні; єдиноначальні), правові форми (правотворчі; правоохоронні; контрольні-наглядові; установчі), принцип розподілу державної влади, характер і зміст діяльності [80, с. 98-102].

Г. Атаманчук основними ознаками органу влади вважає правовий статус, структуру, систему зовнішніх зв'язків [12, с.140-141]. У цілому поділяючи наведені підходи, вважаємо за необхідне вказувати на суб'єктність конкретного органу влади, визначення повноважень органу влади через прямі норми тощо.

Тому підхід О.Скакун нами розглядається як більш предметний, спрямований на визначення сутності, а не лише функціональних ознак органу влади. Важливим етапом в українському державотворенні й законотворчості, у розвитку українського суспільства та держави стало прийняття 28 червня 1996 року Конституції України, яка проголосила Україну суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, визнала людину найвищою соціальною цінністю, утвердила реальне народовладдя. Конституція підсумувала попередній розвиток суспільства й держави, створила об'єктивно необхідні правові основи їх функціонування й подальшого розвитку, зумовила незворотність цих процесів і нове ставлення до України інших держав, а також міжнародних органів і організацій. Конституція створила основу для якісно нової системи права України, всіх її галузей і насамперед такої провідної, фундаментальної галузі, як конституційне право України. Прийняті на основі Конституції та в розвиток її положень нові законодавчі акти сприяли становленню більшості основних інститутів конституційного права, насамперед конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина, форм безпосередньої демократії, організації державної влади та місцевого самоврядування тощо. Демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, активізація процесів формування громадянського суспільства і побудова демократичної, правової, соціальної держави об'єктивно та настійно вимагають оптимальних політичних, соціальних, економічних, культурних розбудов сучасного українського суспільства та ефективного вдосконалення публічного управління.

Становлення в Україні суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави (ст. 1 Конституції України) об'єктивно актуалізувало не тільки визнання, але й послужило нормативною основою наукової і прагматичної легалізації державної влади та місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України) [64]. Процес становлення публічного управління в сучасних умовах державотворення, розвитку конституційно-правових засад досліджували провідні вітчизняні науковці В.Бакуменко [18-20], М.Білинська [24], О.Волощук [32], І.Грицяк [57-59], Ю.Князєв [59], В.Корженко [65], В.Куйбіда [68], М.Лахижа [69], В.Мартиненко [74], О.Мошак [77], Н.Нижник [133], І. Письменний [143], М.Пухтинський [97], О.Радченко [98], В.Ребкало [99], С.Серьогін [102-103], В. Шаповал [120], І.Хожило [118] та ін.

Спектр проблемних питань щодо змісту реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування досить широкий. Зокрема, у працях В. Аверьянова [1-4], В.Борденюка [25], В. Дзюнзюка [46], М. Їжі [54], В. Киричука [58], О. Коротич [66-67], В. Мамонової [73], О. Сушинського [110] та інших проаналізовано організаційно-правові засади діяльності органів влади, їх статус, проблеми взаємодії з органами місцевого самоврядування, відносини з іншими органами виконавчої влади та з громадськістю, проблеми територіальної організації влади.

Загальні питання змісту адміністративної реформи стали предметом наукових розробок В. Авер'янова [2], С. Дубенко [49], І. Коліушка [61], В. Тертички [112], В.Тимцуника [111], В. Цветкова [118] та інших. Попри значну кількість наукових праць, в яких висвітлено різні проблемні аспекти функціонування органів влади, в умовах реалізації адміністративної реформи залишаються не вирішеними окремі правові, організаційні, інституційні та мотиваційні аспекти їх реформування, насамперед, нормативного закріплення такого реформування.

Нині процес формування владного механізму в Україні, побудова механізмів реалізації законодавчої та виконавчої влади та визначення шляхів

їх взаємодії насичений суперечностями. До важливих напрямів реорганізації системи органів влади слід віднести зміну інституційного механізму влади через зміни співвідношення держави та інших складових політичної системи, разом із змінами механізмів представництва соціальних інтересів на шляху демократизації влади.

Слід погодитися із запропонованим методологічним підходом О.Фісюна, Ю.Кальниша про те, що навіть в умовах демократизації системи влади в Україні зберігається пострадянська модель розвитку політичної системи, для якої характерна, насамперед, гіпертрофована роль держави, реалізована через так звану «вертикаль виконавчої влади», основою якої є уряд з максимально широкими повноваженнями, й водночас – послаблення ролі інститутів громадянського суспільства [117]. У контексті проблематики дослідження також слід відзначити роботу Р. Войтович, присвячену дослідженню теоретичних засад глобалізації та її впливу на систему публічного управління [31]. Зокрема, автор наголошує на необхідності визначення пріоритетів суспільного розвитку як результату впливу глобалізації на систему публічного управління.

В.Тимцуником доведено, що в основу раціональної логічної моделі дослідження публічного управління мають бути покладені такі положення:

- управління об’єктивно має стратегічний характер;
- у процесі управління необхідно поєднувати системний та ситуаційний підходи;
- соціальні системи в процесі врегулювання суспільних відносин мають розглядатися як сукупність суб’єктів та об’єктів управління, які володіють певними цінностями;

концепція взаємозв’язку національної і міжнародної безпеки в контексті врахування глобальних проблем безпеки є ключовою;

- глибина й детальність аналізу загроз національним інтересам має бути достатньою для прийняття публічно-управлінських рішень, адекватних



рівню згаданих загроз, особливо з огляду на характерні риси можливих воєн майбутнього;

- необхідне усебічне врахування глобальних процесів і тенденцій світового розвитку;

- управлінський процес має розглядатися як динамічна система, що складається з набору взаємопов'язаних функцій (планування, регулювання, контроль та інші) [11].

Напрацювання вітчизняних і зарубіжних вчених свідчать про те, що визначення, спрямування та закріплення правових засад публічного управління потребують самостійних досліджень в управлінській науці.

На нашу думку, методологія дослідження проблемних питань становлення та розвитку нормотворчої діяльності в системі публічного управління в незалежній Україні відповідно до стратегічного напрямку Української держави – набуття відповідності критеріям на вступ до Європейського Союзу має здійснюватися через адаптацію правових засад функціонування органів влади, формалізацію публічно-адміністративних структур демократичного врядування. У концептуальному розумінні структура дослідження удосконалення нормотворчої діяльності в публічному управлінні потребує вирішення таких завдань:

- узагальнення теоретико-історичних засад розвитку управління на різних рівнях в межах національної держави, визначення історичних тенденцій формування правової основи публічного адміністрування та нормотворчої діяльності в Україні як самостійного напрямку науки державного управління;

- систематизація європейського досвіду раціоналізації нормотворчої діяльності у системі публічного управління з використанням сучасної методології наукового дослідження, що спрямована на узагальнення правил і процедур формування структур управління на всіх рівнях в країнах-членах Європейського Союзу;

– визначення дефініцій суб'єктів публічно-владних відносин через завдання, цілі, принципи, компетенції інститутів політичної влади, а також з'ясування місця принципів державно-управлінської діяльності у системі повноважень органів публічного адміністрування в Україні;

– проведення порівняльного аналізу принципів діяльності суб'єктів державної політики із принципами організації діяльності владних структур зарубіжних країн;

– дослідженні впливу суспільних інститутів на розвиток нормотворчої діяльності в системі публічного управління.

З позицій сучасної науки адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у системі публічного управління здійснюється за допомогою певних норм та методів, регламентованих законами України.

Наука поєднує дослідження базових об'єктивних законів, закономірностей та тенденцій розвитку правового регулювання суспільно-політичних процесів. Зокрема, у наукових працях В.Баштанника, І. Грицяка, В. Дзюнзюка, М. Лахижі, Р. Мінченка, С. Шевчука досліджуються як політико-адміністративні системи національних держав, так і механізми управління в межах наднаціональних інтеграційних утворень, а також запропоновані методологічні основи порівняльно-правового і теоретико-методологічного аналізу суспільних процесів на рівні складних адміністративних систем, що виходять за рамки національних відносин. Саме відповідна універсальність та значущість інституту правових форм публічного управління, нормотворення та нормотворчої діяльності забезпечила йому одне з центральних місць у теорії адміністративного права, вимагаючи свого детального та максимально повного дослідження. Зазначений заклик був закладений в основу наукових праць багатьох вчених правників. Зокрема, аналізу зазначеного інституту присвятили свої праці такі науковці як В.Аверьянов, Ю. Битяка, В.Борденюк, І.Дробуш, С. Дубенко, А.Колодій, В.Колпаков, В.Кравченко, Н. Нижник, Н. Плахотнюк, В. Плішкін тощо.

Отже, нормотворча діяльність – це специфічна форма управлінської діяльності компетентних суб'єктів нормотворчості з підготовки, розробки, прийняття та офіційного оприлюднення норм права, яка заснована на пізнанні об'єктивних соціальних потреб та інтересів суспільства. Такий підхід базується на розумінні права як системи загальнообов'язкових, формально-визначених, установлених державою, гарантованих нею правил поведінки, що регулюють суспільні відносини.

Відповідно, функції права – основні напрями його впливу на суспільні відносини, й такі функції розподіляються на: гуманістичну функція (охорона прав людини); організаторсько-управлінську функцію (право на вирішення певних проблем); інформаційну функцію; ціннісно-орієнтувальну функцію; ідеологічно-виховну функцію; пізнавальну функцію. Загалом, нормотворчий процес – це діяльність уповноважених суб'єктів нормотворчості з підготовки, розробки, прийняття й офіційного оприлюднення норм права.

Отже, формування основ державного управління в умовах трансформації політичної системи виступає важливим питанням політичного життя і політичної стабільності української держави, основною передумовою становлення громадянського суспільства, сприяє консолідації соціальних груп, забезпеченню політичної безпеки країни [60].

У сучасних умовах ефективна влада виступає як важливий засіб реалізації комплексу пріоритетів державної політики: забезпечення ефективного управління на центральному і регіональному рівнях, розвиток самоврядних структур управління, створення умов соціального партнерства, стратегічне реформування державного управління, інтеграція України до європейських економічних, політичних структур та європейського правового простору.

Раціонально організоване публічне управління інтегрує інтереси соціальних груп та реалізує функцію суспільної адаптації державно-управлінських рішень, й при цьому забезпечує наступність суспільного управління та його демократичний характер. Загалом, сучасна наука

створила відповідний базис для розробки поняття нормотворчої діяльності саме в аспекті науки управління.

Відповідно до законопроекту 1997 р. «Про нормативні правові акти» було визначено поняття нормотворчого процесу як спеціальної правової діяльності повноважних суб'єктів по підготовці, прийняттю нормативних актів та введенню їх в дію. У проекті закону було дано поняття нормотворчості як процедури прийняття нормативних актів. Саме тому у науці управління актуальним є розробка суто управлінського підходу до нормотворчої діяльності.

У проекті Закону України 1997 р. було визначено всі основні питання саме юридичної техніки. Проте у тексті проекту закону не деталізується поняття нормотворчої діяльності, а лише згадується у статті 39. Останнім часом, в період трансформації системи публічного управління 2015-2019 рр. прийняті нормативно-правові акти, які системно змінили сутність нормотворення. Це перш за все, Указ Президента «Про Стратегію сталого розвитку Україна-2020» [110], низка законодавчих актів щодо реалізації національної антикорупційної політики (запровадження антикорупційної експертизи нормативно-правових актів).

Змістом цих нормативних актів є оптимізація системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності публічного управління забезпечення впровадження єдиного підходу до розроблення проектів положень про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади.

Адміністративно-правове регулювання управлінської діяльності – це політико-юридичний засіб управління поведінкою людей у державно організованому суспільстві. Право виступає 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 правозастосування (на засадах розробки, прийняття та реалізації нормативно-правових актів) за своєю природою є управлінською діяльністю. Право само по собі не є ефективним чи неефективним. Воно стає таким у процесі цілеспрямованої діяльності.

Насправді, усі норми права мають однакову ефективну вагу, тоді як ефективність діяльності із застосування цих норм, як правило, різна. Висока якість правової регламентації управлінського процесу надає останньому сталості, законності й ефективності. Адже статтею 19 Конституції України передбачено, що «правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [65].

Серед відомих науковців, які у своїх роботах досліджували теоретичні та правові аспекти нормотворчої діяльності, можна відзначити В. Авер'янова, В. Борденюка, Ю. Битяка, Р. Васильєва, В. Зуя, Л. Ковалю, В. Колпакова, Ю. Тихомирова та ін. Проте питання нормотворчості центральних органів виконавчої влади розкриті в них лише фрагментарно, хоча уявляються вкрай важливими та актуальними.

Необхідність цього пов'язана з досить високим ступенем узагальненості регулятивних моделей законів, потребою регламентації тих аспектів суспільних відносин, які виявляються надто конкретними для законодавчого узагальнення, та відповідно вивільненням законів від регулювання процедурно-процесуальних і технологічних аспектів правовідносин. При цьому нормативно-правові акти вказаних органів

розглядаються науковцями, як найважливіший елемент механізму дії законів [4]. Правовою формою діяльності органів виконавчої влади є видання нормативно-правових актів. Під час видання цих актів вищезазначені органи повинні орієнтуватися не тільки на забезпечення інтересів держави, але й на обов'язковість дотримання прав та свобод громадян. На жаль, успадкована Україною система радянського адміністративного права істотною мірою не відповідає потребам сьогодення і унеможливорює розбудову правової держави, що проголошено статтею 1 Конституції України [65]. У зв'язку з чим, нове адміністративне право має за мету гарантування прав людини і встановлення цивілізованого співвідношення між інтересами особи та держави. Діяльність органів повинна базуватися на законах, забезпечувати обмеження адміністративного розсуду органів і представників виконавчої влади, зменшення адміністративного тиску на особу. Нормативно-правові акти органів виконавчої влади займають за своєю чисельністю провідне місце серед джерел права. Вже цей кількісний критерій обумовлює важливість встановлення їх юридичної природи і ролі в правовому регулюванні суспільних відносин, а також місця в загальній системі законодавства України.

Особливого значення нормотворчість набуває в умовах проведення адміністративної реформи в Україні, яка спрямована на визначення ролі і місця органів виконавчої влади в системі державних органів, форми і методів діяльності, а також розподілу компетенції й обов'язків між цими органами.

Правовою формою діяльності органів виконавчої влади є видання нормативно-правових актів. Під час видання цих актів вищезазначені органи повинні орієнтуватися не тільки на забезпечення інтересів держави, але й на обов'язковість дотримання прав та свобод громадян. На жаль, успадкована Україною система радянського права істотною мірою не відповідає потребам сьогодення і унеможливорює розбудову правової держави, що проголошено статтею 1 Конституції України. У зв'язку з чим, нове публічне право має за мету гарантування прав людини і встановлення цивілізованого

співвідношення між інтересами особи та держави. Діяльність органів повинна базуватися на законах, забезпечувати обмеження адміністративного розсуду органів і представників виконавчої влади, зменшення адміністративного тиску на особу. Нормативно-правові акти органів виконавчої влади займають за своєю чисельністю провідне місце серед джерел права. Вже цей кількісний критерій обумовлює важливість встановлення їх юридичної природи і ролі в правовому регулюванні суспільних відносин, а також місця в загальній системі законодавства України.

Особливого значення відомча нормотворчість набуває в умовах проведення адміністративної реформи в Україні, яка спрямована на визначення ролі і місця органів виконавчої влади в системі державних органів, форми і методів діяльності, а також розподілу компетенції й обов'язків між цими органами.

Особливий предмет регулювання – питання місцевого значення. Питання місцевого значення стосуються широкого кола сфер управління, однак пов'язані з безпосереднім забезпеченням життєдіяльності територіальної громади, локальною спрямованістю та вирішенням конкретних проблем громадян (затвердження місцевого бюджету, управління комунальною власністю, організація благоустрою тощо).

Ключовим повноваженням місцевого самоврядування є компетенція у фінансових питаннях. Основним фінансовим нормативно-правовим актом є місцевий бюджет, який має спеціальний статус та є засобом забезпечення реалізації інших нормативно-правових актів. При цьому мова може йти про локальний характер діяльності органів публічної влади. Адресатами нормативно-правових актів місцевого самоврядування можуть бути громадяни, які проживають або перебувають у певний час на території адміністративно-територіальної одиниці, а також розташовані в її межах підприємства, установи, організації. Здійснення нормотворчої діяльності органами місцевого самоврядування передбачає відносно широкий простір

для вибору певного правового рішення не лише з огляду розв'язання означених проблем, а й з метою впорядкування, спрямування та врегулювання відносин у муніципальній сфері.

Таким чином, зазначена діяльність муніципальних органів є необхідним правовим важелем врегулювання та вирішення не лише нагальних проблем, а й дієвим способом оптимізації ефективного спрямування їх управлінського потенціалу в різних сферах суспільного життя: економічного, соціального, культурного тощо, що актуалізує дослідження основних етапів прийняття їх рішень.

## **1.2. Уточнення основних понять дослідження: «децентралізація публічного управління», «публічна адміністрація»**

На сьогодні держава взяла на себе забезпечення прийняття всіх необхідних законів для передачі ресурсів та повноважень на місця. Держава здійснює організаційну та методичну підтримку процесу об'єднання громад, яке відбувається на підставі Закону України “Про добровільне об'єднання громад”. Перший крок – бюджетна децентралізація – виявився успішним. Отже, завдяки новій бюджетній політиці місцеві громади отримали додаткові фінансові ресурси для розвитку інфраструктури – доріг, освітлення, водопостачання, водовідведення, утилізації побутових відходів тощо. Це свідчить про ефективність і незворотність децентралізації в Україні. Другий крок – децентралізація управління. Вона повинна проводитися на принципах доцільності, справедливості, відповідальності.

Існують різні підходи до визначення поняття “децентралізація”, серед яких виділимо такі: самостійність у підходах до управління [70]; передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади [80]; передача частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим та ослаблення або



скасування централізації [82]; процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями [60].

Однак доцільно навести позицію, що “у загальному вигляді суть децентралізації полягає в тому, що функції та повноваження по здійсненню єдиної державної влади, яка первісно належить народові, розподіляється між відповідними органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади і органами місцевого самоврядування, з іншого. У першому випадку йдеться про розподіл функцій і повноважень по здійсненню єдиної державної влади насамперед між вищими органами держави, що відображається у принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Такий спосіб децентралізації державної влади, відображаючи принципи взаємовідносин парламенту, глави держави та уряду, охоплюється, як відомо, поняттям форми державного правління” [80].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови термін “децентралізація” подається як система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління [30].

У політології термін “децентралізація” (від лат. *de...* – префікс, що означає заперечення, і *centralis* – серединний) – управлінська політична система, покликана здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади; політичний процес, що передбачає делегування центральним урядом певних повноважень на місцевий рівень з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціонального значення, а також утілення в життя специфічних регіонально-локальних програм [35].

За І. Грицяком, децентралізація державного управління – це діяльність незалежного місцевого самоврядування унаслідок передачі їм повноважень держави, це процес розширення та зміцнення прав та

повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру [40].

Передача повноважень у цьому випадку розглядається не як делегування, а як перетворення державних повноважень на самоуправлінські, що, очевидно, дає можливість розгляду різних видів влади місцевого самоврядування та державної влади.

При цьому І. Грицяк зауважує: “Якщо процеси деконцентрації поширюються лише на державну виконавчу владу на місцях, то децентралізаційна діяльність своїм об’єктом має сферу місцевого самоврядування” [39]. І. Грицяк зазначає, що “останніми десятиліттями у країнах світу значно посилюються процеси деконцентрації і деконцентрації державної влади. Справжня децентралізація передбачає, насамперед, передачу повноважень центральній владі непередставницьким органам місцевої влади (наприклад, генеральним і муніципальним радам у Франції), а представникам центральній виконавчій владі на місцях (префектам)” [62]. Відповідно, децентралізація призначена для створення політичного середовища, де влада для доступу політичних, економічних і соціальних ресурсів розподіляється між центральним урядом і більш низьких рівнях влади.

На думку Ю. Тихомирова, децентралізація, управління – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру [113].

Вивчаючи питання децентралізації, Н. Нижник зазначає, що цей процес є особливим способом відтворення централізації та отримує прояв протилежного її боку. Органи загальної влади нижчих шаблів управління отримують можливість самостійно і остаточно приймати рішення, що належать до їх компетенції. Н. Нижник вважає, що децентралізація характерна для сфери державного управління і це явище, зумовлене

об'єктивними і суб'єктивними факторами, це певна протилежна сторона централізації, своєрідний засіб відображення централізації. [79].

Г. Одінцева, Г. Мостовий, О. Амосов визначають децентралізацію “як самостійність у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, в суттєвому” [81].

О. Оболенський трактує децентралізацію, як передання частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, розширення повноважень нижчих органів за рахунок вищих за рівнем [80].

О. Сушинський визначає децентралізацію, як процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); у широкому розумінні – ослаблення або скасування централізації [111].

Цікавим є підхід В. Корженка, який, розрізняючи децентралізацію демократичну та адміністративну, фактично схиляється до розуміння її як часткової деволуції державної виконавчої влади [66]. На думку В. Керецмана, децентралізація – це поступове делегування постійно зростаючої частини повноважень регіональним, міським і сільським владним інститутам [58].

К. Линьов децентралізацію інтерпретує як процес передачі відповідальності за планування та реалізацію, розподіл ресурсного забезпечення від центральних органів державної влади до нижчих державних структур та органів місцевого самоврядування влади [74].

Підсумовуючи все вищезазначене, можна стверджувати, що децентралізація влади – це передача владних повноважень і відповідальності від суб'єктів управлінського впливу іншим структурним одиницям, наділеним необхідними правами, обов'язками та ресурсами.

Відповідно, децентралізація буде відбуватися в кращому випадку, якщо вона підтримує функціонування демократії, належний технічний потенціал місцевого самоврядування і розвиток громадянського суспільства та громадських організацій.

Перевагами децентралізації влади є: можливості реалізації диференційованої політики, ефектів мобілізації на місцевому рівні, підвищення інтересу, створення партнерських відносин та соціальної єдності, набуття досвіду і створення технічних груп на місцевому рівні; гнучкість у прийнятті рішень та управлінні, а також прямого фізичного контролю на місцевому рівні.

Об'єктивним критерієм виокремлення з маси суспільних відносин, що становлять предмет публічного управління, слід вважати не управлінський характер регульованих відносин, а обов'язкову наявність такого поняття, як «публічна адміністрація».

Також у цих відносинах переважають не управлінські ознаки, а ознаки так званої «публічної сервісної» діяльності, тобто діяльності держави й органів місцевого самоврядування. У такому випадку, якщо публічна адміністрація пов'язана лише з органами публічної влади, які зайняті виконавчою діяльністю (йдеться про органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування), то «публічна сервісна діяльність» притаманна всім органам державної влади та місцевого самоврядування.

Зокрема, публічну адміністрацію розглядають як: сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування); апарат управління публічними справами, який займається реалізацією цілей, визначених політичною владою; організація, яка здійснює будь-яку державну діяльність і яка не знаходиться під керівництвом ні законодавчої, ні судової влади; планована людська діяльність, спрямована на досягнення певних суспільних цілей; процес досягнення національних цілей за допомогою публічних

організацій; організація та діяльність органів і установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади.

Особливе місце у виокремленні особливостей публічної адміністрації займають наукові розробки М. Лахижі. Зокрема, дослідником проведено комплексне дослідження проблем трансформації публічної адміністрації у посткомуністичних країнах на базі принципів європейського адміністративного простору.

На відміну від І.Грицяка, у розробках М.Лахижі зроблено висновок про необхідність синтезу методологій дослідження публічного управління на основі політичного реалізму та розгляду процесу в динаміці. У розробках дослідника визначено спільні риси і особливості посткомуністичної трансформації та модернізації публічної адміністрації. Особливу увагу М.Лахижа приділив необхідності удосконалення нормативно-правової бази з урахуванням принципів європейського адміністративного простору [71-73]

Вважається, що похідним від поняття «публічна влада» є поняття «публічна служба» [20]:

- по-перше, у багатьох країнах світу публічна влада (публічна адміністрація) організовується та діє на основі певних принципів, зокрема таких: централізація – передбачає, що система адміністративних органів будується за ієрархічним принципом [48]. Тобто органи нижчого рівня підпорядковуються органам вищого рівня. Останні, у свою чергу, мають право скасовувати їх рішення, давати їм розпорядження, здійснювати контроль за виконанням таких розпоряджень [48].

- по-друге, децентралізація передбачає передачу на місця окремих функцій публічної адміністрації. Цей принцип не ставиться у протиріччя попередньому принципу, він закладений в основу місцевого самоврядування [48].

- по-третє, концентрація – передбачає, що всі владні повноваження зосереджені в одному органі, а інші управлінські структури не можуть приймати рішення на перекір такій структурі.

- по-четверте, деконцентрація – передбачає, що владні повноваження розділені між різними органами таким чином, що владний орган передає своїм підпорядкованим органам (особам) частину повноважень, зберігаючи за собою всю повноту відповідальності [76, с.282-284].

Наведені принципи відносять до принципів організації публічної адміністрації. Також окремо вирізняють принципи діяльності публічної адміністрації: законність, імперативні повноваження, дискреційні повноваження, ефективність.

Вважаємо, що на сьогодні в Україні формально сформована багаторівнева система інститутів публічної адміністрації (йдеться про органи та інші державно-владні інституції, підпорядковані передусім політичній владі, на які покладені публічно-управлінські функції). Також із набуттям Україною незалежності у державі функціонують органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, запроваджено державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Проте нині публічна адміністрація залишається: неефективною, незбалансованою, великою, закритою від суспільства, схильною до корупції, відірваною від потреб суспільства. Такий стан речей призводить до зниження ефективного надання публічних послуг як фізичним, так і юридичним особам.

Саме тому актуалізується завдання комплексної реформи публічної адміністрації, яка повинна вирішити завдання щодо: формування ефективної та результативної системи органів виконавчої влади; організацією професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби, тобто служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування; створенням системи фінансово самодостатніх органів місцевого самоврядування; орієнтацією роботи органів публічної адміністрації на

обслуговування потреб та задоволення інтересів громадян (тобто, йдеться про необхідність усвідомлення того, що на першому місці має бути публічний інтерес, а не власний інтерес представників публічної адміністрації).

Врешті решт, гарантуванням підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та підзвітності суспільству (сьогодні, на жаль, можна констатувати про майже цілковиту відсутність контролю громадськості за діяльністю публічної адміністрації; тобто громадяни України практично позбавлені такого свого права).

Створення нової публічної адміністрації (точніше, реформування старої публічної адміністрації) вимагає також реформування адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування, насамперед, в інтересах громадян України.

### **1.3. Принципи та методи дослідження нормотворчої діяльності органів влади в умовах децентралізації публічного управління**

Кожне дослідження ґрунтується на певних принципах та методах наукового пізнання, без застосування яких дослідження не має ні якого значення, тобто не є науковим дослідженням.

Розробка теоретичних та методологічних основ дослідження передбачає необхідність узагальнення науково-практичного досвіду забезпечення нормотворчої діяльності органів влади, систематизації організаційних засад реалізації функцій публічного управління.

Методологічні принципи (від лат. *Principium* – основа, начало) – це вихідні положення наукової теорії, які виконують функцію обґрунтування її змісту та визначають напрям і спосіб вивчення предмета дослідження [45].

Сучасні наукові дослідження ґрунтуються на фундаментальних філософських принципах об'єктивності, всебічності, єдності логічного та

історичного, термінологічний, провідної ролі практики. Отже, за основу було взято такі принципи.

Одним з провідних принципів, на яких базувалось наше дослідження став принцип об'єктивності.

Цей принцип передбачає не спотворене розкриття предметів, явищ та процесів, їхніх сторін та властивостей. Він характеризується всебічним урахуванням факторів при розкритті явищ, знаходженні адекватних дослідницьких засобів для отримання істинного знання.

Принцип об'єктивності виключає застосування суб'єктивізму в дослідженні, однобічностей поглядів та упередженості. Використання принципу всебічності передбачає розгляд предмета, з умовою розкриття всіх його внутрішніх і зовнішніх зв'язків та відносин. Зазначений принцип дозволяє досягти ефективного наукового пізнання, через правильне розуміння предмета дослідження.

Методологія наукового дослідження аналізує головним чином ті методи і способи пізнання, які використовуються дослідниками на всіх стадіях наукового дослідження. Результат дослідження залежить не тільки від суб'єкта і об'єкта діяльності, а в першу чергу від того, яким методом чи принципом здійснювався сам пізнавальний процес [45].

Принцип єдності логічного та історичного вимагає від дослідження при вивченні об'єкта поєднання положень історичного розвитку, сучасного стану, а також перспектив розвитку. В нашому дослідженні даний принцип використовувався у ході розгляду та дослідження історичних аспектів становлення нормотворчої діяльності органів влади та децентралізації публічного управління; пошуку та оцінки шляхів удосконалення нормотворчої діяльності на регіональному рівні.

Термінологічний принцип передбачає використання в науковому дослідженні головних понять, уточнення їх змісту, визначення та встановлення взаємозв'язку між ними. На основі термінологічного принципу



були розкриті основні поняття дослідження, зокрема, нормотворча діяльність, публічна адміністрація, децентралізація публічного управління.

Для виконання поставлених у дослідженні завдань і досягнення мети дослідження нами використано комплекс методів наукового дослідження.

В основу методології дослідження покладений комплексний підхід до аналізу місця, ролі і функціонування управлінського механізму в правовій державі.

З цією метою використовувався діалектичний метод, функціональний підхід, традиційні методи – логічний, історико-порівняльний. Системний підхід у роботі уможливив дослідження нормотворчої діяльності не лише як складової публічно-управлінської діяльності, а й як самостійної складової національного державотворчого процесу.

Також у роботі застосовувалися загальнонаукові методи дослідження – аналіз, синтез, інституціональний, емпіричний (спостереження за діяльністю органів влади).

У роботі удосконалено методологію компаративного аналізу зарубіжного досвіду організаційного та інституціонального забезпечення державного управління у процесі становлення соціальної, правової держави, наведено напрями подальшого розвитку розвиток методологічних засад формування адаптаційних механізмів впровадження європейських принципів управління у форматі правової держави.

## РОЗДІЛ 2

### ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

#### **2.1. Нормотворча діяльність в умовах становлення європейської моделі публічного управління в Україні**

Однією з найважливіших ознак трансформаційних перетворень у будь-якій державі є розвиток ініціативи територіальної громади. Національна політика України щодо розвитку місцевого самоврядування, на початку 90-х рр. XX ст. частково запозичена в СРСР і механічно перенесена на терени України, була орієнтована на роботу з адміністративно-територіальними одиницями у режимі підпорядкування, і практично виключала для регіонів можливість самовираження як у політичному, так і в економічному сенсі. Досвід державотворення доводить такий факт: якщо центр не інституціоналізує регіональну активність, розрив у темпах перетворень у регіонах і країні в цілому може спровокувати кризу відносин по лінії «центр-регіони» [17, с.123]. Основою формального закріплення відносин по управлінській вертикалі є унормування у вигляді нормативних актів, при цьому алгоритми нормотворчої діяльності потребують власного правового закріплення не лише на рівні держави, а і в регламентах діяльності територіальних органів управління. Європейський вибір, зроблений Україною в 1991-1992 рр., послужив попередньою умовою відродження системи публічного управління. Ця система піддалася значним змінам протягом минулих років. Формально, це один із фундаментальних елементів нового конституційного порядку. Європейський вибір України як напрям діяльності всієї системи влади, основа правової реформи, визначений пріоритетом державної політики з 1991 року, закріпив формування (на думку окремих вчених – відродження) територіальних управлінських механізмів, з

одночасним інтегруванням місцевої влади до системи управління країною, перш за все у політико-правовому і законодавчому контексті. У нормативно-правовому аспекті, це безумовно сприяло ствердженню конституційної основи Української держави, забезпечення конституювання механізмів управління адміністративно-територіальними одиницями [32;52, с. 46-72;90;94]. Значний спектр робіт з проблематики формування системи органів влади в Україні дає можливість всебічно проаналізувати інтегровану систему управлінської діяльності, простежити закономірності розвитку такої системи, розглянути структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку владного механізму в державі через взаємовплив різнорівневих органів влади [6]. У процесі формування систем врядування в Європі великого значення отримав територіальний фактор [17, с. 130-132]. Розподіл влади в межах національної держави і географічний поділ влади між рівнями урядування і в їхніх межах пов'язані між собою. З цим пов'язані ключові принципи формування політики щодо адміністративно-територіальних одиниць – принципи децентралізації та регіоналізації, адже демократія може бути реалізована тоді, коли місцева та регіональна сфери державно-управлінської діяльності ґрунтуються на демократичних засадах. Крім того, поширення демократичної відповідальності на місцевий і регіональний рівні є ознакою громадянського суспільства. Приймаючи на себе відповідальність за визначення пріоритетів державної політики громадянин може ідентифікуватися зі своєю місцевою чи регіональною сферою, що є суттєвим елементом легітимності держави. З цієї точки зору регіоналізація та децентралізація сприяють побудові демократичної організації держави в цілому, й водночас виступають основою державно-управлінської діяльності. Водночас, ідея субсидіарності і децентралізації, перш за все, на базовому рівні управління – рівні регіону – належить до сучасних здобутків європейських держав, і недаремно саме ці принципи Рада Європи та Європейський Союз запропонувала для реалізації у вигляді правових норм.

Безумовно, кожна країна-член ЄС здійснила свою концепцію регіоналізації та децентралізації, але важливо, які правові форми регіоналізації та децентралізації застосовуються на практиці, як вони себе виправдали. Нині існуючі у Західній Європі системи публічно-управлінської діяльності склалися внаслідок розвитку національної держави, демократизації, урбанізації та інших потреб сучасного демократичного суспільства, що корінням сягають основ колишніх феодальних або імперських порядків. Засновані на феодальних відносинах системи склалися із самобутніх територіальних одиниць, у той час як імперські системи характеризувалися адміністративними структурами, безпосередньо призначуваними із центру.

Сучасну модель нормотворчої діяльності в системі публічного управління на регіональному рівні доцільно проаналізувати з точки зору різноманітних чинників. Поліструктурність управління полягає в існуванні галузевої структури управління національним господарством (міністерства, інші органи державної виконавчої влади) та територіальної (місцеві державні адміністрації, управління, відділи, територіальні підрозділи центральних органів державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування). У процесі змістовного аналізу нормотворчої діяльності варто вказати, що з можливих систем управління в Україні переважає галузеве управління [33, с.156]. Це стоїть на перешкоді проведенню глибинних реформ економіки і суспільства, адже в умовах розвитку та поширення різних форм власності галузева система управління, яка розрахована здебільшого на впорядкування стосунків в державному секторі (а його роль, розмір та значення зменшуються), стає неефективною. Що стосується органів державної виконавчої влади в умовах пріоритету функціонально-територіального управління, то у їхній компетенції має залишитися комплекс питань, реалізація яких спрямовується на задоволення загальнодержавних інтересів.

Зараз в інформаційне поле України знову повернулися терміни «префектура» і «префект», які встигли забутися з часів початку

децентралізації. Префект (prefect) – головний місцевий представник французької держави, належний до елітного адміністративного корпусу [36, с. 46-51].

Вважаємо доцільним проаналізувати реальну модель організації місцевої влади у Франції, яка провела серйозну реформу своєї політичної системи на основі децентралізації та деконцентрації державної влади у другій половині 80-тих років ХХ-го сторіччя. Після проголошення незалежності у 1991 році, Україна розпочала будівництво власної моделі державного устрою. Багато в чому система влади в Україні нагадує французьку модель.

За формою правління Франція – напівпрезидентська республіка, за формою територіального устрою – унітарна держава. У Франції існує демократичний державний режим [29]. Сьогодні Франція, серед більшості демократичних країн Європи є ще й досі найбільш централізованою державою, яка проте здійснила досить серйозні кроки на шляху децентралізації. Крокуючи шляхом децентралізації, Франція робить це дуже виважено та поетапно.

Франція протягом XVII – XVIII століть була дуже централізованою державою. Революція 1789 року зробила спробу провести широку децентралізацію влади і надати автономності провінціям. Проте це лише привело до послаблення держави і створення повної анархії, оскільки революційна влада була надто слабкою. Після повалення прихильників децентралізації, знову почалось впровадження жорсткої централізації. Фактично, лише початок 80-тих років ХХ ст. ознаменував перехід від політики загальної централізації до поступової децентралізації державної влади і створення умов для розвитку місцевого самоврядування. Конституція Франції так говорить про права місцевого самоврядування: «Стаття 72. Місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Всі інші місцеві колективи утворюються законом. Ці колективи вільно управляються виборними радами на умовах, визначених законом.

Представники Уряду в департаментах і територіях, відповідають за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів.» [54].

Закони 1982–1983 років, які сформували новий Адміністративний кодекс Франції, ввели принаймні три найбільш важливі нововведення, що різко підняли статус органів місцевого самоврядування [29]: – було встановлено одноманітні правила адміністративного контролю за діями місцевих колективів з боку держави. А саме, однаковий контроль встановлювався по відношенню до нормотворення та рішень усіх місцевих органів – муніципальних, генеральних та окружних рад, мерів чи голів генеральних і окружних рад. Причому цей контроль уже не був на предмет доцільності, а лише на предмет законності, і то із застосуванням судових процедур – у частині скасування окремих актів нормотворення та дотримання нормотворчих процедур; – префект перестав бути виконавчим органом департаменту як місцевого колективу, його функції перейшли до голови генеральної ради. Тепер департамент, як самоврядний територіальний колектив, став управлятись виключно виборними органами влади з можливістю обрання об'єкта нормотворчої діяльності; – принципово змінився статус округу, який до 1982 року був лише громадським утворенням. Після реформи він також став управлятись виборним адміністративним органом. Найважливішим в Законі № 82-213 від 2 березня 1982 року, була норма статті 1, яку можна вважати пусковою кнопкою процесу децентралізації: «Стаття 1. Комуни, департаменти та регіони є вільно керовані обраними радами. Закони визначатимуть розподіл компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і державою, а також розподіл народних коштів, що впливає з нових правил місцевої податкової системи та передач державних кредитів територіальним громадам; організацію регіонів, статутні гарантії, які надаються персоналу територіальних громад, спосіб обрання і статут обранців, а також форми співпраці між комунами, департаментами та регіонами і розвиток участі громадян у місцевому житті.» [29]. Комуна у Франції – єдина

адміністративно-територіальна одиниця де немає окремого державного владного органу, тобто теоретично мер у своїй особі поєднує головну посадову особу місцевого самоврядування та представника державної влади. Але щоби уникнути такого поєднання в одній особі функцій державної виконавчої влади та місцевого самоврядування багато функцій державної виконавчої влади, що належали меру з 1983 року передані до функцій місцевого самоврядування. Тобто роль комуни як державної адміністративної одиниці дуже зменшилась і вона стала реально автономним територіальним колективом [29]. Кожна частина території Франції належить до однієї з комун. Процедура зміни адміністративних меж дуже складна і завжди вирішується центральними органами влади. Повноваження муніципальної ради визначені законом і є такими, що встановлюють у процесі нормотворчої діяльності : - фінансові повноваження. Це прийняття бюджету та визначення ставок комунальних податків. Вирішення питань про необхідність позик. Затвердження звітів про використання бюджетних коштів. - повноваження в сфері громадських служб. Рада має право створювати або ліквідовувати громадські служби комуни, але законом встановлене певне обмеження у самостійності, щодо певних служб. За законом наявність деяких служб обов'язковою (похоронне бюро, служби збору сміття...). Законом також забороняється створення певних служб (оборони, юстиції...) у сферах, що не відносяться до компетенції комун і суперечать принципу єдності держави. Такі обмеження встановлюються також і по відношенню до права комун створювати служби, що займаються економічною діяльністю. - повноваження щодо майна комуни. Майно комуни поділяється на «громадське», тобто таке, яке призначене виключно для громадського користування (дороги, кладовища, казарми тощо) та майно «приватне», яким комуна розпоряджається на правах приватного власника (луки, ліси, будинки тощо). Громадське майно невідчужуване. Рада приймає рішення про купівлю, продаж, оренду майна та про віднесення майна до категорії «громадського». - повноваження в сфері облаштування території та міського будівництва.

Крім визначення напрямків використання території та принципів міського будівництва, рада має право розробляти і затверджувати міжкомунальні плани облаштування територій, але ця робота має проводитись за участю центральної адміністрації, департаменту ,округу, інших комун [52]. Контроль за діяльністю та рішеннями муніципальної ради здійснюється префектом.

Відповідно до закону 1982 року префект втратив право контролю за рішеннями ради на предмет доцільності, але за префектом залишилось право контролю рішень на предмет законності. Скасування незаконних рішень можливе лише адміністративним судом. В той же час закон зобов'язує раду передавати прийняті нею рішення префекту. Рішення ради вважається таким, що вступило в дію лише після передачі його префекту чи супрефекту і оголошення (опублікування, оприлюднення). Якщо префект вважає рішення незаконним, протягом 2-х місяців від дня одержання рішення він може звернутись до адміністративного суду для визнання рішення незаконним, або терміново зупинити рішення до остаточного розгляду його судом. В разі необхідності, префект може зупинити діяльність ради на термін не більше місяця. Про це префект повідомляє міністра внутрішніх справ. Якщо рада не може забезпечити управління комуною, вона може бути розпущена указом Президента, якщо це схвалено на засіданні Ради Міністрів [54].

Департамент у Франції є другим після комуни рівнем адміністративно-територіального устрою на якому паралельно працюють два органи влади: генеральна рада, як орган самоврядування та префект, як орган державної влади. Представницьким органом місцевого самоврядування є Генеральна рада Генеральна рада із свого складу обирає Голову, який одночасно є і керівником виконавчого органу департаменту [28]. За загальним принципом до повноважень Генеральної ради належать усі питання, що належать до компетенції департаменту, але не входять до компетенції інших органів департаменту. До таких повноважень належать: - затвердження бюджету та звіту про його виконання; - визначення політики розвитку департаменту; - встановлення ставок внутрішніх податків департаменту; - створення



громадських служб департаменту і встановлення загальних правил їх функціонування; - визначення штату працівників служб департаменту; - прийняття рішень, щодо всього майна департаменту (придбання, використання, відчуження майна); - надання, на прохання визначених установ держави, висновків щодо розподілу кредитів у департаменті, тощо.

Префект – представник держави на регіональному рівні. Департамент є ключовою ланкою в системі державної виконавчої влади. Це той рівень, де діє місцева державна адміністрація. На чолі цієї адміністрації стоїть префект, а сама адміністрація наділена досить великими владними повноваженнями і включає в себе цілу систему важливих служб, які забезпечують здійснення державної політики на регіональному рівні. Закон від 2 березня 1982 року № 82-213 встановлює, що : «34. I. – Представник держави в департаменті призначається Указом Президента Франції, ухваленим на засіданні Ради Міністрів. Він репрезентує кожного з міністрів і керує службами держави в департаменті, крім випадків, обмежено перерахованих розпорядженням Державної Ради. Тільки він має право висловлюватися від імені держави перед генеральною радою. Представник держави в департаменті дбає про національні інтереси, додержання законів, громадський порядок і, за умов, визначених у цьому законі, про відомчий контроль. Якщо це інакше не зазначено цим законом, він здійснює компетенції, що раніше належали департаментському префекту, як уповноважений уряду в департаменті. Йому для цього допомагають у департаменті генеральний секретар і, в разі потреби, уповноважені в округах представника держави. За умов, передбачених цим законом, він піклується про справне здійснення компетенцій властей департаменту та комун» [52; 54].

Префект – державний службовець дуже високого рівня, що знаходиться в складі префекторального корпусу, професійно підготовлений, який пройшов підготовку в Національній школі адміністрування. Префект призначається указом Президента Франції, попередньо схваленим на засіданні Ради Міністрів Франції [54]. Знаходячись на високому щаблі

державної служби префект повністю залежить від вищого державного керівництва в своїй кар'єрі. У будь-який момент префект може бути переведеним на роботу в будь-який інший департамент, на іншу роботу чи в резерв до призначення незалежно від свого на те бажання. Праця на посаді префекта напряду не пов'язана з його політичними нахилами і не залежить від належності до тої чи іншої політичної партії, обрання Президента чи Прем'єра. Як правило службовець, що попав в корпус префектів, знаходиться на цій посаді досить довго, лише міняючи департаменти. Префект – представник уряду в департаменті і зобов'язаний інформувати уряд про стан справ у департаменті, а також доводити політику уряду до місцевих виборних органів і сприяти їм у проведенні цієї політики. Префект має право у разі здійснення в департаменті злочину, щодо державної безпеки (замах, тероризм, шпигунство) підписувати постанови про арешти, обшуки, тощо і допомагати відповідним органам у пошуках винних.

Оскільки префект є главою всієї системи державної адміністрації в департаменті, він:

- наглядає за виконанням законів, указів і постанов Уряду та окремих міністрів;
- приймає рішення нормативного характеру (регламенти, директиви);
- забезпечує підтримання громадського порядку;
- здійснює адміністративний контроль за діяльністю департаменту та його комун та передає на розгляд адміністративного суду незаконні, на його погляд, рішення територіальних колективів;
- представляє державу у питаннях виконання всіх юридичних актів на рівні департаменту, підписує угоди від імені держави, а також представляє державу у органах правосуддя;
- є розпорядником всіх державних видатків в департаменті і несе відповідальність за управлінням нерухомістю та іншим державним майном, що належить державі у департаменті;

– керує роботою всіх місцевих служб державних центральних органів виконавчої влади та є посередником у взаємовідносинах цих служб із центральними міністерствами [54].

Як видно з приведених вище повноважень, префект є суб'єктом нормотворчої діяльності регіонального рівня осібно від самоврядного управління досить сильною фігурою і незважаючи на прийняті у 80-тих роках закони про децентралізацію влади, префект значно посилюється в частині керівництва місцевими службами міністерств, позбавившись занадто дрібної опіки над органами самоврядування.

Як бачимо, префект у Франції, не зважаючи на реформи 80-х років ХХ століття, залишився найбільш впливовим владним органом на рівні департаменту (аналогія нашому району), а його повноваження на рівні округу (аналог нашої області) щодо органу самоврядування округу, ще більші ніж на рівні департаменту. Одночасно, впродовж останніх двох десятирічь у країнах Західної та Центральної Європи спостерігається тенденція до більшої децентралізації і автономії органів місцевого самоврядування.

Цей перехід до передання повноважень місцевим органам влади пояснюється двома причинами: з одного боку, зростанням потреби в демократії на місцевому рівні; з іншого – розосередженням фінансово-бюджетних функцій, які передаються від центру до органів влади на місцях. Вважається, що три типи історико-політичних подій у Європі призвели до виникнення її основної територіально-адміністративної організації. Це, по-перше, перехід від абсолютистського правління до правової системи стримувань і противаг, тобто системи взаємообмеження влад.

На такий розвиток великий вплив справила поява «конституціоналізму» після французької і американської революцій. По-друге, це рух за громадський контроль, який був наслідком запровадження загального виборчого права. Пошук форми представницького правління став домінуючою політичною тенденцією у Західній Європі, а пізніше і в усій

Європі. По-третє, це спроба створити «загальнонародну державу» – форму участі мас після Радянської революції 1917 року. Ця форма дістала поширення переважно в СРСР та в країнах Східної Європи і проіснувала до кінця 80-х років [122, с. 223-256].

Таким чином, перебуваючи в межах двох пануючих тенденцій – конституціоналізму та громадського контролю – традиційні системи місцевого самоврядування на Заході, як правило, узгоджувалися з принципами ліберальної ідеології, що робила наголос на мінімальне втручання уряду у життя суспільства, а відтак і на обмежене функціонування місцевого самоврядування. Крім того, діяльність місцевих органів влади мала бути чітко відмежована від інших сфер управління. Таким чином, Протягом більшої частини ХХ ст. державна й місцева політики поєднувалися між собою завдяки розширенню й ускладненню функцій і зростанню взаємозалежності місцевих і державних функцій. Більша частина початку ХХ ст. була періодом набуття місцевою політикою загальнодержавного значення. Різні суспільства стали більш інтегрованими, а лінія розподілу між загальнодержавним та місцевим менш виразною.

Відтоді набуття місцевою політикою загальнодержавного значення пов'язане з розростанням громадської сфери і руйнуванням самого поняття місцевого самоврядування як самостійного утворення [120]. Розростання громадської сфери було безпосереднім результатом розширення на Заході числа держав загального добробуту. Державна влада ставала усе більш активною на цілому ряді напрямків: протекціонізм в економіці і заохочення промислового розвитку, захист довкілля, освіта і підготовка кадрів, а також пенсійне забезпечення, соціальне забезпечення і підтримання рівня доходів. Це призвело до змін у характері стосунків між рівнями урядування.

Досвід децентралізації та регіоналізації у Франції пропонує цілу низку відповідних прикладів для вивчення і пристосування їх для потреб українського сьогодення [29]. Ключовим моментом, який виділяють багато експертів, є те, що територіальна реформа та децентралізація мають

здійснюватись у демократичному руслі, спираючись на принципи Європейської хартії місцевого самоврядування та проекту Хартії про регіональне самоврядування. Саме тому нам потрібно творчо використати досвід країн Європи в частині перегляду кількості громад.

## **2.2. Законність як ключовий принцип нормотворчої діяльності органів влади в системі публічного управління**

Становлення концепту законності починається з утвердження державності та права, хоча уявлення про необхідність додержання конкретних правил існувало навіть в релігійно-міфологічних пам'ятках. Ще римські юристи твердили про безумовну необхідність дотримуватися законів. Система римського права була юридичною базою законності в сфері регулювання майнових відносин, яка потім трансформувалася в більш цивілізовані форми, які поступово надали всім учасникам суспільних відносин реальної рівності перед законом. «Закон – це те, чому всі люди повинні підкорятися в силу різних обставин, але головним чином тому, що кожний закон є думкою (винаходом) та даром бога», – визначав Демосфен [83, с. 105]. Будучи рішенням мудрих людей, закон попереджує злочини, які здійснюються як по волі, так і поза волею людей. Закон є загальною злагодою спільноти, по якій слід жити тим, хто в ній існує. Сформульовані вимоги віддавати кожному своє право, співпадіння справедливості, права й закону – головні ідеї в праворозумінні Платона, Аристотеля, Цицерона та їх послідовників. Формування, розвиток та занепад феодалізму супроводжувались глибокими протиріччями в розвитку суспільної думки. З одного боку, відбувався розрив із накопиченими соціальними та духовними цінностями, а з другого, – зберігалися певні зв'язки з античністю завдяки впливу християнства. Дослідження законності в епоху античності та середньовіччя мало початковий, недосконалий характер. Його сутність може бути зведена до наступних висновків: по-перше, за часи Середньовіччя та

Відродження законність як самостійна категорія права спеціально не досліджувалася. Вона пов'язувалася із законом як основною його характеристикою. При цьому Законність ототожнювалася із справедливістю як виявом досконалості закону в процесі регулювання суспільних відносин. У праця дослідників законність та справедливість характеризувалися як суб'єктивні категорії, зміст яких залежить від таких якостей суб'єкта, як чесність та багатство, а також від наявності у них таких благ, як влада, слава та гроші. Законною визначається будь-яка діяльність, яка слугує задоволенню потреб у взаєминах людей, а запорукою законності визнається закон. Критерієм справедливості є відповідність законності природному праву, існуючому устрою, традиціям та звичаям. У вченнях античності та середньовіччя вперше сформульовані такі ознаки законності, як рівність для всіх, відповідність вимогам та принципам права та рівна справедливість. Саме дослідження законності спонукало до необхідності визначення співвідношення природного, позитивного та божественного права. По-друге, період розвитку політичної та правової думки, з нашої точки зору, може бути охарактеризований як найбільш еволюційний в процесі дослідження законності.

Саме на це вказують наступні висновки щодо вчень про дану категорію. Законність пов'язується з діяльністю спеціальних суб'єктів, що є її гарантами, характеризуються наявністю спеціальних узгоджених повноважень та діють від імені держави. Вона залежить від ступеню досконалості мови закону, який функціонує в суспільстві, та його відповідності суспільному середовищу. Еволюційність поглядів на законність визначається в обґрунтуванні таких її вимог, як відповідальність всіх суб'єктів перед єдиним судом, необхідність дотримання недоторканості особи та її свободи.

По-третє, ступінь законності в суспільстві в епоху Просвітництва вперше пов'язується із знанням законів, дотриманням правових принципів та відповідальністю за їх порушення. Законність є загальносуспільною

категорією, що не лише поширюється на все суспільство, а й відображає його інтереси. Вперше було наголошено на існуванні законності як об'єктивної категорії, тобто загальних вимог закону, та суб'єктивної – як принципу поведінки конкретного суб'єкта в сфері права. Законність є матеріальною категорією, оскільки вона не лише залежить від рівня економічного розвитку суспільства, а й «матеріалізується» в Конституції держави.

Розширення економічної присутності України на ринках Європейського Союзу (ЄС) і сусідніх держав за умови забезпечення регіональної стабільності й посилення політичних та економічних позицій у світі є коротко- та середньостроковою перспективою розбудови України. Зовнішньополітичні аспекти стратегічного розвитку держави мають максимально сприяти внутрішнім процесам: становленню громадянського суспільства та правової держави; приведенню законодавства у відповідність з вимогами ЄС; розбудові власної незалежної правової системи; здійсненню ефективних адміністративної, політичної й економічних реформ [8].

Внутрішні та зовнішні проблеми державного та суспільного життя в Україні зумовлені кількома тенденціями: одні спрямовані на відокремлення та децентралізацію; інші – на глобалізацію та регіоналізацію. Така ситуація перешкоджає формуванню стабільного політичного курсу, спрямованого на підвищення ефективності державного управління. Для виходу з неї в умовах децентралізації державної влади особливо важливо узгодити існуючі механізми з перетвореннями конституційного ладу України. Зовнішньо- та внутрішньополітичні аспекти розвитку держави вимагають від науки державного управління розробки нових підходів до визначення сутності, основних категорій та принципів державного управління. Одним із напрямів дослідження має бути невід'ємний атрибут існування і розвитку демократично організованого суспільства та державного управління в цілому – законність. Виходячи з історичних умов виникнення законності зазначимо, що вона нерозривно пов'язана з такими важливими інститутами й аспектами державно-правового життя суспільства, як правотворчість, реалізація норм

права, верховенство права, демократія, закон, державна дисципліна, права, свободи й обов'язки особистості, правова держава. Законність – це багатогранне явище, яке посідає центральне місце в юриспруденції, філософії, політології і, безперечно, в державному управлінні. Досвід державотворення країн світу показує, що до цього часу людство не винайшло кращого способу здійснення державного управління, ніж за допомогою законів.

Але, як підтверджує практика, навіть найдосконаліші та прогресивні закони нічого не варті й перетворюються на «мертве право» без належного виконання. Саме за допомогою законності норми права набувають свого значення і переходять у площину реалізації прав та обов'язків.

Принцип законності у діяльності органів державного управління – це один з нормативно закріплених відмежувальних, організаційно-правових критеріїв, за допомогою якого встановлюється відповідність діяльності органів виконавчої влади приписам законів та підзаконних актів, який виступає керуючим для нормотворчої та правозастосовної діяльності апарату управління і направлений на регулювання правовідносин, що виникають у відповідних сферах діяльності держави. Принцип законності в державному управлінні можна визначити як зв'язаність адміністрації законом, діяльність якої контролюється як законодавчою, так і судовою владою. Елементами принципу є не тільки обов'язок органів управління діяти відповідно до закону, про що звичайно йдеться, але й обов'язок виявляти ініціативу для забезпечення виконання закону.

Принцип законності в управлінській діяльності полягає в тому, що організація і діяльність апарату управління й посадових осіб регулюється нормами права. Якщо розглядати законність як один із головних демократичних принципів організації і функціонування держави, це означає, що всі дії, які знаходять відображення у державному і громадському житті та є об'єктом правового регулювання, повинні здійснюватися у точній відповідності з вимогами законів та підзаконних актів. Законність органічно



включає в себе розвинену систему прав і свобод громадян, нерозривно пов'язаний з нею комплекс обов'язків і, нарешті, практичну реалізацію зазначених прав і свобод [10, с. 60]. Принцип законності можна розглядати в декількох аспектах. По-перше, як принцип здійснення владних функцій держави. Зміст законності, в цьому випадку, полягає в наявності законодавчо закріплених повноважень, які визначають особливості діяльності органів держави; в можливості прийняття владних рішень державними органами, в межах нормативно визначених повноважень; в прийнятті владних рішень на основі закону; у дотриманні в процесі діяльності органів держави прав та свобод, що надані державою особі. Принцип поведінки фізичних осіб в сфері права. Змістом законності є конституційне закріплення наданих особі прав; реальна можливість використовувати надані права та виконувати покладені обов'язки; можливість суб'єктів звертатися за судовим захистом у випадку порушення суб'єктивних прав чи створення перешкод до виконання обов'язків; наявність нормативно закріплених засобів юридичної відповідальності, котрі надають можливість найбільш ефективного впливу в сфері права. В принципі побудови системи нормативно-правових актів законність являє собою: верховенство Закону як акту вищої юридичної сили; відповідність законів та підзаконних актів Конституції; прийняття підзаконних актів на основі закону, з тих питань, які вже регламентовані законом; на виконання закону – конкретизація актом норм закону для його реалізації; у відповідності до закону де підзаконні акти повинні не суперечити актам вищої юридичної сили; ієрархічність підпорядкування системи нормативно-правових актів в залежності від юридичної сили [65]. Важливою рисою, що характеризує законність в усіх її аспектах є її універсальність, що розповсюджується і на суб'єктів, і на сферу застосування принципу законності [4, с. 67].

В сфері державного управління принцип законності має особливе значення. Це обумовлено такими факторами: законність як принцип полягає в наявності законодавчо закріплених повноважень, які регламентують

діяльність органів держави; управління є найбільш широкою сферою життєдіяльності, в якій зосереджені і вирішуються життєво важливі інтереси людей. В ній здійснюється багатогранна діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування та інших об'єктів управління, спрямована на забезпечення інтересів особи, суспільства і держави, на охорону прав і свобод людини і громадянина в різних сферах і галузях управління законність є принципом діяльності всіх суб'єктів державного управління: органів виконавчої влади, посадових осіб, громадян, різноманітних організацій та ін.

Суворе дотримання законів та підзаконних актів забезпечує правильне, об'єктивне і оперативне виконання покладених на державний апарат обов'язків, а також питань пов'язаних з життям громадян, діяльністю організацій [14, с. 602-603]; суб'єкти управління, здійснюють діяльність по правозастосуванню. Вони видають значну кількість нормативних актів, володіють великими власними повноваженнями; органи управління здійснюють правотворчу діяльність. Створення нормативно-правових актів здійснюється у суворій відповідності з регламентуючими нормами права, що регламентують процес правотворчості.

Застосування правотворчої діяльності в рамках законності посилює її гарантії; органи виконавчої влади наділені широкими повноваженнями в галузі застосування заходів адміністративного примусу. Вони самостійно вирішують конфліктні ситуації, здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність, впливають на правопорушників, застосовують до них передбачені законодавством заходи державного впливу, тим самим вони зміцнюють законність; метою законності є охорона законних прав громадян, зміцнення суспільного і державного ладу. Дослідивши зміст і значення принципу законності, можемо зробити висновок, що принцип законності в державному управлінні є ланкою між усіма проявами конституційних основ, яка забезпечує їх реалізацію і взаємодію [6, с. 227]. Враховуючи вищевикладене, під принципом законності в державному управлінні слід розуміти

основоположну засаду діяльності суб'єктів державного управління, що поширюється на сферу застосування норм права і правотворчість, полягає в суворому і неухильному дотриманні правових норм з метою реалізації суб'єктами своїх прав та виконання передбачених законом обов'язків.

### **2.3. Упровадження європейських принципів публічного нормотворення як напрям адміністративно-територіальної реформи**

Демократизація публічної адміністрації виступає однією з передумов інтеграції України до європейських і світових політичних та економічних структур, зокрема і до ЄС [17]. Йдеться про реформування, насамперед, центрального апарату, що займається державним управлінням.

Європейський вибір України як напрям діяльності всієї системи влади, основа правової реформи, визначений пріоритетом державної політики з 1991 року, закріпив формування (на думку окремих вчених – відродження) управлінських механізмів, з одночасним інтегруванням місцевої влади до системи управління країною, перш за все, у політико-правовому і законодавчому контексті [109].

У правовому аспекті, це безумовно сприяло ствердженню конституційної основи Української держави, забезпечення конституювання механізмів управління адміністративно-територіальними одиницями. При цьому публічно-службові відносини передбачають наділення певної особи виключним правом діяти від імені держави і в передбачених законом випадках вживати заходів державного примусу.

Характер, спрямованість і ступінь впливу на суспільні відносини тих чи інших управлінських підходів зумовлені соціально-політичною природою суспільних сил, що стоять за ними [60, с. 22-27]. Система політико-правової, у тому числі управлінської ідеології, завжди відображає інтереси певних соціальних сил, що перебувають при владі. Проте це не означає, що управління настільки політизоване й соціально зорієнтоване, що не може

виконувати загальні функції, які зумовлені об'єктивною необхідністю і без яких не може обійтися будь-яке суспільство. Принципи діяльності органів державного управління нерозривно пов'язані з принципами державної служби. Останні – це основоположні ідеї управління, які відображають об'єктивні закономірності та визначають напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державних органів, повноважень державних службовців.

У процесі реалізації функцій і компетенції владні органи застосовують певні прийоми, способи досягнення поставлених цілей, за допомогою яких здійснюється впорядкування, забезпечення ефективності владної діяльності, організація управлінського процесу, відбувається вплив на поведінку і суспільну діяльність суб'єктів. Для їх означення використовуються поняття «управлінські методи», «методи діяльності органів публічної влади», «методи функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування». Важливо вказати на методи нормотворчої діяльності. У літературі існують різні погляди щодо видів і властивостей методів діяльності владних інституцій [17, с. 289-301].

Зокрема, за функціональним змістом розрізняють адміністративні (розпорядчі, регламентаційні, нормативні), економічні (планування, державне регулювання, ціно утворення, економічне стимулювання та ін.), правові (правове регулювання, переконання і примус, субординація і координація), соціально-психологічні (соціальні, морально-етичні, психологічні) методи. За характером управлінського впливу їх поділяють на методи правового регулювання й публічного адміністрування. За формами діяльності вчені вирізняють методи правотворчої, оперативно-виконавчої, право охоронної діяльності, методи роботи з інформацією, методи підготовки і проведення організаційних заходів, добору й розвитку управлінських кадрів, методи виконання. Інші державознавці вважають, що методи діяльності державних органів, територіальних громад, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб можна підрозділити на правові, організаційні та організаційно-правові.

Враховуючи складність і багатовимірність проблеми, розмаїття думок щодо класифікації методів діяльності органів публічної влади, доцільно підійти до цього питання, керуючись їх призначенням. Адже методи – це способи і прийоми, що дають змогу упорядкувати і ефективно організувати реалізацію функцій і повноважень органів публічної влади. Процес реалізації функцій і повноважень органів публічної влади має певні стадії. Незалежно від того, яка конкретно функція реалізується, її здійснення починається з планування, збору й обробки інформації, продовжується виробленням рішення, його виконанням і закінчується контролем за виконанням рішення. Для кожного з цих етапів характерні свої засоби досягнення поставлених цілей. При цьому у процесі реалізації можуть бути задіяні органи публічної влади, їх структурні підрозділи та посадові особи, які повинні координувати свою роботу на всіх етапах владної діяльності. Відповідно використовуються способи і прийоми підвищення ефективності їх праці, професіоналізму, службової та соціальної активності [3, с. 11-17].

Слід виокремити організаційні методи, що мають універсальний характер, – планування, інформаційного забезпечення, вироблення рішень, організації виконання, контролю за виконанням, координації діяльності, роботи з кадрами. Метод планування полягає в сукупності способів і прийомів визначення основних завдань, напрямків діяльності в майбутньому, заходів досягнення намічених показників. Планування є одним з основних способів організаційного забезпечення органами публічної влади реалізації функцій і компетенції. Відповідно до того, на який період розраховане планування, воно поділяється на оперативне (місячне, тижневе), поточне (квартальне) й перспективне (річне). Різновидом методу планування є прогнозування, яке пов'язане із передбаченням розвитку суспільних процесів на більш віддалений проміжок часу. Системні кризові явища в економічній та соціальній сферах світового суспільного розвитку свідчать насамперед про неефективність здійснюваних останнім часом спроб трансформувати систему публічного (державного) управління в Україні

відповідно до нових політико-ідеологічних орієнтирів та соціально-економічних перетворень.

Нажаль, управління на загальнодержавному рівні і на рівні такого специфічного об'єкта управління, як регіон, не приведені у відповідність суспільним відносинам, які змінилися. За таких умов важливого значення набуває вибір шляхів подальшого розвитку управлінських інститутів різного рівня, засобів подолання притаманних їм недоліків з метою створення ефективно працюючого механізму управління. публічне управління в Україні виступає у сучасних умовах як цілеспрямований організуючий та регулюючий вплив держави (через систему органів влади та посадових осіб) на суспільні процеси і діяльність людей. Реформування всієї сфери публічного управління має базуватися на демократизації управлінських відносин, відповідно до принципів розподілу влади, відкритості, підконтрольності суспільству, за умови суспільної взаємодії як результату узгодження інтересів соціальних груп. Трансформація суспільства у напрямі демократичних перетворень виступає як процес формування демократичних інститутів, а демократія визначається як певна система розвитку й завершення міжгрупових конфліктів в суспільстві.

Регіональний та місцевий рівні управління в Україні склалися відповідно до адміністративно-територіального поділу, який був запроваджений у 30-ті роки ХХ століття та мав на меті сприяння становленню жорстко централізованої системи управління [17, с. 311].

Для втілення на практиці загальних принципів устрою України, як унітарної конституційно-децентралізованої держави, слід раціоналізувати державний устрій і адміністративно-територіальний поділ, відмовитися від механічного ототожнення областей з регіонами, конституювати реально складені на основі економічних, демографічних, культурологічних та інших особливостей регіони і на регіональному рівні створити реально працюючу систему управління. Чим вищим є рівень управління, на якому знаходиться той чи інший орган управління, тим важливішим є соціальне значення

функцій, які ним виконуються, і складнішими є управлінські завдання, які ним здійснюються. І навпаки – при спрощенні управлінських завдань більшість з них може бути вирішена підрозділами більш низького рівня управління, тобто залежно від ускладнення або спрощення завдань їхнє вирішення переміщується вгору чи вниз за ієрархією системи управління.

Це дає змогу говорити про те, що соціально-економічні проблеми, які виникають на регіональному рівні, а також ті управлінські завдання, які повинні бути реалізовані для їх подолання, можуть бути найефективніше вирішені органами того рівня управління, на якому виникають суспільні відносини, які мають бути впорядковані, тобто органами регіонального рівня управління.

## РОЗДІЛ 3

### ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

#### **3.1. Особливості нормотворчої діяльності в системі публічного управління в умовах формування нової парадигми публічного управління**

Необхідність оновлення механізму правового регулювання в цілому, і адміністративно-правового зокрема, обумовила проведення адміністративно-правової реформи в Україні, мета якої полягає в поетапному створенні такої системи державного управління, яка забезпечить становлення України як високорозвиненої європейської держави.

Світовий досвід свідчить про наявність різних систем регіонального управління, які відрізняються за специфікою поєднання повноважень і функцій регіональних органів управління й органів місцевого самоврядування та за кількістю органів управління. В Україні реалізовано континентальну систему регіонального управління (з активною роллю держави), за якою на регіональному рівні діють територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. І саме в площині діяльності цих органів влади існує низка невирішених питань: неузгодженість і дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, що у свою чергу зумовило невизначеність зон їхньої відповідальності; відсутність належного ресурсного забезпечення виконання делегованих повноважень; невизначеність принципів типологізації регіонів для цілей державного регулювання їхнього розвитку; відсутність механізмів запровадження в практику регіонального управління договірних відносин на всіх рівнях – від національного до місцевого. За сучасних умов



державотворення в Україні широких обертів набрала адміністративна реформа, розглядається можливість запровадження нової системи публічної адміністрації, що визначально буде враховувати сталі традиції демократичного врядування [19;20;72]. Саме раціонально структурована національна правова система, в межах якої детермінована процедура (алгоритм) нормотворчої діяльності, обмежує та інтегрує державну владу одночасно, поглиблює гуманізаційний вимір права і держави, стає підґрунтям єдиного, незалежного правосуддя. При цьому гармонізація законодавства України із законодавством ЄС, імплементація норм законодавства найбільш розвинених демократичних країн-членів ЄС слугуватиме адаптації національної правової системи України до демократичної європейської правової системи і забезпечуватиме її сутнісну трансформацію, на основі якої може бути сформована парадигма публічного управління в Україні. Важливою складовою державотворення в цілому 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 привели до зміни правового механізму регулювання організації і здійснення місцевого самоврядування.

У сучасний період найбільш актуальною проблемою виступає підвищення ефективності управлінської діяльності в державній владі та системі місцевого самоврядування. За нинішніх обставин управлінські технології, як державна служба 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 виступають окремим напрямом трансформації публічного управління. Адміністративно-правове регулювання управлінської діяльності – це політико-юридичний засіб управління поведінкою людей у державне організованому суспільстві.

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 фінансовоекономічному становищу держави. 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. Власне, 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 стосунків у конкретні правовідносини. Оскільки досягнення високої ефективності та якості будь-якого виду управлінської діяльності полягає в підвищенні ефективності та якості правового забезпечення такої діяльності, 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 випливає 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 виступає використання потенціалу самоорганізації і самоврядування населення для поліпшення умов життєдіяльності і збереження 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 розв'язати 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.

Загалом, відомим фактом є теза про мету як найважливішу характеристику управління – його призначення. 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 входить до системи управління, здійснює належну йому компетенцію, й одночасно виконує державно-службові повноваження. Нормотворча діяльність як складова державно-управлінської діяльності 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 слід віднести такі: створення загальних (економічних, соціальних, політичних), та спеціальних (перш за все, організаційних) гарантій найбільш повної реалізації прав і свобод громадян, задоволення їх потреб у відповідності до принципів соціальної справедливості і соціальної держави.

Нормотворення у сфері публічного управління виходить з таких управлінських принципів, як випереджувальний характер 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 варто віднести 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 імплементації процедури та регламентів права ЄС; планування та контроль діяльності. 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 публічного управління є складовою владного механізму, оскільки такий підхід обумовлений важливим місцем права, яке воно посідає в державному механізмі взагалі і в механізмі державного управління зокрема. 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 характер 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 на визначення цілей та завдань органів місцевого самоврядування, їх компетенції, принципів побудови та функціонування, 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.

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 носять багатоплановий характер і в значній мірі пов'язані з наступним. 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 в 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 з позиції сьогодення є архаїчною, вона не в повній мірі 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.

Постала 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 наступних основних завдань як 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 з 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 (відповідно до прав людини «третього покоління» та концепції Good governance []) 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 такими раціонально скористатися. Саме тому перспективним напрямом дослідження розвитку нормотворення в системі публічного управління має виступити роль і місце громадянина в публічному управлінні, ініціативи громадськості в нормотворенні, розвиток громадських форм у формуванні публічної політики.

Курс на реформування Української держави знайшов своє продовження у 2014 році в умовах реалізації політики європейської інтеграції, формування інститутів демократії та розвитку громадянського суспільства, визначає нові пріоритети, завдання і принципи функціонування органів державної влади. В умовах реформування системи публічного управління особливого значення набуває нормативне закріплення формування чіткого механізму регулювання державно-управлінських відносин.

Змістовна відповідь на політичні та соціально-економічні виклики у сучасних умовах визначається станом закріплення засобів, правил та процедур в діяльності органів влади. Таке нормативне закріплення має відповідати європейським стандартам публічного адміністрування, в основі яких – дотримання прав та інтересів громадян, верховенство права, надання якісних адміністративних послуг. Це диктує необхідність реформування всієї нормативної бази діяльності органів влади, що має бути націлене насамперед на демократизацію та гуманізацію владних відносин.



Ефективність впровадження інноваційних норм, правил і процедур визначається рівнем розробки теоретичного базису нормативно-правового забезпечення, визначення організаційної моделі, правових основ системних реформ.

### **3.2. Основні закономірності, принципи та завдання удосконалення нормотворчої діяльності на регіональному рівні в сучасних умовах**

Надзвичайно актуальною проблемою удосконалення державно-управлінської діяльності є раціоналізація співвідношення централізованого і локального правового регулювання розвитку соціально-економічної сфери регіону, що може бути врегульований через визначення об'єму, в якому суспільні відносини, які виникають при управлінні соціально-економічним розвитком регіону, можуть бути врегульовані на локальному рівні; обґрунтування необхідності удосконалення засад локального правового регулювання, уточнення кола суб'єктів локального нормотворення.

Фактором, який лежить в основі розуміння засад співвідношення централізованого і локального правового регулювання, є така управлінська категорія, як інтерес.

У межах регіону формується місцевий колектив (територіальна громада) з притаманними йому власними інтересами. При цьому держава через централізоване правове регулювання прагне задовольнити насамперед загальнодержавні інтереси, які часто співпадають з інтересами територіальної громади. Саме тому при вирішенні питання про те, який вид правового регулювання буде ефективнішим за тих чи інших умов, до уваги слід брати критерій значущості тих питань, які потребують врегулювання.

Отже, такі питання загальнодержавного значення, як охорона держави від зовнішніх впливів, оборона країни, забезпечення стабільності суспільного і конституційного устрою, безпеки держави і безпеки її громадян, питання форм власності, оренди, земельних стосунків, господарських стосунків

загальнодержавного значення мають бути врегульовані за допомогою нормативно-правових актів виключно в централізованому порядку. У сучасному світі існують декілька загально визнаних регіонотворчих чинників, таких як: по-перше, етнічний (і в цьому сенсі актуалізовано історичний, мовний та релігійний фактори), по-друге, господарсько-економічний, по-третє, географічний чинники. Ці чинники створюють особливі внутрішньорегіональні зв'язки, які дозволяють говорити про регіон як про соціальну, економічну й історичну цілісність.

Сучасне державне управління у сфері регіональної політики 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 стосунків у конкретні правовідносини. З огляду на те, що регіональна політика як об'єкт управління виступає визначальним фактором для суб'єкта управління – національної держави, тобто впливає на його побудову, поведінку, діяльність, вибір цілей та використання всього масиву засобів їх досягнення, саме він визначає адекватну йому форму владного регулювання. Поряд із такими звичайними об'єктами управління, як суспільство та його сфери (політична, економічна, соціальна, міжнародна), галузі всередині кожної сфери, комплекси та адміністративно-територіальні одиниці, особливим об'єктом управління є регіон.

Україна є невід'ємною та органічною частиною Європи. Одним з важливих пріоритетів реалізації державної політики України є моніторинг та втілення кращих світових практик у галузі державного управління та місцевого самоврядування, активна участь у роботі провідних міжнародних та політичних організацій. Для України, з огляду на її територію і розмаїтість соціально-економічних, культурно-конфесійних і політичних умов суспільного розвитку, системні реформи неможливі без урахування територіальних чинників. Процес прийняття законодавчих актів і

нормативних документів, перерозподіл по території країни бюджетних витрат центральними органами влади в Українській державі, як і усіх європейських країнах, багато в чому, прямо або опосередковано, визначає стратегію регіонального розвитку. Такий системний вплив не завжди є позитивним і у ряді випадків веде до загострення існуючих регіональних проблем і виникненню нових. Прийняті рішення, як правило, спрямовані на досягнення макроекономічних, фінансових, суто галузевих і інших цілей, а регіональні наслідки виступають у якості «побічного» ефекту і практично не оцінюються і не аналізуються.

На сьогодні базові відмінності регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку настільки значні, що не можна сподіватися на їхнє подолання тільки за допомогою механізмів саморегулювання. Необхідна сильна державна політика, спрямована на соціально-економічне зближення регіонів. Цей висновок підтверджується практикою ЄС, в межах якого, незважаючи на набагато менші регіональні контрасти, підтягування відстаючих регіонів розглядається як пріоритетне завдання регіональної політики більшості країн і наднаціональної регіональної політики ЄС.

Вважаємо за доцільне наголосити, що адміністративно-правова сутність регіону визначається через його характеристику як специфічного об'єкта управління, а також територіальної громади (місцевого колективу) та тих інтересів (питань місцевого значення), які притаманні первинному суб'єкту місцевого самоврядування – територіальному колективу; соціально-економічна – через визначення місця регіону в загальному поступальному процесі суспільного розвитку, яке залежить від місця регіону в суспільному розподілі праці, від його функцій у внутрішньодержавних відтворювальних процесах.

Сьогодні надзвичайно актуальним є вирішення проблем регіонального управління, бо саме воно охоплює всі сфери життя суспільства з урахуванням регіональних і місцевих особливостей. Одночасне та прискорене запровадження політичної, адміністративної і муніципальної реформ в

Україні змінює сам формат відносин регіонів з центром, і висуває нові вимоги до державної регіональної політики. У сучасній науковій літературі з проблем державного управління, яка стосується регіонального розвитку, відбувається осмислення фундаментальних змін, що розпочалися разом із змінами моделі світової економіки, а сьогодні впливають на способи стимулювання державною владою регіональної і локальної економік. Дослідження теоретичних засад становлення системи регіонального управління в Україні у контексті європейської інтеграції вимагає осмислення відповідного понятійно-термінологічного апарату.

У широкому розумінні здійснення регіональної політики означає формування державною владою регіональної управлінської системи, а отже й встановлення управлінських відносин між державою та її регіонами і між самими регіонами у державі. У сучасних умовах Україна впевнено наближається до європейського типу регіонального управління, який принципово відповідає нашим національним традиціям. Важливо сьогодні розумно підійти до світового, зокрема, європейського досвіду, проаналізувати різні моделі діяльності самоврядних структур, детермінувати позитивні й негативні риси кожної з них. Велике значення має аналіз регіональної політики європейських країн., оскільки дозволяє зрозуміти стратегію формування відносин центру, регіонів і самоврядних структур. При цьому важливо напрацювати методологію аналізу функціонування систем самоврядування, звернутися до визначальних завдань системи самоврядування.

Світовий досвід свідчить про наявність різних систем регіонального управління, які відрізняються за специфікою поєднання повноважень і функцій регіональних органів управління й органів місцевого самоврядування та за кількістю органів управління. В Україні реалізовано континентальну систему регіонального управління (з активною роллю держави), за якою на регіональному рівні діють територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та

органи місцевого самоврядування. І саме в площині діяльності цих органів влади існує низка не вирішених питань: неузгодженість і дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, що у свою чергу зумовило невизначеність зон їхньої відповідальності; відсутність належного ресурсного забезпечення виконання делегованих повноважень; невизначеність принципів типологізації регіонів для цілей державного регулювання їхнього розвитку; відсутність механізмів запровадження в практику регіонального управління договірних відносин на всіх рівнях – від національного до місцевого.

Принципи вирішення проблемних питань закладені в основу регіональної політики ЄС. В усіх європейських країнах існують державні органи на регіональному рівні, які становлять суттєву частину адміністративного апарату цих держав і в більшості випадків створюються саме за рішенням центральної влади для виконання певних завдань. Проміжні рівні управління є навіть у маленьких європейських країнах, де немає місця для регіонів. У європейських країнах визначаються три типи структур регіонального рівня: регіональне управління, регіональне державне управління, місцеве регіональне врядування (міжмуніципальні асоціації).

Водночас, система управління розвитком регіону не може належним чином функціонувати без ефективного адміністративно-правового забезпечення. Адже за допомогою централізованого правового регулювання лише окреслюється простір та визначаються межі для діяльності суб'єктів шляхом встановлення прогресивної і забороненої поведінки; простір між цими двома полюсами є предметом децентралізованого правового регулювання.

Ефективним засобом регулювання спірних стосунків між суб'єктами місцевої влади – органами виконавчої влади в регіонах і органами місцевого самоврядування, має стати угода адміністративного характеру щодо розподілу між владних повноважень через впровадження механізмів делегованого управління. Загалом, регіоном прийнято вважати комплексну

соціально-економічну категорію, сформовану в межах своєї природно-географічної території з притаманною їй специфікою структури виробництва і господарства, міжрегіональними та зовнішніми зв'язками щодо економіки, політики, культури, а також з власними політико-адміністративними органами управління – місцевими органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Без визначення сутності правової категорії та її природи тлумачення регіону носитиме лише доктринальний, побутовий, практично не прикладний характер. Тому, щоб зрозуміти сутність категорії, яка досліджується, її слід розглядати у зв'язках із суміжними категоріями.

З наданого визначення регіону випливають його основні соціально-економічні характеристики: комплексність та спеціалізація. В умовах глобалізації регіон постає як соціально-економічне утворення, яке на певній території поєднує об'єкти матеріального виробництва, невиробничі сфери та людські ресурси.

Виходячи з того, що регіон є цілісною сукупністю різновидів продуктивних сил та виробничих стосунків, які розвиваються в певних пропорціях і у взаємозалежності в межах певної території та покликані задовольняти матеріальні та духовні потреби населення, при характеристиці соціально-економічної сутності регіону використовуються такі поняття, як місцеве господарство, інфраструктура, соціально-економічний потенціал.

Отже, з позицій державно-управлінських підходів, регіоналізм – це система ідеологічних орієнтацій, яка проявляється у громадсько-політичному русі, де метою є ствердження регіонів як суб'єктів політичних та управлінських відносин, розширення повноважень регіональних органів влади. Оскільки Україна є європейською країною, то доцільно зосередити увагу першому типі, а саме європейському регіоналізмі. Зазначимо, що його побудовано за принципом «федералізму», за якого відбувається чіткий розподіл прав і обов'язків по виконавчій вертикалі з делегуванням

повноважень на той територіальний рівень, що здатний їх найефективніше реалізовувати.

Важлива роль у сучасних процесах регіоналізації належить політиці децентралізації національних держав, які таким чином намагаються здолати соціально-економічну та політичну диспропорцію в суспільному розвитку, включаючись у процеси регіоналізації. При цьому доцільно виокремити два рівні регіоналізації: внутрішня (обумовлюється внутрішньою політикою національної держави) та транснаціональна (яка об'єднує регіони, що виходять за межі окремих національних держав).

Характер та масштаби регіоналізації в першу чергу залежать від адміністративно-територіального устрою національної держави, також від її соціально-економічного та політичного потенціалу. Проблема децентралізації влади в українській практиці державотворення завжди посідала вагомe місце, починаючи з моменту проголошення незалежності України. Особливо ця проблема актуалізувалась у 2014 році.

Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади – передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління.

Децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів, розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звужити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання держапарату і його матеріальних додатків – армію, міліцію тощо.

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 слід віднести такі: створення загальних (економічних, соціальних, політичних), та спеціальних (перш за все, організаційних) гарантій найбільш повної реалізації прав і свобод громадян, задоволення їх потреб у відповідності до принципів соціальної справедливості і соціальної держави.

Головна мета перетворень системи територіальної організації влади – побудова децентралізованої моделі організації влади, яка б була спроможна в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій, забезпечувала б якісний рівень надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів, була здатна до самовдосконалення і саморегуляції.

У сучасному розумінні (у контексті системного реформування державної влади – реформування в системі судової влади, реформи правоохоронної системи, конституційного реформування, децентралізації влади, деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади, реформи державної служби, реформ у місцевому самоврядуванні) удосконалення нормотворчої діяльності виступає основою реформування.

Адже нормотворча діяльність визначає зміст діяльності влади через поняття «організаційно-розпорядча діяльність», «регламентація діяльності», «адміністративне нормотворення».

При цьому варто визначити такі особливості децентралізованої моделі реалізації нормотворчої діяльності в системі публічної влади в Україні: по-перше, управлінська автономія у сфері нормотворчої діяльності органів влади передбачає відносну самостійність у виданні нормативних актів управління (що передбачено внутрішнім регламентом); по-друге, врегулювання відносин органів влади через деталізацію інституту делегованих повноважень (нормотворчий аспект) формалізує принцип багаторівневого управління; по-третє, відбувається впровадження та закріплення у практиці діяльності органів влади принципів адміністративної юстиції шляхов імплементації норм європейського права, впровадження



європейського досвіду та пропозицій для України у контексті адміністративного реформування. По-четверте, актуалізується і потребує вирішення проблема удосконалення конституційно-правових гарантій нормотворення у форматі конституційних норм-принципів організації діяльності органів влади. По-п'яте, власного вирішення потребує проблематика інституціоналізації зовнішнього суб'єктного впливу на процес нормотворення у контексті положень Угоди про асоціацію України та ЄС. Саме у інтегративному поєднанні напрямів вирішення завдань модернізації публічного управління та напрямів удосконалення нормотворчої діяльності можливо вести мову про публічно правовий аспект управління.

Крім того, на нашу думку, вирішення проблем розвитку нормотворчої діяльності в системі публічного управління вбачається шляхом: по-перше, раціоналізації адміністративно-правового регулювання через здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях організації влади, розмежування функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів; розв'язання проблем налагодження співробітництва органів влади, неурядових організацій, бізнесових структур; удосконалення правового статусу органів влади.

По-друге, подальше удосконалення правових засад функціонування механізму територіального управління через законодавче забезпечення розвитку; розробку і прийняття Концепції удосконалення нормотворчої діяльності органів влади.

По-третє, вирішення питань системного закріплення публічно-управлінської діяльності.

## ВИСНОВКИ

В ході дослідження встановлено, що нормотворча діяльність у більшості досліджень виступала усталеним поняттям, на рівні апріорно визначеної функції органу влади. Доведено, що з позицій інституціонально-правового підходу нормотворчу діяльність доцільно визначати як специфічну форму функціонування органу влади як суб'єкта управління, наділеного державою компетенцією на розробку та реалізацію норми права, і водночас, як складову управлінської діяльності компетентних суб'єктів нормотворчості з підготовки, розробки, прийняття та офіційного оприлюднення норм права.

На основі дослідження доведено, що нормативне закріплення удосконалення діяльності органів влади доцільно визначити як систему адміністративно-правових норм, які регулюють суспільні відносини, сформовані в процесі адміністративного реформування і спрямовані на забезпечення органами державної влади, органами місцевого самоврядування визначених Конституцією і законами України засад реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, громадських об'єднань.

У процесі модернізації публічного управління важливою складовою державотворення є по-перше, забезпечення належного функціонування суб'єктів публічного управління, по-друге, розмежування повноважень та сфери відповідальності щодо надання публічних послуг органами влади на різних територіальних рівнях управління.

Визначено напрями формування інституціонально-правового концепту державного управління як основи раціоналізації нормотворчої діяльності органів влади. Сучасні дослідження практично будь-якого інституту публічного управління в наукових працях майже завжди пов'язувалися з одночасним розглядом питань, що стосувалися нормотворчої діяльності. Адже саме в процесі нормотворчої діяльності: 1) закріплюється та належним чином оформлюється директивна основа управління; 2) визначаються права і обов'язки (компетенція) державних органів, їхніх структурних підрозділів та

службових осіб; 3) встановлюється співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату управління, закріплюється найбільш раціональний варіант управлінської діяльності, підтримується належна організованість учасників управлінського процесу. На основі проведеного дослідження визначено інституціональні аспекти нормотворчої діяльності, які перебувають у тісному зв'язку і взаємодії, а саме: 1) політико-правовий аспект, що полягає в притаманній соціально неоднорідному суспільству системі засадничих ідей, політичних поглядів, юридичних принципів і загальноприйнятних понять з приводу сутності, змісту та соціальної ролі нормотворчої діяльності; 2) етичний аспект – полягає в доцільності усвідомлення неухильного і буквального дотримання чинного законодавства; 3) інституціональний аспект – реалізація нормотворчої діяльності первинного та вторинного (через адаптаційний, гармонізаційний та інші контенти) типу в політиці держави та правовому режимі суспільства; 4) публічно-адміністративний – формалізоване закріплення в нормативно-правових актах доцільності норм регулювання управлінської діяльності; 5) діяльнісний (професійний) аспект – полягає в закріпленні нормативних засад професійної діяльності публічних службовців.

Визначено, що система органів публічного управління створюється як інструмент реалізації мети та завдань щодо процесів, які відбуваються в суспільному житті, як засіб конкретизації загальних функцій державного управління в певних сферах суспільної життєдіяльності; відповідно до конкретної мети розробляються, приймаються та реалізуються конкретні норми діяльності органу влади.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янов В. Нова доктрина українського державного управління: концептуальні позиції. *Право України*. 2016. № 5. С. 11–17.
2. Авер'янов В. Реформування українського державного управління: необхідність оновлення науково-теоретичних засад. *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. Ч. 1*. Сімферополь, 2015. Спец. вип. : у 2 ч. С. 24-30.
3. Авер'янов В. Належне урядування Посилення співпраці між Україною та ЄС щодо утвердження верховенства права в Україні: аналітична доповідь та рекомендації. Київ : Міжнар. фонд «Відродження», 2016. С. 79-96.
4. Авер'янов В. Державне управління. Європейські стандарти. Досвід та адміністративне право. Київ: Юстініан, 2013. 288 с.
5. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи. Дніпропетровськ : Моноліт, 2009. С. 146-177.
6. Адміністративна юстиція: європейський досвід та пропозиції для України за загальної редакцією І. Б. Коліушко. Київ : Факт, 2009. 535 с.
7. Андрусюк Б.. Місцеве самоврядування в Україні. Київ : Фенікс, 1998. 40 с.
8. Аршава І. Формування проактивного інтеракційного підходу до державного управління нотаріатом в умовах суспільних трансформацій. *Право та державне управління*. 2016. № 2. С. 19-23.
9. Атаманчук Г. Государственное управление. Москва : Юрид. литература, 2010. 299 с.
10. Атаманчук Г. Теория государственного управления. Москва : Омега-Л, 2009. 584 с.
11. Атаманчук Г. Методологічні проблеми сучасного державного управління. Ужгород : УАДУ. 2010. № 3. С. 9-12.
12. Атаманчук Г. Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем). Москва : Изд-во РАГС, 2008. 400 с.

13. Бакуменко В. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2015. 328 с.
14. Бакуменко В. Сучасні моделі-підходи управління суспільним розвитком. *Сучасні проблеми та підходи у муніципальному управлінні*. Київ, 2017. С. 193-195.
15. Бакуменко В. Теоретичні та організаційні засади державного управління. Київ : Міленіум, 2003. 256 с.
16. Батанов О. Муніципальна влада в Україні : проблеми теорії та практики. Київ : Юридична думка, 2014. 653 с.
17. Бахрах Д. Административное право : учебник. Д. Н. Бахрах, Ю. Н. Стариков. Москва : Норма, 2008. 816 с.
18. Баштанник А. Організаційно-правові засади управління в складних адміністративних системах: європейський досвід та Україна. *Право України*. 2017. № 11. С. 153 - 157.
19. Баштанник В. Інституціоналізація правозахисної функції влади як напрям гуманізації публічного управління: досвід Європейського Союзу та Україна. *Державне управління та місцеве самоврядування : збірник наукових праць*. Донецьк : ДРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 1. С. 3-11.
20. Баштанник В. Структурні характеристики та тенденції організаційного розвитку національних систем публічного управління в умовах сучасних євроінтеграційних процесів. *Вісн. НАДУ*. Київ, 2012. № 1. С. 5-16.
21. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів : монографія. Донецьк : НАДУ, 2011. 390 с.
22. Бельский К. Системе административного права. *Государство и право*. 2010. № 3. С. 3-8.
23. Бельский К. вопросу о предмете административного права. *Государство и право*. 2010. № 11. С. 14-21.

24. Білинська М. Розвиток партнерських відносин між органами державної влади і громадянами. *Університетські наукові записки : Часопис Хмельницького університету управління та права*. Хмельницький, 2016. № 2. С. 30-36
25. Борденюк В. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії. Київ : Парлам. вид-во, 2017. 576 с.
26. Борденюк В. Механізм (державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Право України*. 2015. № 6. С. 16-21.
27. Брижань І. Умови та чинники переходу України до моделі сталого розвитку. *Вісн. Полтав. держ. аграр. акад.* 2013. № 1. С. 128-133.
28. Бутирська Т.О. Теоретико-методологічні засади державотворення в Україні. Київ : Фенікс : 2009. 36 с.
29. Василенко І. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Москва : Юрист, 2018. 296 с.
30. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ : Перун, 2001. 218 с.
31. Войтович Р. Вплив глобалізації на систему державного управління. Київ : Фенікс, 2009. 403 с.
32. Войтович Р. Регіоналізація як обернена форма глобалізації та її вплив на систему державного управління. Київ : НАДУ, 2007. 50 с.
33. Волощук О. До питання пошуку оптимальної форми правління для України на сучасному етапі державотворення. *Право України*. 2014. № 8. С. 126-136.
34. Гетьман Є. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання : монографія. Харків : Оберіг, 2014. 307 с.

35. Глосарій основних термінів Європейського Союзу. URL: [www.europra.dovidka.com.ua](http://www.europra.dovidka.com.ua). (дата звернення : 20.09.2019).
36. Голікова Т. Зарубіжний досвід державного управління територіальним економічним розвитком. *Держава та регіони*. 2017. № 1. С. 46 – 51.
37. Гончарук Н. Удосконалення державних механізмів управління інтеграційними процесами на галузевому рівні. *Вісн. НАДУ*. 2013. № 4. С. 156–165.
38. Грицяк І. Європейське управління: теоретико-методологічні засади. Київ : К.І.С., 2016. 398 с.
39. Грицяк І. Право та інституції Європейського Союзу : навчальний посібник. Київ : К.І.С., 2014. 260 с.
40. Грицяк І. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні. Київ : Фенікс, 2006. 36 с.
41. Декларація про державний суверенітет України. *Відом. Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. 429 с.
42. Державне управління : навчальний посібник. Київ : Знання-Прес, 2003. 344 с.
43. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: навчальний посібник. Київ : Вид-во УАДУ, 2005. 164 с.
44. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право. Київ : Юстініан, 2007. 288 с.
45. Державне управління та державна служба : словн. довід. Київ : КНЕУ, 2005. 111 с.
46. Децентралізація в Україні: досягнення, надії і побоювання. Український незалежний центр політичних досліджень. Київ : 2017. с. 280.
47. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України : проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : Софія, 2012. 128 с.

48. Дзюндзюк В. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій. Донецьк : Мір, 2006. 469 с.
49. Дробот І. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. 312 с.
50. Дубенко С. Державна служба і державні службовці в Україні. Київ : Ін-юре, 1999. 244 с.
51. Енциклопедія державного управління. Київ : НАДУ, 2011. НАДУ, 2011. 630 с.
52. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні. монографія Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. 328 с.
53. Євтушенко О. Принцип субсидіарності у взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування: досвід Франції. Київ : Фенікс, 2009. С. 321-330.
54. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Київ : Основи, 1996. 420 с.
55. Іжа М. Трансформація публічного управління в умовах соціально-політичної трансформації України. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. Вип. 4. С. 7-9.
56. Камінська Н. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України* : збірник наукових праць. 2014. № 4. С. 35–40.
57. Карабін Т. Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливі напрями їх вирішення. *Форум права* 2015. № 4. С.439-444. URL: <http://arhive.nbuv.gov.ua/FPA2024/2ktoniv.pdf>. (дата звернення 13.06.2019).
58. Керецман В. Державне регулювання регіонального розвитку : теоретичні аспекти. Київ : Вид-во УАДУ, 2012. 188 с.
59. Киричук В. Історія державного управління в Україні: навчальний посібник. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 244 с.



60. Князєв В. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми. Київ : Вид-во НАДУ, 2013. 320 с.
61. Князєв В. Трансформація політичних інститутів в умовах формування громадянського суспільства в Україні. Київ : УАДУ, 2014. С. 22-27.
62. Коліушко І. Проблеми правового забезпечення адміністративної реформи. *Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції*. Київ : АДФЕФ-Україна, 2013. С. 59-63.
63. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.
64. Корженко В. Категорії «державний механізм управління» та «механізм державного управління». *Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць*. Харків : Успіх, 2018 № 2 С. 16 – 24.
65. Коротич О. Державне управління регіональним розвитком України: монографія. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2016. 220 с.
66. Коротич О. Реформування системи управління державою *Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць*. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2016. № 3 (30). С. 42-50.
67. Куйбіда В. Концептуальні засади реформування системи публічної адміністрації. *Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: зб. матер. та док*. Київ : Атіка-Н, 2016. 744 с.
68. Лахижа М. Модернізація публічної адміністрації в Україні в умовах євроінтеграції. Київ : Фенікс, 2010. 36 с.
69. Лахижа М. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Болгарія : монографія. Полтава : ПолтНТУ, 2014. 206 с.
70. Лахижа М. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти : монографія. Полтава : РВВ, 2009. 289 с.
71. Лахижа М. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід) : монографія. Укоопспілка, Полтавський ун-т споживчої кооперації України. Полтава : РВВ, 2008. 131 с.

72. Мамонова В. Система місцевого самоврядування. *Енциклопедія державного управління*. Київ : НАДУ, 2011. Т. 5. 2011. С. 342-344.
73. Мартиненко В. Державне управління: шлях до нової парадигми : монографія Харків : НАДУ «Магістр», 2013. 218 с.
74. Мельниченко В. Децентралізація та деконцентрація публічної влади на пострадянському просторі. *Вісн. Хмельниц. ін. ту регіон. упр. та права*. 2014. № 1. С. 282-288.
75. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.
76. Мошак О. Принцип субсидіарності: європейський досвід та українська перспектива. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр.* Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 42-49.
77. Нижник Н. Постсоціалістична держава: теоретико-правові проблеми : монографія. Ужгород : УжНУ, 2013. 104 с.
78. Оболенський О. Державна служба: підручник. Київ : КНЕУ, 2006. 472 с
79. Основи демократії за загальною редакцією А. Колодія. Київ : Ай-Бф, 2002. 684 с.
80. Петришин О. Громадянське суспільство – підґрунтя формування правової держави в Україні. *Вісн. Акад. правових наук України*. 2013. №2. С. 142 – 161.
81. Петроє О. Соціальний діалог у державному управлінні: європейський досвід та українські реалії : монографія. Київ : НАДУ, 2012. 304 с.
82. Письменний І. Трансформація публічного управління в інститут суспільної взаємодії в процесі становлення громадянського суспільства. *Державне управління та місцеве самоврядування*. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. Вип. 4(11). С. 12–23.
83. Пігуль Н. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. № 9. С. 684-688.

84. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/156-19>. (дата звернення 10.12.2018).

85. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI. *Відом. Верхов. Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.

86. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/>. (дата звернення 10.12.2018).

87. Про делеговані повноваження: проект Закону України, поданий до Верховної Ради України 31 травня 2000 року. URL: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua). (дата звернення 10.12.2018).

88. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>. (дата звернення 10.12.2018)

89. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/>. (дата звернення 10.12.2018).

90. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. *Відом. Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 527.

91. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/731-92-п>. (дата звернення 10.12.2018)

92. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5.11.2008 р. № 976. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/>. (дата звернення 10.12.2018).

93. Про зміни і доповнення Конституції УРСР у зв'язку з вдосконаленням системи державного управління : Закон УРСР. *Відом. Верховної Ради УРСР*. 1991. № 26. Ст. 294.

94. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.07.1997 р. № 280-III. *Відом. Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

95. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9.04.1999 р. № 586-IV. *Відом. Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190.

96. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>. (дата звернення 10.12.2018).

97. Пухтинський М. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. матеріалів та документів. Київ : Атіка, 2010. 300 с.

98. Радченко О. Проблема легітимації влади в концепції Макса Вебера: державно-управлінський аспект. *Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. праць*. Харків : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2016. № 3. С. 106–111.

99. Ребкало В. Політичне управління. Київ : УАДУ. 2001. 160 с.

100. Рижов В. К судьбе государственного управления. *Государство и право*. 1999. № 2. С. 14 - 22.

101. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними : організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Київ : Логос, 2014. 261 с

102. Серьогін С. Державний службовець у відносинах між владою і суспільством: монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ при Президентіві України, 2013. 456 с.

103. Серьогін С. Консенсусна демократія в інтегрованих системах публічного управління: європейський досвід та Україна. *Акт. проб. держ. упр*. 2015. № 2. С. 3- 4

104. Сивак Т. Оптимізація публічної влади в Україні на регіональному рівні: досвід Європейського Союзу. 2016 р. 3 квіт. : тези доп. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. С. 268-271.
105. Скакун О. Теория государства и права : навч. посібник. Харків : Консум, 2000. 670 с.
106. Стадниченко Т. Особливості здійснення місцевого самоврядування в умовах трансформацій. *Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України*. Дніпр : ДРІДУ НАДУ, 2012. С. 282–284.
107. Стадниченко Т. Особливості нормотворення в системі публічного управління в сучасних умовах. *Ефективність державного управління : зб. наук. праць* 2015. Вип. 43. С. 287–292.
108. Стадниченко Т. Удосконалення нормотворчої діяльності органів влади в умовах модернізації публічного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць*. Дніпро : НАДУ, 2016. Вип. 1 (28). С. 47–53.
109. Сушинський О. Виконавча влада та місцеве самоврядування в аспекті відповідальної держави. URL: [www.soskin.info/ea.php?pokazold=200818&n=3-4&y=2018](http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=200818&n=3-4&y=2018). (дата звернення 13.12.2019)
110. Тимцуник В. Реформування системи влади та державного управління в Україні (1953-1964 рр.) : монографія. Київ : НАДУ, 2013. 400 с.
111. Тихомиров Ю. Публичное право : учебник Москва : БЕК, 1995. 496 с.
112. Угода про асоціацію між Україною та ЄС : Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VI URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/para2#n2>. (дата звернення 10.12.2018).
113. Управління змінами в публічному адмініструванні : навч. посіб. / Ю. Шаров. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. 148 с.

114. Управління сталим регіональним розвитком на засадах демократичного врядування: теорія та практика : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. 252 с.

115. Участь громадськості в моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики. Київ : ПРООН, 2013. 120 с.

116. Фалалєєва Л. Механізм прийняття рішень у рамках Європейського Союзу. *Держава і право*. Київ : Фенікс, 2013. Юрид. і політ. науки. С. 327 - 331.

117. Хожило І. Правові основи публічного управління у сфері охорони здоров'я: польський досвід. *Удосконалення правового забезпечення державно-службових відносин в Україні: європейський контекст*. Донецьк : ДРІДУ НАДУ, 2016. С. 119-21

118. Цвєтков В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти : монографія. Київ : Ін Юре, 2013. 464 с.

119. Шаповал В. Феномен державного органу або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти. URL: [www.pravoznavec.com.ua/period/article/1049/III](http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/1049/III). (дата звернення 10.12.2018)

120. Шаров Ю. Інноваційні підходи у практиці забезпечення якості публічних послуг: від громадянина-клієнта до стейкхолдера. *Інноваційні підходи менеджменту у практиці публічного управління*. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. С. 41-45.

**Декларація  
академічної доброчесності  
здобувача ступеня вищої освіти ЗНУ**

Я, Овчаренко Аліна Станіславівна, студент(ка) 2 курсу,  
форми навчання заочної, факультету соціальної філософії та управління,  
спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування», адреса  
електронної пошти [alya.ovcharenko.88@gmail.com](mailto:alya.ovcharenko.88@gmail.com),

підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему  
«Нормотворча діяльність органів влади в умовах децентралізації публічного  
управління»  
відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, що  
визначені у ст. 42 Закону України «Про освіту», зі змістом яких  
ознайомлений/ознайомена;

заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є  
ідентичною її друкованій версії;

згоден/згодна на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям  
академічної доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою  
інтернет-системи а також на архівування моєї роботи в базі даних цієї  
системи.

Дата \_\_\_\_\_ Підпис \_\_\_\_\_ ПІБ (студент) \_\_\_\_\_  
Дата \_\_\_\_\_ Підпис \_\_\_\_\_ ПІБ(науковий керівник) \_\_\_\_\_