



УДК 35.077:342.2(477)

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Наталія Носань; Віктор Мартінович

Черкаський державний технологічний університет, Черкаси, Україна

Резюме: Розглянуто основні нормативно-правові акти, які забезпечують створення системи публічного управління в Україні (Конституція України, закони України, стратегії розвитку, розпорядження та постанови Кабінету Міністрів України). Представлено взаємозв'язок правового забезпечення публічного управління та децентралізації влади. Зазначено, що на державному рівні публічне управління доцільно здійснювати переважно через органи виконавчої влади. Законодавча та судова гілки влади можуть впливати на організаційну складову системи публічного управління через формування відповідних нормативних актів (правових норм) відповідно до класичного механізму стримувань та противаг дій влади. При цьому місцевий рівень відіграє значну роль на сучасному етапі реалізації системи публічного управління, оскільки на ньому здійснюється реформування системи державного управління завдяки переходу на систему публічного управління на основі здобутків європейського досвіду.

Виявлено наявні успіхи реформи децентралізації, зокрема нормативно-правового забезпечення, однак при цьому виявлено низку перешкод, які стримують успіх у здійсненні реформ. Визначено наявні ризики у процесі становлення правового підґрунтя публічного управління – юридичне визначення основних понятійних категорій у даній сфері, встановлення юридичного статусу окремих посад та визначення межі їх відповідальності, відсутність відповідного правового врегулювання політичної відповідальності. При цьому виявлено позитивні зміни, зокрема щодо зростання фінансування потреб громад на місцевому рівні. Зазначено, що вдосконалення вітчизняної нормативно-правової бази реалізації публічного управління має здійснюватися виважено, зважаючи на реально існуючі обставини.

Ключові слова: публічне управління, нормативно-правова база, децентралізація влади, відповідальність.

https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2019.04.105

Отримано 29.07.2019

Постановка проблеми. Розбудова демократичної та правової держави формує потребу в чіткому науковому уявленні про характерні риси та особливості управління, властиві всім суспільствам на різних етапах розвитку. Разом з тим, надзвичайно важливим є розуміння сутності державного (у широкому значенні – публічного) управління, особливо в умовах децентралізації. Для визначення особливостей реалізації публічного управління в даних умовах необхідно з'ясувати можливість взаємодії механізмів управління та самоуправління, наявність або відсутність їх переваги над механізмами стихійного регулювання і саморегулювання. Розкриття даних питань дозволяє окреслити тенденцію до зростання або зниження міри керованості з боку держави.

Розуміння того, що підґрунтям для розвитку системи управління є не тільки дотримання правових норм, а і їх удосконалення, зважаючи на нові потреби, сприяє розробленню та впровадженню у вітчизняній практиці на загальнодержавному й місцевому рівнях відповідних нормативно-правових актів, у яких поступово закріплюються досягнуті рівні публічності управління. Активізація роботи над розширенням нормативно-правового забезпечення публічного управління відбувається разом з процесом децентралізації влади з метою підвищення рівня стабільності системи управління в цілому, що й актуалізує потребу в дослідженні даної проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження особливостей публічного управління, децентралізації влади стало предметом дослідження багатьох вітчизняних науковців, зокрема: В. О. Остапчук, А. Неділько, Н. В. Павлюк, Б. В. Калиновський. Н. В. Павлюк [14] показав взаємозалежність правового регулювання публічного управління та децентралізації влади, а також виявив ризики при становленні правової бази публічного управління. В. О. Остапчук [10] дослідив нормативно-правовий аспект фінансової децентралізації в Україні. При написанні роботи також опрацьовано чинну нормативно-правову базу України.

Метою дослідження є визначення складових та проблемних аспектів процесу створення нормативно-правової бази публічного управління під впливом децентралізації влади в Україні.

Постановка завдання. Для досягнення мети поставлено такі наукові завдання: визначити та коротко охарактеризувати основні нормативно-правові акти, які регламентують процес публічного управління, зважаючи на процеси децентралізації влади; розкрити проблемні моменти вітчизняного законодавства у даному контексті.

Для вирішення поставлених завдань було використано такі методи: аналіз, синтез, узагальнення, індукція, системний підхід.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні у вітчизняній практиці не вирішеним залишається питання нормативного забезпечення єдиних підходів щодо трактування категорій «публічне управління», «система публічного управління», «об'єкти та суб'єкти публічного управління», що важливо для ефективного реформування та подальшого розвитку системи управління.

На законодавчому рівні закріплене визначення поняття «державне управління» – як діяльність держави щодо здійснення управлінського (організуючого) впливу на сфери та галузі суспільного життя, котрі потребують певного втручання держави, через повноваження виконавчої влади [1]. При цьому, в деяких нормативних актах використовується термін «публічна влада», який є більш відповідним публічному управлінню.

Серед науковців також не сформовано чіткої і єдиної думки щодо терміна «публічне управління». Система публічного управління переважно розглядається в контексті державного управління, хоча ці терміни не можна ототожнювати (перша є значно ширшою та має чисельніший перелік суб'єктів порівняно з системою державного управління). Відповідне прирівняння понять значною мірою спричинено відсутністю на законодавчому рівні закріплених визначень [2, с. 146].

У вітчизняному законодавстві нормативним актом, який є підґрунтям для формування та функціонування публічного управління, є Конституція України (КУ), яка утверджує основоположні складові конституційного ладу. Відповідно, впровадження системи публічного управління та проведення децентралізації влади мають здійснюватися згідно з її положеннями. Єдиним джерелом влади та носієм суверенітету в Україні є народ (стаття 5 КУ) [3]. Принцип народовладдя передбачає такі положення:

- єдиним джерелом верховної влади є народ;
- публічна влада існує лише в інтересах народу;
- народ наділений верховним правом прийняття рішень щодо найважливіших аспектів державного і суспільного життя, формування та контролю за діяльністю органів публічної влади, які реалізовуватимуть функцію політичного управління [4, с. 464].

КУ визначає демократичні правові механізми публічного управління та децентралізації влади народу України безпосередньо, а також через органи державної

влади та місцевого самоврядування. Інструментами народного волевиявлення є вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії (ст. 5, 69) [3].

Виконавча влада в областях та районах здійснюється місцевими державними адміністраціями, яким надано відповідний статус і повноваження (ст. 118 та 119 КУ). Водночас, на місцях гарантується право територіальної громади (жителів села або добровільного об'єднання у громаду мешканців кількох сіл, селища або міста) на місцеве самоврядування, що передбачає самостійне вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та інших законів (ст. 7, ст. 140) [3].

Місцевий рівень відіграє важливу роль на сучасному етапі впровадження системи публічного управління, оскільки саме на цьому рівні відбувається реформування системи державного управління, переходячи на систему публічного управління з використанням європейського досвіду. Революційні суспільно-політичні події 2013–2014 рр. сформували передумови до формування відповідної нормативно-правової бази для проведення децентралізації влади та розвитку системи публічного управління в Україні. Процес децентралізації розпочався з прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади [5], ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6], внесених змін до Бюджетного [7] та Податкового кодексів України [8] щодо фінансової децентралізації.

Метою Концепції [5] є окреслення напрямів, методів і термінів створення ефективного місцевого самоврядування з метою формування й підтримання повноцінних умов життєвого середовища для громадян; забезпечення їх високоякісними та доступними публічними послугами; формування інститутів прямого народовладдя; узгодження інтересів держави й територіальної громади.

Відповідно до внесених змін до Податкового та Бюджетного кодексів з початку 2015 р. зросло фінансування місцевого самоврядування для підвищення економічної спроможності. Доходи місцевих бюджетів у межах децентралізації за період 2014–2018 рр. зросли майже в три з половиною рази – з 68,6 млрд. грн. у 2014 р. до 230,5 млрд. грн. у 2018 р. [9]. Вперше доходи місцевих бюджетів становили 50% обсягів державного бюджету. При цьому важливо, що в об'єднаних територіальних громадах доходи зростають у розрахунку на кожного мешканця [10, с. 721].

Важливу роль у нормативно-правовому регулюванні процесу публічного управління в умовах децентралізації має затвердження Кабінетом Міністрів України 6 серпня 2014 р. Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, яка передбачає проведення реформ у сфері адміністративно-територіального устрою для посилення владних відносин та системи управління на регіональному рівні з використанням прогресивного європейського досвіду [11]. Згідно з укладеною 27 листопада 2014 р. Угодою про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» було додано розділ VII «Децентралізація та реформа публічної адміністрації», який передбачає забезпечення створення системи державної влади та органів місцевого самоврядування для ефективного реалізації громадянських прав; надання публічних послуг на якісному рівні; відповідальне управління об'єктами державної та комунальної власності, зокрема завдяки розширення прав та повноважень на рівні місцевих громад [12].

У «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р., визначено основну мету реформи державного управління як створення «прозорої системи державного управління, професійного інституту державної служби». Результат проведення реформи має відобразитися у: формуванні

«ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосування новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування)» [13].

Відповідно до класичного механізму стримувань та противаг дій влади законодавчу діяльність може реалізовувати лише законодавча влада (Верховна Рада України), судочинство – судова влада (Конституційний Суд та суди загальної юрисдикції). Публічне ж управління – виконавча влада (або здійснювати переважну частину обов'язків). Тобто, реалізація публічного управління (організаційна компонента механізму управління) належить до компетенції виконавчої влади. При цьому законодавча та судова влади мають змогу впливати на організаційну складову публічного управління у випадку прийняття нормативно-правових актів або ухвалення судових рішень [14, с. 92].

Оскільки на сьогодні через публічне управління реалізується політика держави на рівні органів виконавчої влади, важливого значення набуває визначення сфер політичної та публічної управлінської діяльності на нормативно-правовому рівні. Вже прийнято відповідні правові норми (переважно для вищих органів державної виконавчої влади). До складу Кабінету Міністрів України входять політичні посади Прем'єр-міністра, Перший віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів та міністрів України, на які трудове законодавство та законодавство про державну службу не поширюються (ч. 1 та 3 ст. 6) [15]. У Законі України «Про державну службу» (п. 3. ч. 3 ст. 3) до переліку посад, на які не поширюється дія відповідного законодавства, включаються також посади перших заступників та заступників міністрів [16]. Тобто, незважаючи на те, що перераховані посади безпосередньо стосуються публічного управління через виконання повноважень у виконавчій владі, вони не належать ні до політичних, ні до посад з державної служби. Окрім перерахованих посад дія закону [16] не поширюється і на інших суб'єктів, пов'язаних з процесом публічного управління (ч. 3 ст. 3), а також депутатів місцевих рад, посадових осіб органів місцевого самоврядування, працівників патронатних служб [15]. Тобто, виникає об'єктивна потреба застосування відповідного до характеру публічного управління правового механізму відповідальності даних посадових суб'єктів.

Оскільки професійна діяльність державних службовців підпадає під загальну та спеціальну юридичну відповідальність, на відміну від інших учасників публічного управління (які несуть лише загальну юридичну відповідальність), доцільно переглянути нормативно-правові акти, які передбачають відповідний механізм відповідальності, зважаючи на ймовірні ризики через неналежне виконання своїх обов'язків. Тобто, змінюючи організаційну компоненту механізму публічного управління, особливо щодо проведення децентралізації влади, потрібно одночасно коригувати та доповнювати відповідні нормативно-правові акти, тим самим збалансовуючи правовий аспект даного механізму. Відповідний підхід сприятиме оптимізації співвідношення повноважень та відповідальності суб'єктів публічного управління на конкретних етапах децентралізації влади [14, с. 93].

Існує чимало питань фінансового врегулювання, пов'язаних з реформою децентралізації, які потребують відповідних нормативно-правових корективів. Для новостворених об'єднаних територіальних громад характерним є неналежний рівень підготовки робочих кадрів, низька кваліфікація службовців місцевого самоврядування. Як наслідок, фінансові ресурси територіальних громад використовуються неефективно, виникають труднощі в освоєнні коштів державних субвенцій для розвитку.

Крім того, не врегульованим залишається питання розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади; між місцевими радами

територіальних громад та районними радами. Формування об'єднаних територіальних громад на рівні районів нівелює потребу в існуванні як територіальної основи районних рад та районних державних адміністрацій (окремі райони, складаючись з однієї громади, залишають функціонуючу районну раду з незрозумілим переліком повноважень та відсутністю фінансування для утримання). Відповідно, без укрупнення районів ускладнюється процес збалансування бюджетної системи у подальшому та втрачає сенс існування адміністративної системи в цілому [10, с. 723].

Вдосконалення вітчизняної нормативно-правової бази реалізації публічного управління має здійснюватися виважено, зважаючи на реально існуючі обставини. Важко не погодитися з думкою Б. Калиновського, який стверджує, що у процесі тлумачення конституційних основ децентралізації при здійсненні державної влади варто брати до уваги те, що умови становлення місцевої публічної влади в Україні відрізняються від інших європейських держав [17, с. 85].

Висновки. На сьогодні вітчизняна система публічного управління потребує доопрацювання та вдосконалення. У різні періоди здійснювалися реформи, котрі наближали відповідну систему до європейського рівня. Однак не вирішеним залишається питання чіткого окреслення понятійно-категоріального апарату в даному напрямку. До того ж, створення нормативно-правової бази публічного управління має бути співставним з управлінським призначенням відповідних органів влади та зміною їх повноважень у процесі децентралізації. На загальнодержавному рівні доцільно здійснювати публічне управління переважно органами виконавчої влади. Законодавча та судова гілки влади можуть здійснювати вплив на організацію механізму публічного управління через відповідні правові норми. Правова компонента механізму управління (щодо формування правових передумов для його публічності) проявляється у нормотворенні та може знаходитися як в середині, так і поза межами органів виконавчої влади.

Conclusions. For today, the domestic system of public administration needs to be refined and improved. At various times, there were carried out the reforms that brought the corresponding system closer to the European level. However, the issue of a clear definition of the conceptual-categorical apparatus in this direction remains unresolved. In addition, the creation of regulatory framework for public administration should be consistent with the administrative designation of the relevant authorities and changing of their powers in the decentralization process. At the national level, this is expedient to carry out the public administration mainly by executive authorities. Legislative and judicial branches of power can influence the organization of public administration mechanism through the relevant legal norms. The legal component of the management mechanism (in relation to the formation of legal prerequisites for its publicity) manifests itself in normalization and can be both inside and outside the executive branch.

Список використаної літератури

1. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/6366>.
2. Неділько А. Характеристика сучасного етапу розвитку публічного управління в Україні. Правові аспекти публічного управління: теорія та практика: матеріали X наук.-практ. конф. (м. Дніпро 13 грудня 2018 р.). Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2018. С. 144–147.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Щербанюк О. В. Визначальна роль народного суверенітету для конституційного принципу народовладдя. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 462–466.

5. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
6. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
7. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
8. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2755-17>.
9. Виконання доходів місцевих бюджетів, Міністерство фінансів України URL: <https://www.minfin.gov.ua>.
10. Остапчук В. О. Перспективи фінансової децентралізації в Україні: нормативно-правовий аспект. Електронне наукове фахове видання «Економіка і суспільство». 2018. № 15. С. 720–726.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 06.08.2014 № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
12. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27.11.2014. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.
13. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
14. Павлюк Н. В. Формування нормативно-правової основи публічного управління в контексті децентралізації влади в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2017. № 1. С. 88–95.
15. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
16. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
17. Калиновський Б. В. Конституційні засади децентралізації влади в Україні. Вісник Центральної виборчої комісії. 2015. № 2 (32). С. 84–89.

References

1. Ukaz Prezidenta Ukrainy "Pro zakhody shchodo vprovadzhennia Kontseptsii administrativnoi reformy v Ukraini" vid 22.07.1998 № 810/98/. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/6366>.
2. Nedilko A. Kharakterystyka suchasnoho etapu rozvytku publichnoho upravlinnia v Ukraini. Characteristics of current stage of Ukrainian public administration development. Pravovi aspekty publichnoho upravlinnia: teoriia ta praktyka: materialy Kh nauk.-prakt. konf. (m. Dnipro 13 hrudnia 2018 r.). Dnipro: DRIDU NADU, 2018. Pp. 144–147.
3. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Shcherbaniuk O. V. Vyznachalna rol narodnoho suverenitetu dlia konstytutsiinoho pryntsyphu narodovladdia. Definitive role of national sovereignty for the constitutional principle of democracy. Almanakh prava. 2012. Vyp. 3. Pp 462–466.
5. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro Kontseptsiuu reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini" vid 01.04.2014 № 333-p. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
6. Zakon Ukrainy "Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad" vid 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
7. Biudzhetni kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
8. Podatkovi kodeks Ukrainy vid 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2755-17>.
9. Vykonannia dokhodiv mistsevykh biudzhetiv, Ministerstvo finansiv Ukrainy. URL: <https://www.minfin.gov.ua>
10. Ostapchuk V. O. Perspektyvy finansovoi detsentralizatsii v Ukraini: normativno-pravovi aspekt. Prospects for financial decentralization in Ukraine: legal aspects. Elektronne naukove fakhove vydannia "Ekonomika i suspilstvo". 2018. № 15. Pp. 720–726.
11. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na period do 2020 roku" vid 06.08.2014 № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
12. Uhoda pro koalitsiiu deputatskykh fraktsii "Ievropeiska Ukraina" vid 27.11.2014. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.

13. Ukaz Prezidenta Ukrainy "Pro Stratehiiu staloho rozvytku "Ukraina – 2020" vid 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

14. Pavliuk N. V. Formuvannia normatyvno-pravovoi osnovy publichnoho upravlinnia v konteksti detsentralizatsii vlady v Ukraini. Formation of legal basis of public administration in the context of decentralization in Ukraine. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia. № 1. 2017. Pp. 88–95.

15. Zakon Ukrainy "Pro Kabinet Ministriv Ukrainy" vid 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

16. Zakon Ukrainy "Pro derzhavnu sluzhbu" vid 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

17. Kalynovskyi B. V. Konstytutsiini zasady detsentralizatsii vlady v Ukraini. Constitutional principles of authority decentralization in Ukraine. Visnyk Tsentralnoi vyborchoi komisii. 2015. № 2 (32). Pp. 84–89.

UDC 35.077:342.2(477)

REGULATORY FRAMEWORK OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE TERMS OF AUTHORITY DECENTRALIZATION IN UKRAINE

Natalia Nosan; Victor Martinovich

Cherkassy State Technological University, Cherkassy, Ukraine

Summary. *The article examines the main legal acts that ensure the creation of Ukrainian public administration system (in particular, Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, development strategies, regulations and resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine). The relationship between public administration legal provision and decentralization is presented. There was noted that at the state level, public administration should be carried out mainly through executive authorities. Legislative and judicial branches of power may influence the organizational component of the public administration system through the formation of relevant normative acts (legal norms), in accordance with the classical mechanism of checks and balances of actions of the authorities. At the same time, the local level plays a significant role at the present stage of the public administration system implementation, because it reforms the system of public administration through the transition to a system of public administration based on the achievements of European experience.*

The successes of decentralization reform were discovered, in particular, the regulatory framework, but there are a number of obstacles that hamper the success of reforms. The existing risks of the legal basis formation for public administration, in particular are identified: legal definition of the main conceptual categories in this area, establishing the legal status of certain positions and defining the limits of their responsibility, lack of appropriate legal regulation of political responsibility. At the same time, positive changes were identified, in particular, regarding the growth of financing needs of communities at the local level. There was noted that improvement of the domestic normative and legal basis for the implementation of public administration should be carried out regarding the actual circumstances.

Key words: *public administration, regulatory framework, authority decentralization, responsibility.*

https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2019.04.105

Received 29.07.2019