

УДК 342.721

Тетяна СТАДНИЧЕНКО

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджуються засади вдосконалення нормотворчої діяльності органів влади в умовах модернізації публічного управління. Обґрунтовується зміст інституціонального концепту модернізації публічного управління. Доводиться, що важливим чинником модернізації публічного управління є комплекс норм, правил, процедур, що регламентують здійснення владних повноважень. Виокремлюються основоположні ідеї, покладені в основу діяльності органів публічної влади України, уточнюються дефініції «орган влади», «нормотворення», «публічне управління» тощо. Удосконалюються наукові підходи до визначення змісту нормотворення як функції держави. Пропонується концепція вдосконалення нормотворчої діяльності органів влади в умовах модернізації публічного управління.

Ключові слова: децентралізація, європейські стандарти, орган влади, правова держава, принципи управління, публічне управління.

Tetyana Stadnychenko. Improvement of the rulemaking activity by the authorities in conditions of public administration modernization

The bases of improvement of the rulemaking activity by the authorities in the modernization of public administration are investigated. It justifies the institutional concept of modernization of public administration. Proved to be an important factor of modernization of public administration is the complex of norms, rules, procedures governing the exercise of authority. Selected fundamental ideas that underlie the activities of public authorities, clarified the definitions of «authority», «rule-making», «public administration» and others. Improved scientific approaches to the definition of the content of the rulemaking as a function of the state. The concept of improvement of standard-setting activities of the authorities in the modernization of public administration is offered.

Key words: decentralization, European standards, authority, legal state, principles of management, public administration.

Започаткований у 2014 р. 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 державної влади. У контексті реформування українського суспільства особливого значення набуває нормативне закріплення формування чіткого механізму регулювання державно-управлінських відносин. Змістовна відповідь на політичні та соціально-економічні виклики в сучасних умовах визначається станом закріплення засобів, правил та процедур у 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 актуалізує 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 діяльності органів влади, визначення організаційної моделі, правових основ системних реформ.

© Стадніченко Т. В., 2016

Актуальність також визначається потребою комплексного дослідження проблемних питань удосконалення нормотворчої діяльності органів влади в межах національної концепції сталого розвитку «Україна – 2020» на нинішньому етапі. Така концепція ґрунтується на передовому зарубіжному досвіді розробки управлінських моделей, перш за все європейської моделі багаторівневого управління. Інституціонально-правові аспекти нормотворчої діяльності досліджували В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородін, А. С. Васильєв, І. П. Голосніченко, В. О. Гуменюк, М. М. Гуренко, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, І. П. Козаченко, А. М. Колодій, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, М. В. Корнієнко, Ю. Ф. Кравченко, Є. Б. Кубко, А. С. Мацко, П. М. Михайлов, Н. Р. Нижник, В. Ф. Опришко, О. І. Остапенко, В. П. Петков, П. М. Рабінович, О. П. Рябченко, Ю. І. Римаренко, В. М. Самсонов, А. О. Селіванов, В. Я. Тацій, М. М. Тищенко, О. Ф. Фрицький, О. Г. Фролова, В. В. Цветков, Ю. С. Шемшученко, О. Н. Ярмиш та ін. Водночас за час існування України як суверенної держави предметом самостійних наукових досліджень у вітчизняній науці були лише окремі організаційно-правові, зокрема адміністративно-правові питання нормотворчої діяльності органів влади. Серед дисертаційних досліджень галузі державного управління слід виокремити роботи О. В. Антонової, В. В. Алексейчука, В. Д. Бакуменка, В. В. Баштанника, Т. Е. Василевської, Н. Т. Гончарук, В. М. Дрешпака, В. М. Купрійчука, Н. А. Липовської, В. М. Лобаса, Л. А. Пашко, Л. Л. Прокопенка, А. П. Рачинського, С. М. Серьогіна, І. І. Хожило, Ю. П. Шарова.

Водночас інституціональне та організаційно-правове забезпечення удосконалення нормотворчої діяльності в системі державного управління спеціально не вивчалось, у наявних наукових працях ці питання досліджено фрагментарно, виключно в межах більш широкої проблематики становлення та розвитку системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. При цьому нормотворча діяльність у більшості досліджень була усталеним поняттям, на рівні апіорно визначеної функції органу влади. Саме необхідність застосування нових підходів до формування основ нормотворчої діяльності в системі державного управління обумовила вибір проблематики статті.

Мета дослідження полягає у визначенні напрямів організаційно-правового та інституціонального забезпечення вдосконалення нормотворчої діяльності органів влади в умовах модернізації публічного управління в Україні, встановленні напрямів удосконалення організаційних засад нормотворчої діяльності органів виконавчої влади та визначенні основних засад та структурних складників нормотворення в теорії і практиці сучасної науки державного управління.

Особливості публічного управління дають підстави для такого висновку: управлінська діяльність – це соціальна функція, що виявляється у владно-організуючій діяльності, яка забезпечує узгодженість спільної праці і побуту людей для досягнення суспільно значущих цілей та завдань. Інакше кажучи, управлінська діяльність у соціальному сенсі – це свідомий, цілеспрямований, упорядковувачий вплив людей на соціальні процеси з урахуванням властивих для певної соціальної системи об'єктивних закономірностей і тенденцій досягнення найоптимальнішого функціонування і розвитку. Функціонування держави, а отже, і державного апарату неможливе без організуючої ролі права [1]. Це найважливіший регулятор управлінської діяльності незалежно від того, у якій конкретній сфері вона здійснюється. Без його регулятивної і формалізуючої функції неможливо чітко і функціонально організувати управління складними соціальними процесами,

сконцентрувати діяльність державного апарату, усіх його складових частин і структурних підрозділів. При цьому правові відносини у сфері управління формуються як відносини вторинного порядку, зумовлені завданнями досягнення оптимальних результатів господарської і соціально-культурної діяльності.

Започаткований в Україні курс на модернізацію держави, що відбувається в умовах реалізації політики європейської інтеграції, формування інститутів демократії та розвитку громадянського суспільства, визначає нові пріоритети, завдання і принципи функціонування органів державної влади. Особливого значення роль права і правотворчої (у вузькому розумінні – нормотворчої) діяльності набуває в умовах запропонованих Президентом України змін до Конституції [4].

Відповідь на політичні та соціально-економічні виклики пов'язана не лише з удосконаленням центрального рівня державної влади, але значною мірою залежить від формування системи місцевих органів державної виконавчої влади, яка повинна відповідати європейським стандартам публічного управління, має значний мобілізаційний потенціал, оскільки саме вона забезпечує дотримання прав та інтересів громадян, реалізацію урядової політики на територіальному рівні, надання якісних адміністративних послуг. Саме це диктує необхідність їх реформування, що має бути націлене насамперед на демократизацію владних відносин. Доведено, що ефективність впровадження запланованих змін визначається рівнем розробки теоретичного базису реформування, визначення організаційної моделі, правових основ управлінської діяльності, у тому числі й нормотворчості. З'ясування можливих шляхів досягнення цілей суспільних реформ, запропонованих Президентом України, залежить від аналізу наукового дискурсу проблематики нормотворчої діяльності з метою його раціонального використання.

Концептуальні засади нормотворчої діяльності в системі публічного управління визначально детерміновані через взаємозв'язок суспільної потреби та функціонального призначення діяльності органів влади [2]. Саме 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 Конституцією 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 й суспільно-політичного розвитку, охорони громадського порядку. Предметом нормативно-правового регулювання є суспільні відносини, що регулюються нормами відповідної галузі права. Ідеться про суспільні відносини, які виникають, змінюються, припиняють своє існування у сфері державного управління. Особливостями суспільних відносин, що становлять предмет норм права, є те, що вони виникають унаслідок публічно-управлінської діяльності, одним із суб'єктів якої завжди є виконавчо-розпорядчий орган [3]. Отже, виникнення, зміна або припинення цих відносин є результатом свідомої, вольової, цілеспрямованої діяльності органу публічної влади.

При цьому наукова актуальність вирішення проблеми вдосконалення нормотворчої діяльності полягає як у теоретичному обґрунтуванні самих категорій «орган влади», «правова держава», «нормотворча діяльність», «публічне управління», так і у виявленні закономірної взаємозалежності процесів модернізації управління та їх формування, розвитку і фактичного закріплення в державно-управлінській діяльності. Проте відсутність одноманітності в розумінні цих

категорій знижує їх світоглядну і практичну значущість. Доведено, що домінуючий підхід до аналізу цих понять, згідно з яким права людини досліджуються найчастіше із соціально-психологічних, філософських позицій, а принцип поділу державної влади – із суто державницьких (державно-правових), істотно обмежує реалізацію управлінсько-регулятивного потенціалу, що міститься в конституційно-правових властивостях цих найважливіших інститутів сучасної соціальної, правової держави [5]. Водночас забезпеченню підлягають не самі права людини як сутність відповідних нормативно-правових актів і як система суб'єктивних правозобов'язань людини, а, власне, їх реалізація, заснована на законі.

З позицій європейського інституціоналізму варто наголосити, що нормотворчість органу влади реалізується через правові норми, які визначають, по-перше, порядок формування цілей та завдань державного управління та місцевого самоврядування в системному поєднанні; цілі та завдання державного управління; функції та компетенцію органів управління в державі, урахувавши їх цілі та завдання; правовий статус органів державного управління та місцевого самоврядування, предмет управлінського впливу, взаємовідносини з іншими органами державної влади. По-друге, 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. По-третє, правовий статус службовців; цілі, основні напрями та організаційні основи функціонування об'єктів організаційно-управлінського впливу державного управління та місцевого самоврядування; 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.

Важливо визначити організаційні аспекти нормотворчої діяльності, які перебувають у тісному зв'язку і взаємодії, а саме: 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 нормотворення; соціально-психологічний аспект – полягає в доцільності усвідомлення неухильного і буквального дотримання чинного законодавства; інституціональний аспект нормотворення – реалізація нормотворчої діяльності первинного та вторинного (через адаптаційний, гармонізаційний та інші контенти) типу в політиці держави та правовому режимі суспільства; публічно-адміністративний – формалізоване закріплення в нормативно-правових актах доцільності норм регулювання управлінської діяльності. Водночас утвердження механізмів, здатних гарантувати неухильне дотримання визначених Конституцією й законами України законодавчих приписів суспільної діяльності забезпечує не лише юридичний контекст управління (з позицій правників – апріорно й виключно юридичний контекст), а й публічно-управлінський, який є не лише результатом запровадження правової норми, а насамперед – «замовником» і «споживачем» такої норми. Саме тому нормотворчу діяльність запропоновано розглядати як специфічну форму 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 (у широкому

розумінні) публічно-управлінський механізм на всіх рівнях, гарантує його визнання іншими суб'єктами державної влади і, врешті-решт, дозволяє говорити про владу як про систему.

Притаманна правовій науці позиція розглядати нормотворення лише як складник юридичного процесу з позицій науки державного управління детермінується як організаційно та інституціонально визначений порядок здійснення відповідних управлінських процедур, що мають на меті отримання конкретного юридичного (правового) результату, спрямованого на вирішення суспільної проблеми. При цьому акцент варто робити не лише на правових формах діяльності органу влади (з позицій імперативного методу), а, наприклад, з позицій диспозитивного методу – на внутрішніх характеристиках суб'єкта управління, взаємодії суб'єктів управління різних рівнів, впливу зовнішніх факторів на систему управління. Саме тому забезпечення в процесі нормотворчої діяльності прав і свобод громадян, істотне посилення контролю інститутами громадянського суспільства за діяльністю уряду, міністерств та інших органів виконавчої влади є одним із ключових завдань адміністративної реформи.

Водночас наголосимо, що методологічні засади з'ясування змісту та значущості нормотворчої діяльності органу влади мають базуватися на поєднанні пізнавальних підходів: системного (визначення організаційних та інституційних засад нормотворчої діяльності), компаративного (через реалізацію норм міжнародного права у сфері публічного управління), теоретичного (шляхом формування концептуальних засад нормотворчості) та прикладного, спрямованого на дослідження алгоритму впровадження позитивного зарубіжного та національного досвіду вдосконалення нормотворчості. Комплексний аналіз основ удосконалення нормотворчої діяльності в умовах модернізації публічного управління з позицій функціональності, якості та прозорості управлінських процедур, ефективності реалізації органами влади повноважень, визначених законом на цей час, можливий перш за все через визначення суб'єктності органу публічного управління.

Національне законодавство має передбачити такі механізми, форми та методи діяльності органу влади, які в інтегративному поєднанні не лише дали б змогу відповідати формальним критеріям існування правової держави, а й сприяли б формуванню системи публічного управління, здатної адаптуватися до численних наднаціональних політико-правових структур. Водночас встановлено, що особнє місце в організації нормотворчої діяльності в системі публічного управління відіграють керівники органів публічної влади, перш за все керівники місцевих органів влади. Важливо більш детально в цьому контексті нормативно встановити повноваження керівника органу публічної влади територіального рівня і в контексті впровадження європейської моделі публічного управління в Україні визначитися зі статусом і механізмом призначення (обрання) керівника органу влади.

Доцільно запропонувати авторський методологічний підхід до дослідження нормотворчої діяльності як управлінського процесу (на відміну від усталеного підходу до нормотворчості як функції чи процедури). У межах такого підходу слід виокремити вплив особливостей багаторівневого управління на довершеність нормотворчої діяльності, змістовний характер та повноту приписів відповідних норм. Адже основне завдання удосконалення нормотворчої діяльності в умовах сучасної адміністративної реформи полягає в забезпеченні реалізації правового статусу органу, посадової особи і публічно-управлінської діяльності загалом, унаслідок чого: з'являється практична можливість використання суб'єктивних прав і виконання юридичного обов'язку суб'єктами публічного управління;

виключається відступ від цілей правових норм у процесі правозастосування (унеможлиблюється зловживання правом у публічному управлінні), влада сприяє зростанню активності громадських об'єднань і самих громадян брати участь у процесі локальної нормотворчості.

Вважаємо, що в контексті реалізації конституційних принципів варто запропонувати концепцію вдосконалення нормотворчості органів влади в контексті європейських стандартів публічного управління. Концепція має визначити основні вимоги до організаційно-правового забезпечення нормотворчої діяльності органів влади в Україні, організацію діяльності органів публічної влади щодо демократизації процесу нормотворчості, законодавче забезпечення та етапи проведення реформування правил, процедур і регламентів нормотворчої діяльності. Метою раціоналізації нормотворчості в публічному управлінні слід визначити організацію діяльності публічної влади для забезпечення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг, ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на політичні, соціальні та економічні виклики.

Отже, комплексним результатом дослідження є визначення теоретичних основ становлення та розвитку системи публічного управління через категорії «орган влади», «управлінська діяльність», «нормотворчість» та «правова держава». Сучасне нормотворення, удосконалення нормотворчості є окремим напрямом трансформації публічного управління. Адміністративно-правове регулювання управлінської діяльності – це політико-юридичний засіб управління поведінкою людей у державно організованому суспільстві. В умовах сьогодення значної актуальності набуває дослідження умов і тенденцій розвитку державності в Україні як складовій частині європейського демократичного співтовариства, і особливо розвитку теоретичної концепції правової держави. В умовах проведення системних реформ в Україні проблема вдосконалення нормотворчої діяльності органу влади є однією з центральних у загальній теорії державного управління. Важливість вирішення цієї проблеми обумовлена тим, що поняття нормотворення нерозривно пов'язане з такими інститутами й сторонами державно-управлінської діяльності, як функції державного управління, форми реалізації права в державному управлінні, демократія, права, свободи та обов'язки громадян. З наукової точки зору важливість вирішення завдання вдосконалення нормотворчої діяльності в державному управлінні полягає в тому, що вона належить до універсальних, провідних категорій та посідає чільне місце в понятійному апараті державного управління, слугує своєрідним інструментом наукового аналізу, забезпечує органічну єдність загальнотеоретичних і галузевих наук, їх втілення в практичне життя.

Сучасні дослідження будь-якого інституту публічного управління в наукових працях майже завжди пов'язувалися з одночасним розглядом питань, що стосувалися правових форм публічно-управлінської діяльності. Це пояснюється тим, що публічне управління має універсальний характер, знаходить свій прояв у суспільному житті. З позицій сучасного інституціоналізму слід детермінувати право як фактор нормативного забезпечення щодо соціально-політичної, психологічної й організаційної спрямованості управлінського діяння. Саме в процесі нормотворчої діяльності: 1) закріплюється та належним чином оформлюється директивна основа управління; 2) через правозабезпечення та правореалізацію 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.

Список використаних джерел / List of references

1. **Волощук О.** До питання пошуку оптимальної форми правління для України на сучасному етапі державотворення / О. Волощук // *Право України*. – 2014. – № 8. – С. 126 – 136 [Voloshchuk O. Do pytannia poshuku optymalnoi formy pravlinnia dlia Ukrainy na suchasnomu etapi derzhavotvorennia / O. Voloshchuk // *Pravo Ukrainy*. – 2014. – № 8. – S. 126 – 136].

2. **Гетьман Є.** Нормотворча діяльність місцевих державних адміністрацій: проблемні питання і шляхи вдосконалення / Є. Гетьман // *Теорія і практика правознавства*. – 2015. – Вип. 1(7). – 11 с. [Hetman Ye. Normotvorcha diialnist mistsevykh derzhavnykh administratsii: problemni pytannia i shliakhy vdoskonalennia / Ye. Hetman // *Teoriia i praktyka pravoznavstva*. – 2015. – Vyr. 1(7). – 11 s.].

3. **Охріменко Н.** Нормотворча діяльність міністерств в Україні: проблеми реалізації / Н. Охріменко // *Вісник НАДУ*. – 2012. – № 3. – Режим доступу : visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2012-3-27.pdf [Okhrimenko N. Normotvorcha diialnist ministerstv v Ukraini: problemy realizatsii / N. Okhrimenko // *Visnyk NADU*. – 2012. – № 3. – Rezhym dostupu : visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2012-3-27.pdf].

4. **Проект** Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 1 лип. 2015 р. № 2217 а. – 2015. – Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 [Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady) vid 1 lyp. 2015 r. № 2217 a. – 2015. – Rezhym dostupu : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812].

5. **Рильська В. В.** Механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади / Рильська Вікторія Володимирівна // *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування : електрон. наук. фах. вид.* – 2014. – № 2. – Режим доступу : nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2014_2_26.pdf [Rylska V. V. Mekhanizm vzaiemodii mizh mistsevymy orhanamy vykonavchoi vlady ta orhanamy mistsevoho samovriaduvannia v aspekti detsentralizatsii vlady / Rylska Viktoriia Volodymyrivna // *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia : elektron. nauk. fakh. vyd.* – 2014. – № 2. – Rezhym dostupu : nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2014_2_26.pdf].

Надійшла до редколегії 22.02.16