ПРИВАТНЕ АКЦІОНЕРНЕ ТОВАРИСТВО
«ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ»
Навчально-науковий інститут управління, економіки та бізнесу
Кафедра публічного адміністрування

«Допущено до захисту»
Завідувач кафедри
_____
І.А. Семенець-Орлова
«____»_____2026 р.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти

на тему:

«ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ»

Виконала: студентка групи
Е-8-24-М1ПУА(1.6з)
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
Бойко Поліна Сергіївна
Керівник: д.держ.упр., професор
Семенець-Орлова І.А.

Київ – 2026

АНОТАЦІЯ

Бойко Поліна Сергіївна. «Публічне управління у сфері нормотворчої діяльності на регіональному рівні».

Кваліфікаційна робота на здобуття рівня вищої освіти «магістр» із спеціальності «Публічне управління та адміністрування» - Міжрегіональна Академія управління персоналом – Київ. 2026

У кваліфікаційній роботі визначено теоретико-правові засади нормотворчої діяльності в системі публічного управління. Досліджено організацію та практику нормотворчої діяльності на регіональному рівні. Запропоновано напрями вдосконалення публічного управління у сфері нормотворчої діяльності на регіональному рівні.

Ключові слова: публічне управління, регіональний рівень, нормотворча діяльність, органи публічної влади, нормативно-правові акти.

SUMMARY

Boiko Polina. "Public Management in the Sphere of Rule-Making Activity at the Regional Level".

Thesis for obtaining the level of higher education "Master" in "Public Administration" - Interregional Academy of Personnel Management - Kyiv. 2026

The thesis defines the theoretical and legal foundations of rule-making activity within the system of public management. The organization and practice of rule-making activity at the regional level are investigated. Furthermore, the study proposes directions for improving public management in the sphere of rule-making activity at the regional level.

Key words: public management, regional level, rule-making activity, public authorities, legal acts.

ЗМІСТ

ВСТУП 4

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ 8

1.1.Нормотворча діяльність органів публічної влади в системі публічного управління 8

1.2.Принципи та стандарти належної нормотворчості в публічному управлінні 19

1.3.Нормативно-правове регулювання нормотворчої діяльності на регіональному рівні……24

Висновки до розділу 1 30

РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ПРАКТИКА НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ 32

2.1. Організаційно-інституційна характеристика суб'єктів регіональної нормотворчості (на прикладі Київської ОВА) 33

2.2. Процедури підготовки, обговорення, прийняття та оприлюднення нормативно-правових актів на регіональному рівні 35

2.3. Практика реалізації нормативно-правових актів ОВА та типові проблеми їх застосування 39

Висновки до розділу 2 48

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ 51

3.1. Удосконалення планування та координації нормотворчої діяльності органів публічної влади на регіональному рівні 51

3.2. Розвиток механізмів участі громадськості та стейкхолдерів у нормотворчому процесі 60

3.3. Підвищення якості регіональної нормотворчості через експертизу, моніторинг та оцінку ефективності нормативно-правових актів 64

Висновки до розділу 3 81

ВИСНОВКИ 82

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 85

ВСТУП

Актуальність теми дослідження зумовлена кількома взаємопов'язаними обставинами. По-перше, регіональна нормотворчість безпосередньо впливає на якість адміністративних процедур: від її чіткості й узгодженості залежить швидкість ухвалення рішень, кількість помилок, повторних звернень, конфліктів і скарг, навантаження на виконавців, а також передбачуваність дій адміністрації для адресатів. По-друге, на рівні області найбільш виразно проявляється проблема «розриву між нормою і практикою»: документ може бути формально коректним, але не працювати через відсутність механізму реалізації, дефіцит ресурсів, невизначеність строків і критеріїв, надмірну складність процедури або слабку комунікацію правил. По-третє, в умовах кризового управління, зокрема у воєнний період, зростає потреба оперативності, але одночасно зростає ціна помилки нормативного дизайну: нечіткі формулювання, непропорційні вимоги чи «ручні» винятки створюють ризики нерівності у застосуванні норм, втрати довіри, конфліктності та появи корупціогенних практик. У таких умовах особливо важливо забезпечити баланс між швидкістю прийняття рішень і мінімально достатніми стандартами якості, які гарантують законність, визначеність і відтворюваність управлінських рішень.

Проблематика, що лежить в основі дослідження, полягає в тому, що регіональна нормотворчість нерідко розвивається фрагментарно та реактивно. Проєкти актів готуються ситуативно, «під доручення» або «під проблему», без належного аналізу альтернатив, без системної координації з іншими документами і без повного циклу післядієвого супроводу. Унаслідок цього нормативний масив накопичується, ускладнюється, стає важчим для навігації, а його застосування супроводжується колізіями та різночитаннями. Додатковим ризиком виступає «невидимість правил» для адресатів, коли акти оприлюднюються неповно, без додатків, із поганою структурою або без актуальних редакцій. У такому разі навіть формально правильне регулювання не

забезпечує справедливого доступу до процедур, а орган влади змушений компенсувати дефіцит якості нормотворчості постійними роз'ясненнями та «ручним» супроводом, що знижує ефективність і підзвітність управління.

Водночас сучасні підходи до належного врядування й управління регулюванням формують іншу логіку: нормативний акт розглядається як елемент повного управлінського циклу. У цьому циклі якість забезпечується не лише на етапі підготовки тексту, а через послідовність взаємопов'язаних дій: постановка проблеми, вибір інструмента, проєктування процедури, експертизи та погодження, консультації і публічність, ухвалення та оприлюднення, організація впровадження, моніторинг застосування, оцінка ефективності та перегляд або скасування норм, що не дають очікуваного результату. Такий підхід дозволяє уникати накопичення застарілих і неефективних приписів, підтримувати керованість нормативного поля та забезпечувати передбачуваність правозастосування. Для регіонального рівня це має особливе значення, оскільки тут багато актів мають «контактний» характер і визначають реальні процедури взаємодії влади з людьми.

Об'єктом дослідження є публічне управління у сфері нормотворчої діяльності на регіональному рівні як система організаційних і процедурних механізмів підготовки, прийняття, оприлюднення та супроводу нормативних рішень.

Предметом дослідження публічне управління у сфері нормотворчої діяльності на регіональному рівні.

Метою роботи є теоретичне обґрунтування та розроблення прикладних напрямів удосконалення публічного управління у сфері нормотворчої діяльності на регіональному рівні, орієнтованих на підвищення законності, визначеності, прозорості, виконуваності й підзвітності регіональних нормативних актів та на інтеграцію доказового підходу в повний цикл нормотворення.

Для досягнення мети поставлено такі завдання:

1. розкрити сутність нормотворчої діяльності органів публічної влади в системі публічного управління та визначити її специфіку на регіональному рівні;

2. систематизувати принципи та стандарти належної нормотворчості як «планку якості» для регіональних і локальних актів;

3. охарактеризувати нормативно-правові та процедурні рамки, в яких здійснюється регіональна нормотворчість, і показати їх практичні наслідки для якості управлінських рішень;

4. проаналізувати інституційну організацію суб'єктів регіональної нормотворчості та процедурний цикл підготовки, ухвалення й оприлюднення актів на прикладі регіонального органу виконавчої влади;

5. обґрунтувати напрями вдосконалення регіональної нормотворчості: через системне планування і координацію, розвиток участі громадськості, а також через триконтурну модель забезпечення якості.

Методологічну основу дослідження становить поєднання правового та управлінського підходів. Нормотворчість аналізується як юридична форма реалізації владних повноважень і водночас як управлінська технологія конструювання процедур і сервісів. Застосовується системне бачення, яке дозволяє розглядати нормативний акт не ізольовано, а в контексті організаційної спроможності інституції, ресурсів, комунікації, ролей виконавців, механізмів контролю й корекції. Таке поєднання дає можливість оцінювати акти за критеріями виконуваності, пропорційності, прозорості, відтворюваності рішень та здатності до перегляду на основі результатів.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості використання запропонованих підходів і інструментів органами публічної влади регіонального рівня при організації нормотворчого процесу: для стандартизації підготовки проєктів, підвищення якості юридичної техніки, мінімізації дискреції та корупціогенних факторів у процедурному дизайні, покращення оприлюднення та комунікації правил, а також для запровадження регулярного моніторингу і перегляду актів на основі даних. Реалізація таких рішень сприяє

скороченню адміністративного «тертя» у процедурах, зниженню кількості повторних звернень і конфліктів, підвищенню передбачуваності дій адміністрації та зростанню довіри до публічної влади.

Структура роботи визначена логікою послідовного переходу від теоретико-правових засад нормотворчості до аналізу організації та практики нормотворчого процесу на регіональному рівні й далі – до формування прикладних напрямів удосконалення. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Нормотворча діяльність органів публічної влади в системі публічного управління

Нормотворча діяльність органів публічної влади в системі публічного управління є однією з базових форм реалізації владних повноважень, через яку держава та місцеве самоврядування встановлюють, змінюють або припиняють дію загальнообов'язкових правил поведінки в межах компетенції відповідного суб'єкта. У правовій державі нормотворчість не існує як "самоцінна" бюрократична процедура, оскільки її суспільний сенс визначається функціями публічної влади: організацією надання послуг, гарантуванням безпеки, упорядкуванням доступу до ресурсів, забезпеченням справедливості розподілу, встановленням процедур контролю й відповідальності. Нормотворчість, таким чином, є інструментом конструювання "правил гри" у публічному секторі, що забезпечує стабільність адміністративних процедур і передбачуваність управлінських рішень, а отже прямо впливає на довіру до влади, рівень правової визначеності й здатність публічних інституцій діяти послідовно та ефективно [1; 15]. На регіональному рівні ця роль посилюється, оскільки саме тут загальнодержавні рішення потребують перетворення на конкретні алгоритми виконання, розподіл ролей між підрозділами, локальні регламенти взаємодії та управлінські процедури, що враховують особливості території, інфраструктури, демографії та соціально економічних ризиків [2; 3].

У науково правовій площині коректне дослідження нормотворчості неможливе без розмежування суміжних понять, які часто змішуються у практичній мові органів влади та навіть у публічних документах. Поняття "правотворчість" зазвичай охоплює процес створення права в широкому значенні, включно із законодавчою діяльністю парламенту, тоді як

“нормотворчість” фокусується на виробленні нормативних приписів різними суб’єктами публічної влади, зокрема органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, які ухвалюють підзаконні нормативні акти у межах делегованих або власних повноважень [2; 3; 15]. Для системи публічного управління ця різниця є не лише термінологічною. Вона задає “масштаб” і межі управлінської відповідальності: закон визначає рамку політики, а підзаконна нормотворчість переводить рамку в конкретні процедури, стандарти, правила доступу, а також механізми контролю виконання. Паралельно використовується поняття “нормопроєктування”, що означає сукупність технологічних дій щодо підготовки проєкту акта: аналіз проблеми та підстав регулювання, вибір інструмента, побудова структури, формулювання норм, узгодження, проведення експертиз, підготовка супровідних матеріалів. Саме нормопроєктування, як управлінська “технологія” підготовки рішень, найбільш безпосередньо впливає на якість регіональної нормотворчості, адже однакова юридична форма акта може бути як ефективним інструментом політики, так і формальним документом без механізмів реалізації, якщо управлінський процес підготовки був слабким або фрагментарним [13; 15].

Сутнісною ознакою нормотворчої діяльності є створення нормативного акта як документа, що містить правила загального характеру, розраховані на неодноразове застосування та невизначене коло адресатів. Саме ця ознака відмежовує нормативні акти від індивідуальних адміністративних актів, якими вирішуються конкретні справи щодо конкретної особи чи організації: надання дозволу, відмова, присвоєння статусу, призначення, прийняття рішення в адміністративній процедурі тощо [8; 15]. Для регіонального рівня розмежування “нормативне; індивідуальне” має критичні наслідки, оскільки визначає різний правовий режим підготовки й оприлюднення, різний характер підстав оскарження, а також різні вимоги до обґрунтування. У практиці органів влади ці два типи управлінських рішень часто “сусідують”: нормативний акт задає процедуру або стандарт, а індивідуальні акти реалізують її у конкретних кейсах.

Якщо межа між ними нечітка, виникають типові ризики: поява “нормативних елементів” у разових розпорядженнях, підміна процедури індивідуальними дорученнями, а також створення нерівності в застосуванні правил до різних адресатів, що підриває принцип передбачуваності управління [8; 15].

Нормотворча діяльність органів публічної влади має багатовимірну природу, в якій перетинаються юридичний, управлінський та комунікаційний виміри. Юридичний вимір проявляється через підпорядкування нормотворчості принципу законності та ієрархії актів, що унеможливлює ухвалення правил, які суперечать законам, виходять за межі компетенції або створюють дискрецію без правових запобіжників [1; 2; 3]. Управлінський вимір означає, що норми створюються не “про всяк випадок”, а як інструменти досягнення цілей публічної політики: визначається проблема, обирається регуляторне рішення, закріплюються виконавці, ресурси, строки, індикатори контролю та механізм корекції, тобто формується управлінський цикл, у якому нормативний акт є “скелетом” реалізації політики [13; 15]. Комунікаційний вимір пов’язаний із тим, що життєздатність норми залежить від її зрозумілості та прийнятності для стейкхолдерів: навіть юридично коректний документ може бути слабким управлінськи, якщо його норми не пояснені, не узгоджені з реальною практикою виконання, створюють надмірний адміністративний тягар або не забезпечені сервісною інфраструктурою. Саме тому правові режими доступу до публічної інформації та загальні вимоги прозорості в публічному секторі виступають не “додатком”, а умовою виконуваності нормотворчих рішень [5; 6].

У системі публічного управління регіонального рівня нормотворчість фактично виконує роль “механізму перекладу” загальних норм у конкретні процедури та регламенти. Наприклад, принципи організації місцевої виконавчої влади й повноваження місцевих державних адміністрацій визначаються законом, але реалізація цих повноважень у повсякденній роботі потребує внутрішніх нормативних документів: положень про структурні підрозділи, регламентів, процедур погодження, порядків взаємодії з територіальними органами

центральних органів виконавчої влади, правил документообігу, стандартів підготовки проєктів розпорядчих актів [2; 15]. Аналогічно в місцевому самоврядуванні закон визначає систему та компетенцію рад і виконавчих органів, але якість управління залежить від локальних нормативних рішень: регламентів, порядків розгляду звернень, механізмів участі, процедур оприлюднення та прийняття рішень, правил надання послуг і організації комунальних процесів [3; 7]. На цьому рівні нормотворчість стає “операційним ядром” управління: вона визначає не лише “що робити”, а “як саме робити”, з якими строками, відповідальними, ресурсами, формами підзвітності.

У контексті демократичного врядування нормотворчість також є інструментом легітимації публічної влади, оскільки легітимність залежить від двох взаємопов’язаних умов: законності та процедурної справедливості. Законність забезпечує відповідність компетенції й ієрархії актів, а процедурна справедливість формується через публічність процесу, можливість отримати інформацію, прозорість мотивів та залучення стейкхолдерів у випадках, коли регулювання істотно впливає на права, свободи чи умови господарської діяльності [4; 5; 9]. Саме тому норми про доступ до інформації та участь громадськості працюють як запобіжники “закритої нормотворчості”, коли правила встановлюються формально правомірно, але без суспільного розуміння, що породжує недовіру, конфлікти та зниження виконуваності [5; 9].

Класифікація нормотворчої діяльності є необхідною не як формальна типологія, а як інструмент управлінського аналізу, що дозволяє визначити різні режими підготовки, різні ризики якості та різні інструменти забезпечення належного врядування. За суб’єктом ухвалення на регіональному рівні виокремлюються, по перше, органи виконавчої влади, зокрема місцеві державні адміністрації, які в межах компетенції видають розпорядження та забезпечують виконання актів вищого рівня [2]. По друге, органи місцевого самоврядування, які ухвалюють рішення рад та виконавчих органів у межах власних і делегованих повноважень [3]. Відмінність тут полягає не тільки у формі акта, а у природі

повноважень і моделі відповідальності: виконавча вертикаль орієнтована на імплементацію державної політики та координацію на території, тоді як місцеве самоврядування поєднує представницьку легітимність та сервісну відповідальність перед територіальною громадою [2; 3].

За юридичною природою та сферою дії доцільно розрізняти нормативні акти зовнішньої дії та внутрішньоорганізаційні нормативні акти. Акти зовнішньої дії спрямовані на громадян, бізнес і організації, встановлюють правила, умови доступу, вимоги та процедури, що зачіпають права й обов'язки адресатів. Внутрішньоорганізаційні нормативні акти регулюють роботу самого органу, визначають структуру, функції, маршрути документів, строки, стандарти узгодження, відповідальність посадових осіб. Для публічного управління внутрішні акти є критично важливими, оскільки саме вони визначають "пропускну здатність" інституції, якість координації та здатність органу працювати передбачувано. Водночас саме акти зовнішньої дії є найбільш чутливими з погляду прав людини, тому вимагають підвищених стандартів прозорості, зрозумілості та можливості оскарження у межах відповідних правових режимів [5; 8; 15].

За предметом регулювання на регіональному рівні можна виділити кілька типових груп. Перша група – організаційно управлінські акти, що визначають структуру, координацію, взаємодію органів, режим роботи, регламенти та порядки функціонування. Друга група – акти у сфері надання адміністративних та соціальних послуг, де норми встановлюють процедури прийому, переліки документів, графіки, стандарти, підстави та строки розгляду звернень, що прямо стикується з режимами звернень громадян та адміністративної процедури [7; 8]. Третя група – регуляторні акти у сфері господарської діяльності, які впливають на бізнес процеси, умови доступу до ринків, дозволи та місцеві правила. Для них законодавство встановлює спеціальний режим підготовки: планування регуляторної діяльності, оприлюднення проєктів, збір пропозицій, підготовка аналізу регуляторного впливу, відстеження результативності [4; 13]. Четверта

група – акти у сфері безпеки та кризового управління, які характеризуються підвищеною динамікою ухвалення й високою ціною помилки, а тому потребують особливої процедурної дисципліни й чіткості формулювань, щоб не створювати необґрунтовану дискрецію та правову невизначеність [1; 2; 10; 15].

За способом прийняття та процедурною формою виділяють акти колегіального ухвалення та акти одноосібного ухвалення. Колегіальні акти, як правило, ухвалюються рішеннями рад та виконавчих комітетів і передбачають певну “публічну архітектуру” обговорення: роботу комісій, публічність порядку денного, можливість політичної дискусії. Одноосібні акти, зокрема розпорядження керівників у системі місцевих державних адміністрацій, можуть прийматися швидше, однак потребують сильніших механізмів попередньої юридичної експертизи, антикорупційних запобіжників та контролю якості нормопроєктування, оскільки ризик помилок і дискретності тут статистично вищий через концентровану відповідальність і стислий цикл погоджень [2; 10; 15].

У середині дослідження доцільно зафіксувати узагальнену матрицю класифікації та управлінських наслідків різних типів нормотворчих актів, оскільки саме вона дозволяє в подальших розділах оцінювати якість практики нормотворчості та виявляти, які запобіжники необхідні для кожного типу актів.

Таблиця 1.1

Типологія нормотворчих актів на регіональному рівні та управлінські наслідки їх застосування

Критерій класифікації	**Основні різновиди**	**Типові форми актів на регіональному рівні**	**Ключові управлінські ризики**	**Пріоритетні запобіжники якості**
За суб’єктом ухвалення	виконавча влада; місцеве самоврядування	розпорядження місцевої державної адміністрації; рішення ради; рішення виконавчого комітету	вихід за межі компетенції; дублювання регулювання; неузгодженість між рівнями	перевірка компетенції та ієрархії; юридична експертиза; координаційне погодження [2; 3; 15]
За сферою дії	зовнішньої дії; внутрішньоорганізаційні	порядки; правила; регламенти; положення про підрозділи	“невидимі правила”; складність виконання; розрив між нормою і практикою	належне оприлюднення; зрозумілі формулювання; супровідні пояснення; навчання виконавців [5; 6; 15]
За предметом регулювання	організаційні; сервісні; регуляторні для бізнесу; безпекові	регламенти; порядки надання послуг; регуляторні рішення; кризові порядки	надмірна декларативність; адміністративний тягар; непропорційність; підвищена дискреція	аналіз проблеми та альтернатив; аналіз регуляторного впливу; антикорупційні запобіжники; контроль виконання [4; 10; 13]
За процедурою прийняття	колегіальні; одноосібні	рішення колегіальних органів; розпорядчі акти керівника	стислий цикл погоджень; помилки нормопроєктування; фрагментація актів	стандарти підготовки; обов’язкове візування; юридична експертиза; систематизація та ревізія чинності [2; 15]

За інформаційним режимом	Відкриті; з обмеженням доступу у визначених випадках	оприлюднення на офіційних ресурсах; надання за запитом	недовіра; інформаційні конфлікти; оскарження через непублічність	дотримання режимів доступу; своєчасні відповіді на запити; архівування редакцій; прозорі пояснення [5; 6]

Подана типологія дозволяє показати, що нормотворчість є не “одним процесом”, а набором різних управлінських режимів, у яких змінюються джерела ризику та набір необхідних запобіжників. Це важливо для регіонального рівня, де одночасно існують внутрішні регламенти органу, зовнішні правила для громадян і бізнесу, а також регуляторні рішення, що безпосередньо впливають на економічну активність, зайнятість і бюджетну базу території [4; 11; 13].

Функції нормотворчості в системі публічного управління доцільно розглядати як систему, що поєднує правові та управлінські ефекти. Регулятивна функція полягає у встановленні правил поведінки та процедур, які забезпечують реалізацію політики й передбачуваність рішень. Організаційна функція проявляється у впорядкуванні внутрішніх процесів: хто, що, коли і в якій формі робить, які строки та відповідальність, як відбувається погодження, контроль і звітування. Забезпечувальна функція означає “підтримку виконання” законів і актів вищого рівня через локальні порядки та інструкції, без яких загальні норми залишаються формальними. Комунікативна функція полягає у формуванні зрозумілих сигналів про правила та очікувану поведінку, що прямо пов’язано з правом на інформацію та доступністю публічних документів. Гарантійна функція спрямована на захист прав від свавілля через процедурні рамки, визначеність підстав і строків, а також можливість оскарження адміністративних рішень, що узгоджується з логікою адміністративної процедури та режимом звернень громадян [7; 8; 15]. У сучасних підходах до належного врядування додатково виділяється функція створення публічної цінності, коли норма оцінюється не лише з позиції формальної законності, а й з позиції того, чи

реально вона зменшує проблему, підвищує ефективність, справедливість і якість взаємодії влади з громадянами та бізнесом [14; 15].

У прикладному сенсі особливо важливо показати, як ці функції працюють у “контактних точках” між владою та адресатами. Коли орган влади встановлює порядок надання послуги або процедуру розгляду заяви, він фактично визначає управлінський стандарт повсякденного досвіду громадянина. Якщо норма нечітка, містить суперечності або відсутні строки й підстави, це створює простір для різного трактування, нерівного ставлення, конфліктів і скарг, що “накопичується” як репутаційний ризик та як ризик правових спорів. Якщо норма надмірно складна, вона стимулює не виконання, а обходи. Якщо норма “декларативна” і не містить механізмів реалізації, вона імітує управління, але не змінює практику. Саме тому якість нормотворчості треба розуміти як якість управлінського дизайну, де юридична форма є лише оболонкою, а змістовне ядро – це чіткі алгоритми, логіка ресурсів, контроль, зрозумілість для адресата та підзвітність [8; 13; 15].

Окремим виміром є зв’язок нормотворчості з режимами прозорості та антикорупційними запобіжниками. Нормативний акт, який встановлює процедуру доступу до ресурсу або розподілу публічних благ, може містити корупціогенні фактори навіть без прямого порушення закону: невизначені критерії відбору, “ручні” винятки, надмірні погодження, непрозорі строки, можливість ухвалювати рішення без мотивування. Саме тому антикорупційна рамка має враховуватися на етапі нормопроєктування, а не лише на етапі контролю виконання, оскільки “поганий дизайн” норми продукує системні корупційні ризики [10; 15]. Аналогічно прозорість публічної інформації та відкритість публічних коштів формують інституційну основу для суспільного контролю, без якого навіть формально правомірна норма може діяти як інструмент непрозорого управління [5; 11]. У цьому сенсі нормотворчість є “точкою входу” для забезпечення підзвітності: якщо процедура закладена

прозоро і зрозуміло, контроль стає можливим; якщо процедура “закрита” або надмірно дискреційна, контроль стає імітаційним.

Для сучасного публічного управління характерним є перехід від “реактивної нормотворчості” до циклу управління регулюванням, де нормативний акт розглядається як частина повного циклу: постановка проблеми; аналіз альтернатив; вибір регуляторного інструмента; оцінка витрат і вигод; консультації; ухвалення; впровадження; моніторинг результативності; перегляд або дерегуляція за потреби. Саме така логіка закладена у підходах “кращої регуляторної політики”, де ключовим інструментом виступає “аналіз регуляторного впливу” як метод оцінювання наслідків регулювання, включно з альтернативами, витратами та очікуваним ефектом для адресатів і для держави [13]. Для України цей цикл нормативно закріплюється в законодавстві про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності, яке встановлює вимоги до планування, оприлюднення, збору пропозицій та відстеження результативності регуляторних актів [4]. Для регіонального рівня це означає, що нормотворчість не може оцінюватися лише за фактом наявності рішення: потрібно оцінювати, чи пройдено етапи аналізу і консультацій, чи є дані, чи враховано позиції бізнесу та громадян, чи не створено надмірного адміністративного тягаря, чи передбачено механізм корекції.

Водночас навіть там, де акт формально не підпадає під спеціальний режим регуляторної політики, управлінська логіка консультацій та залучення стейкхолдерів залишається релевантною. Порядок проведення консультацій з громадськістю, визначений урядовим актом, задає методичну рамку для органів публічної влади щодо публічних обговорень, збору пропозицій та інформування громадськості. Використання цієї рамки на регіональному рівні є інструментом підвищення легітимності та якості рішень, зниження конфліктності та виявлення “сліпих зон” ще до ухвалення акта [9]. Комунікаційна складова тут не є факультативною: норма, яка зачіпає інтереси груп, без пояснення та залучення, ризикує “провалитися” на етапі виконання, бо адресати не сприймають її як

справедливу або зрозумілу, а орган влади витрачає ресурси на постійне “гасіння” наслідків помилкового дизайну.

Регіональна нормотворчість характеризується також балансом між уніфікацією та адаптацією. Уніфікація забезпечує єдність правового простору та мінімізацію нерівності між регіонами, коли доступ до базових прав і послуг не повинен залежати від довільних локальних відмінностей. Адаптація потрібна, щоб загальні правила були виконуваними в конкретному середовищі: транспортна доступність, кадрові ресурси, інституційна спроможність, сезонність, наявна інфраструктура, комунікаційні можливості. У публічному управлінні “хороша” адаптація не означає самовільне створення інших правил, а означає управлінське уточнення процедур і технологій виконання в межах компетенції та законності [1; 2; 3]. Тут проявляється практичний сенс нормотворчості як “інструмента прикладного перекладу”: закон встановлює загальний припис, а регіональний акт створює маршрут виконання, роблячи правило доступним, зрозумілим і реалізованим через реальні процеси органів влади та їх взаємодію з громадянами.

Для підсумкового розуміння сутності нормотворчості на регіональному рівні важливо наголосити, що її якість є інтегральною категорією, яка поєднує кілька критеріїв: компетенційність і законність; юридичну визначеність і відсутність колізій; пропорційність вимог; виконуваність і ресурсну забезпеченість; прозорість та доступність; процедурну справедливість і підзвітність; здатність до перегляду на основі результатів. Ці критерії “розкладені” по різних правових режимах: законність та компетенція випливають із базових актів, що визначають статус органів [2; 3]; прозорість та доступність – із режимів інформації й доступу до публічної інформації [5; 6]; залучення громадськості – із процедур консультацій та спеціальних режимів регуляторної політики [4; 9]; антикорупційні запобіжники – з рамки запобігання корупції [10]; а управлінський цикл аналізу, оцінки та перегляду підтримується підходами “кращого регулювання” та стандартами належного врядування [13;

14]. У сукупності ці елементи дозволяють трактувати нормотворчість як системний управлінсько правовий механізм, що забезпечує передбачуваність і справедливість публічної влади та перетворює політичні рішення на виконувані процедури.

Отже, нормотворча діяльність органів публічної влади в системі публічного управління на регіональному рівні має розглядатися як інструмент організації та реалізації публічної політики, що поєднує правову визначеність, управлінський дизайн процедур і комунікаційну легітимність. Її якість визначається не лише формальною коректністю тексту акта, а й здатністю норми бути виконуваною, зрозумілою, пропорційною та підзвітною, із вбудованими механізмами контролю й корекції. Саме таке розуміння створює методологічну основу для подальшого аналізу принципів належної нормотворчості та практики підготовки і ухвалення регіональних актів у наступних підрозділах, де буде деталізовано стандарти, процедури та типові проблеми регіонального нормотворчого циклу [4; 9; 13; 14; 15].

1.2. Принципи та стандарти належної нормотворчості в публічному управлінні

Принципи формують систему вимог, яка задає планку якості для регуляторної та процедурної діяльності органів влади. У сучасній адміністративній практиці належна нормотворчість означає не тільки формальну законність, а комплексний стандарт: чи є правило необхідним і обґрунтованим, чи є втручання пропорційним меті, чи забезпечується юридична визначеність і передбачуваність, чи зрозумілий текст адресатам, чи враховані інтереси стейкхолдерів, чи використано дані і чи передбачено оцінку результативності та механізм корекції [14; 15]. Відмінність належної нормотворчості від номінальної полягає у тому, що якість не зводиться до формального припису, а спирається на

доказовість і публічну підзвітність, що є характерним для сучасних підходів до управління регулюванням [14].

Базовим принципом виступає верховенство права, яке у нормотворчості проявляється через законність, юридичну визначеність та заборону свавілля. Законність означає дію в межах компетенції і неприпустимість створення правил, які змінюють зміст закону або встановлюють обов'язки без правової підстави [2; 3; 4]. Юридична визначеність вимагає чітких формулювань, узгодженості термінів, стабільності правил у часі, доступності чинних редакцій та зрозумілих перехідних положень у разі змін. Заборона свавілля означає мінімізацію необґрунтованої дискреції посадових осіб, коли однакові випадки можуть вирішуватися по-різному без критеріїв. У регіональних і локальних актах ризик свавілля особливо проявляється у процедурах погоджень, розподілу ресурсів, встановлення умов доступу до послуг; тому юридична визначеність тут є одночасно стандартом якості та інструментом антикорупційної профілактики [11; 16].

Друга група стандартів – обґрунтованість і необхідність регулювання. Норма має з'являтися тоді, коли існує реальна суспільна проблема, і коли встановлення правил є найпридатнішим інструментом серед альтернатив. Сучасна логіка кращого регулювання передбачає аналіз альтернатив: нерідко проблема вирішується не новою нормою, а організаційною зміною, сервісним удосконаленням, цифровізацією процесу, підвищенням виконуваності чинних правил або корекцією управлінського контролю [14]. Саме тому в підходах oecd розвиток циклу управління регулюванням пов'язується із послідовністю дій від постановки проблеми до оцінювання наслідків і перегляду регулювання, включно з дерегуляцією, якщо норма виявилася надмірною або неефективною [14; 25]. Для регіонального рівня це означає: належна нормотворчість починається з діагностики проблеми на основі даних і практики застосування, а завершується аналізом того, як правило працює в реальності.

Принцип пропорційності є критерієм співмірності втручання з метою. Норма не повинна створювати надмірних обмежень, витрат чи адміністративного тягаря, якщо мета може бути досягнута м’якшими засобами. На місцевому і регіональному рівнях пропорційність особливо важлива у правилах, що безпосередньо зачіпають мешканців і бізнес: процедури отримання довідок, доступ до послуг, організація торгівлі, правила користування інфраструктурою, дозвільні режими. Непропорційні вимоги швидко породжують соціальну напругу, стимулюють обходи правил і підривають виконуваність, що робить норму управлінськи слабкою, навіть якщо вона формально законна [5; 14].

Прозорість і відкритість у належній нормотворчості охоплюють не лише оприлюднення прийнятого акта, а й публічність процесу: повідомлення про підготовку проєктів, доступність пояснювальних матеріалів, зрозумілий графік консультацій, можливість отримати інформацію за запитами, доступність текстів чинних редакцій [6; 7]. В українській правовій рамці прозорість підсилюється режимом доступу до публічної інформації, який задає вимоги до надання інформації та строків відповіді [6]. У практичному вимірі прозорість є умовою легітимності: люди охочіше приймають правила, коли розуміють, чому вони введені, якою є логіка обмежень, як будуть застосовуватися норми і як можна захистити своє право у разі помилки адміністрації [9; 15].

Принцип участі громадськості та стейкхолдерів означає включення зацікавлених груп в обговорення проєктів і збір пропозицій, а також обов’язок органу влади мотивовано реагувати на зауваження. У регуляторній сфері участь є процедурним стандартом: закон про регуляторну політику встановлює вимоги щодо оприлюднення проєктів регуляторних актів, збору пропозицій та підготовки аналізу регуляторного впливу [5]. У ширшому управлінському сенсі участь підтримується урядовими процедурами консультацій з громадськістю, які задають методичний орієнтир для органів влади під час розроблення управлінських рішень, у тому числі нормативних [10]. Для регіональних органів

влади участь важлива як інструмент зниження конфліктності: чим зрозуміліше організовано консультації, тим вищою є прийнятність норм і тим менше ризиків саботажу або судових оскаржень на підставі порушення процедур.

Підзвітність і відповідальність у нормотворчості означають, що має бути ідентифіковано ініціатора норми, відповідальних за підготовку тексту, проведення експертиз, організацію консультацій та оцінювання наслідків. У належній моделі нормотворчості акт має супроводжуватися пояснювальними матеріалами, а орган влади має демонструвати, як відстежуються результати і коли відбувається перегляд [14; 15]. Без підзвітності нормотворчість перетворюється на накопичення правил, які ніхто не аналізує і не скасовує, що породжує правову складність, колізії та хаос у правозастосуванні. Тому підхід oecd послідовно пов’язує якість регулювання з “ex post” (післядієвим) оцінюванням, переглядом і оновленням регуляторного масиву [14; 25].

Важливим стандартом є якість юридичної техніки. Вона охоплює логіку структури, узгодженість термінів, коректні відсилання, відсутність колізій, ясність диспозицій і санкцій, визначені строки та критерії, відповідність формі акта. Для регіональних актів техніка критична, бо саме тут часто виникають “дрібні” помилки з великими наслідками: нечіткі строки породжують затягування; нечіткі критерії – дискрецію; дублювання норм – колізії; відсутність механізму виконання – параліч реалізації. У доктрині адміністративного права, систематизованій, зокрема, в академічному курсі за редакцією в. Авер’янова, якість правових актів пов’язується з принципом правової визначеності й захистом адресата управлінського рішення [16]. Водночас надмірна “юридизація” теж знижує якість, оскільки адресатами багатьох локальних правил є громадяни. Тому належна нормотворчість поєднує юридичну точність і “plain language” (зрозуміла мова) там, де норми описують процедури, з якими стикаються мешканці [6; 9].

Антикорупційні стандарти є складовою належної нормотворчості, оскільки корупційні ризики нерідко закладаються саме в тексті процедур: невизначені

критерії, необґрунтовані винятки, непрозорі підстави рішень, надмірні бар'єри, що стимулюють "посередництво". Законодавство про запобігання корупції формує систему вимог доброчесності, конфлікту інтересів і обмежень, які мають враховуватися при створенні норм, особливо там, де регулювання стосується ресурсів і доступу до рішень [11]. Додатково імідж підзвітності й довіру до правил підсилює прозорість публічних коштів, оскільки вона дозволяє громадському контролю оцінювати обґрунтованість рішень та уникати підозр щодо прихованих інтересів [12].

Європейські стандарти належної адміністрації, відображені в матеріалах sigma, підсилюють вимоги до правової визначеності, відкритості, підзвітності та ефективності яks адміністрації як системи, що формує довіру до держави і стабільність правил [15]. У прикладному вимірі це означає, що якість нормотворчості оцінюється не лише внутрішньою формальною логікою, а відповідністю ширшому стандарту належного врядування: орган влади має бути спроможним підготувати якісний акт, прозоро його ухвалити, пояснити адресатам, забезпечити виконання і за потреби швидко скоригувати [15; 16].

У межах належної нормотворчості ключовим стає принцип доказовості. Він передбачає використання даних, статистики, аналізу практики застосування, звернень громадян, результатів перевірок, фінансових розрахунків, судової практики, а також порівняння альтернатив. На регіональному рівні саме дані про "вузькі місця" процедур і сервісів мають ставати основою для нормотворчих рішень, інакше акт ризикує бути "паперовим" [1; 14]. Міжнародно інструментом доказовості виступає "ria" (аналіз регуляторного впливу), який розглядається як системний спосіб оцінки наслідків, витрат і вигод, а також вибору найкращої альтернативи [14; 25]. Українська регуляторна рамка закріплює інструментальні елементи такого підходу для регуляторних актів у сфері господарської діяльності [5].

Таблиця 1.2

Узагальнення принципів і інструментів

належної нормотворчості в публічному управлінні

Принцип;стандарт	Управлінський зміст	Інструменти забезпечення
Верховенство права;законність	Компетенційність;ієрархія актів;відсутність свавілля	Правова експертиза;перевірка повноважень;узгодження термінів
Юридична визначеність	Чіткі критерії;строки;передбачуваність	Єдині шаблони актів;глосарій термінів;перехідні положення
Необхідність;обґрунтованість	Норма лише за наявності проблеми;аналіз альтернатив	Пояснювальна записка;порівняння варіантів;“RIA” (аналіз регуляторного впливу)
Пропорційність	Співмірність втручання з метою	Оцінка адміністративного тягаря;перегляд вимог
Прозорість;відкритість	Публічність процесу;доступність текстів	Оприлюднення проєктів і актів;відповіді на запити;архів чинних редакцій
Участь;консультації	Залучення стейкхолдерів;зниження конфліктності	Консультації;збір пропозицій;мотивовані відповіді
Підзвітність;оцінювання	Вимірювання наслідків;перегляд	Відстеження результативності;“ex post” (післядієва) оцінка;дерегуляція
Антикорупційні запобіжники	Мінімізація дискреції;конфлікту інтересів	Антикорупційна експертиза;прозорість фінансів

Отже, належна нормотворчість у публічному управлінні є поєднанням принципів і процедурних інструментів. Для регіонального рівня особливо важливо, щоб стандарти не залишалися деклараціями: вони мають “матеріалізуватися” у плануванні нормотворчих робіт, консультаціях, обов’язкових експертизах, якісному оприлюдненні та супроводі виконання, а також у регулярному перегляді норм на підставі даних [1; 5; 14; 15].

1.3. Нормативно-правове регулювання нормотворчої діяльності на регіональному рівні

Нормативно-правове регулювання нормотворчої діяльності на регіональному рівні в Україні має фрагментарний характер: є загальні конституційні засади організації публічної влади і принцип законності, є закони, що визначають компетенцію суб’єктів нормотворчості, є спеціальні процедурні

режими (доступ до інформації, звернення громадян, консультації з громадськістю, регуляторна політика, антикорупційні вимоги, відкритість публічних фінансів), а також спеціальні правила воєнного часу. Водночас відсутній єдиний універсальний “кодекс нормотворчості”, який би однаково описував повний цикл підготовки нормативних актів для всіх органів публічної влади. У практиці це означає, що якість регіональної нормотворчості суттєво залежить від внутрішніх регламентів, професійності юридичних служб і управлінської культури конкретного органу, а також від того, чи застосовуються спеціальні процедури там, де вони є обов’язковими [1; 16].

Конституційна рамка задає основоположні орієнтири: верховенство права, організацію державної влади і місцевого самоврядування, принцип законності та підконтрольності діяльності публічних органів [2]. Для нормотворчості це означає, що регіональні акти мають бути підзаконними за природою і слугувати реалізації законів та актів вищої юридичної сили, не виходячи за межі компетенції. На цій основі формується компетенційна рамка суб’єктів нормотворчості. Закон про місцеві державні адміністрації визначає місце адміністрацій у системі виконавчої влади на території та передбачає видання розпоряджень у межах повноважень як інструмент організації виконання законів та державної політики [3]. Закон про місцеве самоврядування визначає компетенцію рад і їх виконавчих органів, форми актів та принципи діяльності територіальних громад [4]. Важливо, що на регіональному рівні співіснують обласна рада (представницький рівень) та обласна державна адміністрація; у воєнний час – обласна військова адміністрація в межах правового режиму, що впливає на процедурну організацію ухвалення рішень і підвищує вимогу до юридичної коректності та визначеності [18; 19].

Процедурні “рамкові” закони безпосередньо впливають на якість нормотворчості, оскільки встановлюють вимоги до відкритості й комунікації органів влади. Закон про доступ до публічної інформації закріплює принципи доступності публічної інформації, строки відповіді на запити та підстави

обмеження доступу [6]. Для нормотворчості це означає, що прийняті акти, проєкти, пояснювальні матеріали та супровідні документи мають бути доступними в межах правового режиму інформації; інакше виникає феномен “невидимих правил”, який підриває довіру та ускладнює правозастосування. Закон про інформацію формує ширшу рамку інформаційних відносин і принципи достовірності, повноти та своєчасності [7], що також є значущим для нормативної сфери, бо зміст норм має бути комунікаційно доступним: адресат не повинен опинятися в ситуації, коли його зобов’язують виконувати правила, які фактично важко знайти, прочитати або правильно зрозуміти.

Закон про звернення громадян виконує важливу функцію зворотного зв’язку: повторювані скарги, типові проблеми процедур і сервісів мають бути джерелом даних для корекції нормативного регулювання [8]. У належній управлінській моделі звернення є не тільки інструментом контролю за владою, а й інформаційним ресурсом вдосконалення норм: якщо питання повторюється масово, це сигнал про дефект процедури або дефіцит пояснення, який потрібно усунути не лише точковими відповідями, а й зміною правила або комунікаційного стандарту [8; 16].

Спеціальний процедурний режим у сфері господарської діяльності формує закон про засади державної регуляторної політики. Він встановлює вимоги щодо планування регуляторної діяльності, оприлюднення проєктів, збору пропозицій, підготовки аналізу регуляторного впливу, а також відстеження результативності регуляторних актів [5]. Для регіонального рівня ця рамка є визначальною, оскільки значна частина рішень, що впливають на підприємництво, підпадає під регуляторну процедуру. У такому разі якість нормотворчості не може оцінюватися без аналізу того, чи дотримано регуляторний цикл, чи не є документи формальними, чи оцінено витрати й альтернативи, чи передбачено механізм перегляду [5; 14; 25]. У цьому контексті міжнародні принципи OECD щодо регуляторної політики та врядування виступають важливим орієнтиром, бо

вони підсилюють вимогу інституційної дисципліни, доказовості й “ex post” оцінювання [14; 25].

Залучення громадськості як стандарт процедурної легітимності підтримується урядовими правилами консультацій з громадськістю, які задають загальну логіку включення громадянського суспільства у формування та реалізацію державної політики [10]. Для регіональної нормотворчості ця рамка важлива як методична основа: вона дозволяє структурувати консультації, визначати строки, канали подання пропозицій, порядок їх опрацювання і публічне підбиття підсумків. Практичний ефект полягає у підвищенні довіри та зниженні конфліктності: коли люди бачать процедуру як справедливу, вони легше приймають результат, навіть якщо не всі пропозиції враховано [10; 15].

Антикорупційна рамка безпосередньо впливає на нормотворчість, оскільки корупційні ризики часто є похідними від тексту норм і процедур. Закон про запобігання корупції задає комплекс вимог і обмежень, які мають враховуватися під час проєктування процедур, особливо у сферах розподілу ресурсів, контролю, дозволів та перевірок [11]. Додатково закон про відкритість використання публічних коштів підсилює підзвітність у бюджетних і фінансових рішеннях, що має опосередкований вплив на довіру до нормативного регулювання: коли громадяни можуть перевірити витрати, знижується рівень підозр і зростає легітимність рішень [12]. У комплексі ці режими підкреслюють, що належна нормотворчість є одночасно правовою і антикорупційною практикою.

Закон про медіа формує рамку взаємодії у публічному інформаційному просторі та визначає контекст відповідальності комунікації органів влади [13]. Для нормотворчої діяльності це важливо у практичному вимірі: публічне пояснення норм, спростування дезінформації, коректне інформування адресатів і доступність офіційної позиції стають частиною виконуваності нормативних приписів, особливо у кризових і воєнних умовах [13; 18; 19]. У воєнний період комунікаційний компонент нормотворчості набуває критичного значення: з

одного боку, зростає потреба оперативності; з іншого – зростає ціна помилки, і тому процедурна дисципліна, правова визначеність та коректність оприлюднення не можуть бути знехтувані [18; 19].

Окремого значення набуває закон про адміністративну процедуру як системний акт, що закріплює принципи належного адміністративного провадження: мотивованість рішень, право бути вислуханим, принцип пропорційності, рівність, добросовісність адміністрації та інші гарантії [9]. Хоча його предметом є насамперед індивідуальні адміністративні акти, для регіонального рівня він впливає і на нормотворчість опосередковано, через вимогу узгодженості: нормативні процедури мають бути такими, щоб індивідуальні рішення могли ухвалюватися без порушення гарантій. Наприклад, якщо нормативний акт встановлює строк або порядок подання документів, він має бути сумісним із принципами належної адміністрації і не створювати "пасток", які неминуче призводять до відмов або дискримінації через надмірні формальні бар'єри [9; 16].

Регулювання нормотворчої діяльності на регіональному рівні доповнюється правилами, пов'язаними з режимом воєнного стану та актами, що запроваджують і продовжують цей режим [18; 19]. Воєнний контекст змінює управлінський режим: зростає роль оперативних рішень, актуалізується безпековий компонент, може змінюватися процедура організації роботи, але не скасовується базова вимога законності та пропорційності. Саме тут проявляється якість нормотворчості як системи: чим чіткіше описані критерії і процедури, тим менше простору для свавілля і тим вищою є стійкість управління під тиском кризових факторів [18; 15]. У цьому сенсі регіональний рівень є тестом інституційної спроможності: норми мають бути і достатньо гнучкими для реагування, і достатньо визначеними для захисту адресатів і мінімізації дискреції.

У підсумку нормативно-правове регулювання нормотворчості на регіональному рівні утворює "павутину" актів: конституційні засади;

компетенційні закони; процедурні закони відкритості, звернень, консультацій; спеціальні режими регуляторної політики; антикорупційні та фінансові стандарти; процедурні гарантії належної адміністрації; воєнні правила. Фрагментарність цієї системи зумовлює практичний висновок: належна нормотворчість на регіональному рівні забезпечується не тільки наявністю норм, а й управлінською технологією їх застосування – внутрішніми регламентами, експертизами, плануванням, навчанням персоналу, цифровою організацією оприлюднення та регулярним оцінюванням наслідків [1; 5; 9; 14; 15; 16; 18].

Висновки до розділу 1 за трьома підрозділами. У першому підрозділі обґрунтовано, що нормотворча діяльність у системі публічного управління є інструментом реалізації публічної політики через створення загальнообов'язкових правил і процедур, які забезпечують передбачуваність, організаційну спроможність і захист адресатів управлінських рішень. Показано, що для регіонального рівня нормотворчість виконує роль прикладного перекладу законів у виконувані алгоритми на території, а відмежування нормативних актів від індивідуальних є умовою правильного вибору правового режиму оприлюднення, контролю й оскарження [2; 3; 4; 9; 16]. У другому підрозділі систематизовано принципи та стандарти належної нормотворчості: верховенство права, юридична визначеність, необхідність і обґрунтованість регулювання, пропорційність, прозорість, участь, підзвітність, якість юридичної техніки, антикорупційні запобіжники та доказовість, включно з інструментами аналізу регуляторного впливу і післядієвого оцінювання. Доведено, що ці стандарти є дієвими лише за умови їх інституціоналізації в процедурах планування, консультацій, експертиз, оприлюднення й перегляду норм [5; 10; 11; 14; 15; 16; 25]. У третьому підрозділі встановлено, що нормативно-правове регулювання регіональної нормотворчості в Україні є фрагментарним і складається з компетенційних законів, процедурних режимів відкритості, участі, регуляторної політики, антикорупційних і фінансових стандартів, а також правил воєнного часу. Зроблено висновок, що саме поєднання правових вимог із управлінською

технологією забезпечення якості (внутрішні регламенти, експертизи, цифрова доступність, моніторинг ефективності) визначає реальну належність нормотворчості, її виконуваність і здатність створювати публічну цінність на регіональному рівні.

Висновки до розділу 1

У першому розділі здійснено теоретико;методологічне осмислення нормотворчої діяльності як базової форми реалізації владних повноважень у системі публічного управління та доведено, що її суспільний сенс визначається не формальним "виробництвом актів", а забезпеченням стабільних і передбачуваних адміністративних процедур, справедливих правил доступу до ресурсів, організацією надання послуг, контролем і відповідальністю, що прямо впливає на довіру до влади та якість управлінських рішень. Уточнено, що на регіональному рівні роль нормотворчості посилюється через необхідність перетворення загальнодержавних рішень на конкретні алгоритми виконання, розподіл функцій між підрозділами, локальні регламенти взаємодії та процедури, адаптовані до особливостей території й соціально;економічних ризиків.

У межах розділу розмежовано суміжні поняття "правотворчість", "нормотворчість" і "нормопроєктування", що дало змогу методологічно коректно окреслити об'єкт і предмет подальшого аналізу. Показано, що правотворчість охоплює створення права у широкому розумінні, тоді як нормотворчість зосереджена на підзаконних нормативних приписах органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в межах компетенції, а нормопроєктування виступає управлінською технологією підготовки акта, яка безпосередньо визначає його якість і виконуваність. Окремо обґрунтовано критичну значущість розмежування нормативних актів і індивідуальних адміністративних актів, оскільки це визначає різні режими підготовки, оприлюднення, обґрунтування та оскарження, а також запобігає підміні

процедур “разовими” управлінськими рішеннями і нерівності в застосуванні правил.

Дослідженням встановлено багатовимірну природу нормотворчості, у якій поєднано юридичний вимір (законність; ієрархія актів; межі компетенції), управлінський вимір (акт як інструмент досягнення цілей політики через визначення виконавців, ресурсів, строків і контролю) та комунікаційний вимір (зрозумілість, прийнятність і виконуваність норм як умова легітимності). Узагальнено, що якість нормотворчості має оцінюватися як якість управлінського дизайну процедур, де юридична форма є необхідною, але недостатньою умовою ефективності, а ключовими є визначеність алгоритмів, мінімізація дискреції, ресурсна забезпеченість, прозорість і підзвітність.

У розділі здійснено класифікацію нормотворчих актів на регіональному рівні за суб’єктом ухвалення, сферою дії, предметом регулювання, процедурною формою та інформаційним режимом, що дозволило перейти від опису нормотворчості як “єдиного процесу” до розуміння її як сукупності різних управлінських режимів із відмінними ризиками якості та різними запобіжниками.

Систематизовано принципи та стандарти належної нормотворчості як “планку якості” регуляторної та процедурної діяльності органів влади, з акцентом на верховенстві права, юридичній визначеності, забороні свавілля, обґрунтованості та необхідності регулювання, пропорційності, прозорості, участі стейкхолдерів, підзвітності, якості юридичної техніки, антикорупційних запобіжниках і доказовості.Узагальнено, що ці стандарти є дієвими лише за умови їх інституціоналізації у реальних процедурах: плануванні нормотворчих робіт, консультаціях, експертизах, супровідних матеріалах, належному оприлюдненні, моніторингу результативності та регулярному перегляді норм на підставі даних.

Окремо досліджено нормативно;правове регулювання нормотворчої діяльності на регіональному рівні в Україні та встановлено його

фрагментарність: компетенційні засади визначаються законами про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування, процедурні вимоги формуються режимами доступу до публічної інформації, інформаційного законодавства, звернень громадян, державної регуляторної політики та консультацій з громадськістю, а гарантії належного адміністративного провадження підсилюються законом про адміністративну процедуру; антикорупційна та фінансова підзвітність забезпечуються профільним законодавством; у воєнний період додаткового значення набувають спеціальні правила і підвищується ціна помилки нормативного дизайну. Узагальнено, що за відсутності універсального “кодексу нормотворчості” реальна якість регіональних актів залежить від внутрішніх регламентів, професійності юридичних служб, управлінської культури та інституційної спроможності органу, включно з цифровою організацією оприлюднення, архівуванням редакцій і практикою “післядієвого” оцінювання.

Підсумково перший розділ сформував цілісну теоретичну та методологічну основу для подальших розділів дисертації: уточнено понятійно;категоріальний апарат; визначено ключові критерії якості нормотворчості; окреслено типові ризики та запобіжники; систематизовано принципи і стандарти належної нормотворчості; описано чинну нормативно;правову рамку та її практичні обмеження на регіональному рівні. Це дозволяє надалі перейти до прикладного аналізу регіональних практик нормотворчого циклу, виявлення проблем якості, процедурних розривів та вироблення обґрунтованих рекомендацій щодо підвищення визначеності, прозорості, доказовості й підзвітності нормотворчих рішень у публічному управлінні.

РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ПРАКТИКА НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

2.1. Організаційно-інституційна характеристика суб'єктів регіональної нормотворчості (на прикладі Київської ОВА)

Регіональна нормотворчість в Україні має багатосуб'єктний характер, але її "центр тяжіння" на рівні області формується навколо органу виконавчої влади, уповноваженого організовувати виконання законів та актів вищої юридичної сили на відповідній території. Саме тому обласна державна адміністрація, а в умовах воєнного стану – обласна військова адміністрація, виступає ключовим суб'єктом вироблення розпорядчих актів (як нормативних, так і індивідуальних) у межах компетенції, визначеної законом [18; 17]. В інституційному сенсі Київська ОВА функціонує як елемент єдиної вертикалі виконавчої влади: її акти мають підзаконний характер і спрямовані на реалізацію приписів законів та рішень Президента України; Кабінету Міністрів України; інших уповноважених органів, а не на "самостійну регуляцію" поза межами делегування [18].

Організаційна архітектура нормотворчості Київської ОВА складається з *суб'єкта ухвалення рішення* та *інституційного контуру підготовки рішення*. Суб'єкт ухвалення – начальник ОВА, який підписує розпорядчий акт, визначає політичну та управлінську рамку рішення і несе персональну відповідальність за кінцевий результат у межах компетенції органу [18; 17]. Водночас у реальній практиці "точка підпису" є фінальною ланкою, тоді як якість акта формується "нижче" – у структурних підрозділах та апараті, де продукуються проєктні тексти, обґрунтування, розрахунки, пакети погодження, а також забезпечується юридична й процедурна цілісність документа [18; 31; 32].

У структурних підрозділах (департаментах, управліннях, відділах) зосереджена предметна компетенція: саме тут фіксується управлінська проблема, визначаються адресати, оцінюються ресурси, готуються механізми виконання й контролю. На цьому рівні виникає первинний ризик "управлінської сліпоти": якщо підрозділ бачить проблему вузько, проєкт може бути коректним формально, але непрацездатним у застосуванні. Тому управлінська

спроможність Київської ОВА в нормотворчості прямо залежить від наявності внутрішніх процедур координації між підрозділами, здатності апарату організувати погодження та відслідковувати виконання, а юридичної служби – забезпечити відповідність Конституції та законам, відсутність колізій і корупціогенних формулювань [18; 23; 31].

З позицій адміністративно-правової доктрини нормотворчість органу виконавчої влади на регіональному рівні доцільно інтерпретувати як різновид адміністративної діяльності, в якій поєднуються владно-організаційна функція та процедурна гарантійність. У працях з адміністративного права (зокрема у підходах В. Авер’янова щодо системності адміністративної діяльності й ролі правових форм управління) підкреслюється, що підзаконний акт є не лише “текстом”, а й інструментом упорядкування управлінських відносин, який має бути юридично визначеним і виконуваним. Відповідно, інституційна модель регіональної нормотворчості не може зводитися до “хто підписує”; вона має описувати хто формує зміст, хто перевіряє законність і техніку, хто відповідає за комунікацію та оприлюднення, хто моніторить виконання [25; 26].

Окремим елементом інституційного ландшафту є “співсуб’єкти” та “контрагентні” актори, без яких регіональна нормотворчість не працює як система. По-перше, це територіальні органи центральних органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики у своїх сферах і часто виступають ініціаторами, експертами або виконавцями заходів, закріплених у розпорядчих актах ОВА. По-друге, це районні державні адміністрації (у межах їх компетенції) як рівень управлінського “доведення” рішення до громад. По-третє, це органи місцевого самоврядування, з якими ОВА взаємодіє в частині програм, ресурсів, делегованих повноважень та синхронізації нормативного поля області [19; 18]. Наявність цих акторів означає, що якість регіонального акта вимірюється не лише законністю, а й координаційною придатністю: чи узгоджено ролі; чи немає дублювання регулювання; чи реалістичні строки; чи визначені виконавці [18; 25].

Воєнний стан змінює функціональну конфігурацію регіональної нормотворчості. По-перше, зростає частка актів, спрямованих на безпекові, мобілізаційні, гуманітарні та логістичні завдання; по-друге, скорочується цикл підготовки; по-третє, підвищуються ризики процедурної неповноти – не через “свавілля”, а через кризове навантаження, коли орган змушений діяти швидше, ніж за мирної адміністративної рутини [17]. Це створює критичну вимогу до внутрішнього дизайну процесу: навіть у швидкому циклі мають зберігатися мінімальні запобіжники якості – перевірка компетенції; юридична експертиза; відсутність дискреції без критеріїв; фіксація виконавців і контролю; належне документування підстав [17; 31; 32].

2.2. Процедури підготовки, обговорення, прийняття та оприлюднення нормативно-правових актів на регіональному рівні

Процедурний цикл підготовки регіонального акта на рівні ОВА доцільно описувати як послідовність взаємопов’язаних стадій, кожна з яких має власний “продукт” і власні ризики. У кращих практиках “regulatory governance” (врядування у сфері регулювання) цей цикл будується як безперервне управління регулюванням: від постановки проблеми й аналізу альтернатив – до оцінювання наслідків та перегляду регулювання *після його застосування* (“ex post” – післядієвий) [25]. У європейських підходах SIGMA аналогічно наголошується на тому, що якість адміністрації визначається передбачуваністю, відкритістю, підзвітністю та ефективністю, а не лише формальною наявністю правил [26].

Початковою стадією виступає ініціювання: акт виникає або як реакція на імператив вищого рівня (виконання закону; постанови; доручення), або як відповідь на проблему управління на території області. У другому випадку критично важливим джерелом проблематизації виступають звернення громадян, повторювані скарги, типові збої в наданні послуг – тобто інформація “знизу”, яка

в належній управлінській моделі перетворюється на дані для корекції процедур [34; 21; 22]. Саме на цьому етапі визначається предмет регулювання, межі компетенції та вибір правової форми: чи потрібен нормативний акт загальної дії, чи достатньо індивідуального рішення для конкретної ситуації [18; 32].

Друга стадія – проєктування змісту й тексту акта. Вона включає: формулювання мети; визначення адресатів; опис механізму виконання; встановлення строків; визначення відповідальних виконавців; підготовку додатків; пояснювальні матеріали та розрахунки. Для актів, що впливають на умови господарської діяльності, виникає вимога дотримання процедур регуляторної політики, зокрема підготовки "RIA" (аналіз регуляторного впливу), відстеження результативності та аналізу альтернатив [23; 25]. При цьому для регіонального рівня типовою загрозою є підміна аналізу формальним документом: акт "існує", але не показує, чому обрано саме цей інструмент, які витрати для бізнесу; громадян; бюджету, і як буде вимірюватися ефект [23; 25].

Третя стадія – погодження та експертизи. Погодження виконує роль внутрішнього "фільтра якості", який має відсікати колізійні, невиконувані або корупціогенні рішення. Практично це означає узгодження проєкту з заінтересованими підрозділами; фінансово-економічним блоком (якщо акт породжує видатки або перерозподіляє ресурси); кадрово-організаційним блоком (якщо змінюються процедури роботи); а також обов'язкову юридичну експертизу. Юридична експертиза має *подвійну* природу: перевіряє відповідність актам вищої юридичної сили та одночасно мінімізує майбутні управлінські ризики: оскарження; конфлікт компетенції; неможливість виконання через нечіткість [18; 31]. Саме на цьому етапі антикорупційна логіка є практичною: Закон України "Про запобігання корупції" задає рамку доброчесності й запобімжників, що мають враховуватися в актах, які створюють процедури розподілу ресурсів; доступу до рішень; контролю [31].

Нижче подано узагальнену модель процедурного циклу регіонального акта ОВА, яка може бути використана як “карта процесу” для аналізу реальної практики.

Таблиця 2.1

Модель процедурного циклу регіонального акта ОВА

Стадія циклу	Управлінський зміст	Типові ризики	Запобіжники якості
1. Ініціювання	постановка проблеми; визначення мети; перевірка компетенції	хибна проблема; вихід за межі повноважень	правова рамка компетенції [18; 17]
2. Проєктування	вибір форми акта; текст; додатки; виконавці; строки	нечіткість; невиконуваність; надмірна дискреція	юридична визначеність; зрозуміла мова; критерії [31; 32]
3. Погодження	координація між підрозділами; фінансове узгодження	міжвідомчі конфлікти; приховані витрати	аналіз альтернатив; узгодження ресурсів [23; 25]
4. Юридична; антикорупційна експертиза	перевірка законності; техніки; корупціогенності	колізії; “ручне управління”; дискримінаційні винятки	стандарти доброчесності; мінімізація дискреції [31]
5. Консультації	залучення стейкхолдерів; збір пропозицій	формалізація; ігнорування зауважень	Порядок консультацій [24]
6. Прийняття	фінальне редагування; візування; підпис	процедурні помилки; нечітка дата чинності	контроль форми; реєстрація в діловодстві [18; 32]
7. Реєстрація; оприлюднення	державна реєстрація (за потреби); публікація; доведення	“невидимі правила”; відсутні додатки	вимоги держреєстрації; доступ до інформації [20; 21]
8. Моніторинг; перегляд	відстеження результатів; зміни; дерегуляція	накопичення “мертвих” норм	“ex post” оцінювання; перегляд [25]

Четверта стадія – публічне обговорення та консультації – має змінну “жорсткість” залежно від виду акта. Якщо акт є регуляторним у розумінні законодавства про регуляторну політику, виникають спеціальні вимоги щодо оприлюднення проєкту, отримання пропозицій і відстеження результативності [23]. Якщо акт не є регуляторним, але істотно зачіпає права та інтереси громадян, застосування консультацій залишається управлінсько доцільним як механізм підвищення легітимності та виявлення ризиків виконання [24; 25]. Порядок проведення консультацій з громадськістю, затверджений Кабінетом Міністрів України, задає процедурну рамку для включення громадськості у формування та

реалізацію політики, що має пряме значення і для нормотворчих практик на регіональному рівні [24].

П’ята стадія – прийняття та оформлення – критична тим, що процедурні деталі (дати; коло адресатів; посилання на правові підстави; додатки; порядок набрання чинності; контроль виконання) визначають юридичну “працездатність” акта. Тут проявляється зв’язок із законом про адміністративну процедуру: хоча він передусім регулює індивідуальні адміністративні акти й провадження, його принципи (мотивованість; передбачуваність; право особи на зрозумілу комунікацію) підвищують стандарт до того, *як саме* орган влади проєктує правила, що потім застосовуються в індивідуальних рішеннях [32].

Шоста стадія – оприлюднення та доведення акта до відома адресатів – є умовою реальної дії норми. Права на доступ до публічної інформації та загальні вимоги інформаційного законодавства означають: нормативне регулювання не може бути “прихованим”, а акти мають бути доступними в спосіб, який дозволяє адресатам реально ознайомитися з правилами [21; 22]. У частині актів, які підлягають державній реєстрації, процедурна дисципліна посилюється спеціальним порядком державної реєстрації нормативно-правових актів, затвердженим Кабінетом Міністрів України: він визначає рамку контролю та набрання чинності для відповідного масиву актів, що є важливим запобіжником правового хаосу [20].

Сьома стадія – моніторинг застосування; оцінювання наслідків; перегляд – у практиці регіональної нормотворчості часто є найслабшою ланкою, але саме вона відрізняє “номінальну” нормотворчість від належної. Міжнародні стандарти кращого регулювання прямо включають “ex post” оцінювання і перегляд чинних норм як частину циклу управління регулюванням, а не як виняткову подію [25]. Для регіонального рівня це означає, що підрозділ-ініціатор має не завершувати роботу підписом, а відстежувати: чи працює механізм; які типові проблеми виникають; чи збігаються очікувані та фактичні витрати; чи не створено непропорційного тягаря; чи не виникли корупційні можливості через

нечіткість. SIGMA підсилює цю логіку через фокус на підзвітності та адміністративній спроможності: стабільність правил і довіра до держави є похідними від якості процесів, а не лише від наявності текстів [26].

Загальний висновок полягає в тому, що регіональна нормотворчість Київської ОВА як органу виконавчої влади в умовах воєнного стану має розглядатися одночасно як *юридичний режим* і як *управлінська технологія*. Юридичний режим задає межі компетенції, вимоги до законності, прозорості та доброчесності [18; 21; 31], а управлінська технологія визначає, чи буде акт якісно підготовленим: чи пройшов він координацію; експертизи; консультації; чи забезпечено оприлюднення; чи існує механізм контролю та перегляду [23; 24; 25]. В умовах війни “вартість помилки” зростає, тому оптимальна модель полягає не у формальному розширенні процедур, а у впровадженні *мінімально достатніх* запобіжників якості, які працюють навіть у швидких циклах ухвалення рішень.

2.3. Практика реалізації нормативно-правових актів ОВА та типові проблеми їх застосування

Після ухвалення нормативно-правового акта на регіональному рівні починається фаза, у якій “юридичний текст” переходить у “управлінський результат”. Саме на цій стадії найчастіше проявляється різниця між формально коректним документом і реально працездатним правилом. Для ОВА це означає, що акт має не лише відповідати компетенції та юридичній техніці, а й бути впровадженим у робочі процеси підрозділів, доведений до виконавців, пояснений адресатам, забезпечений ресурсами та контрольними інструментами. У протилежному випадку нормотворчість дає “паперовий продукт”, який або застосовується фрагментарно й різно, або потребує постійного ручного супроводу роз’ясненнями та винятками, що підриває юридичну визначеність і передбачуваність. У практиці регіонального управління це особливо відчутно,

оскільки значна частина актів ОВА є процедурними: вони задають правила доступу до послуг, програм, ресурсів, гуманітарної допомоги, визначають внутрішню координацію між підрозділами, а також взаємодію з РДА, громадами та територіальними органами ЦОВВ [18; 25; 26].

Реалізація акта, як правило, включає кілька “невидимих” для зовнішнього спостерігача управлінських кроків: організаційне доведення до виконавців, налаштування діловодства і документних маршрутів, підготовку форм та додатків, розподіл відповідальності, інструктаж працівників фронт-офісів (у т.ч. ЦНАП там, де це застосовно), налагодження обміну даними (якщо потрібні реєстри/верифікації), визначення порядку контролю та звітування. Якщо хоча б один із цих елементів відсутній, акт фактично “існує”, але його застосування стає випадковим: один підрозділ читає норму так, інший – інакше; одні громади виконують, інші – очікують роз’яснень; адресати отримують суперечливі вимоги щодо документів і строків. Тому якість реалізації прямо залежить від того, чи спроєктовано акт не як ізольований текст, а як частину процесу з чітко визначеними ролями, ресурсами, строками і каналами комунікації [25; 26].

Одним з ключових практичних чинників реалізації є механізм “доведення” і внутрішнього впровадження. На рівні ОВА ця функція часто розподілена між апаратом (як організатором процедурної цілісності) і профільними підрозділами (як носіями предметної компетенції та відповідальності за виконання). Нерідко формулювання “визначити відповідальним” у тексті розпорядження є необхідним, але недостатнім: потрібні мінімальні виконавчі протоколи – хто і що робить у перший день, у перший тиждень і в перший місяць дії акта; які документи запускаються; які інструкції видаються; які точки контролю встановлюються. За відсутності такого протоколу акт може почати діяти формально, але в реальності виконання “розтягується” у часі, і перший період супроводжується підвищеною кількістю помилок, повторних звернень та конфліктів між адресатами і виконавцями [18; 32].

Окрему роль відіграє якість “пакета акта”: додатки, форми, зразки заяв, переліки документів, чек-листи, алгоритми, схеми маршрутів звернення. У контактних процедурах саме додатки часто є “справжньою нормою”, бо визначають, що фактично вимагається від заявника. Якщо додатки відсутні або не оприлюднені, виникає ситуація “невидимих правил”, коли адресат дізнається про вимоги лише через відмову або неформальні роз’яснення. Це створює юридичну і управлінську проблему одночасно: формально правило існує, але для адресата воно недоступне, а для виконавця – стає підставою для надмірної дискреції (“принесіть ще…”, “а давайте так…”). Як наслідок – нерівність у застосуванні та зростання скарг [21; 22].

Комунікаційний вимір реалізації регіональних актів є не допоміжним, а системоутворювальним. Умовно можна виділити дві аудиторії: внутрішню (виконавці – працівники підрозділів, РДА, залучені установи) та зовнішню (адресати – громадяни, бізнес, громади, організації). Для внутрішньої аудиторії необхідні зрозумілі інструкції, контакти відповідальних, узгодженість трактування термінів і процедур, а також єдина позиція щодо типових кейсів. Для зовнішньої – доступні описи процедури, прості пояснення, актуальні редакції документів, чіткі строки, зрозумілі підстави для відмови, порядок оскарження. Якщо орган не забезпечує базову зрозумілість і доступність, зростає навантаження на фронт-офіси, збільшується кількість повторних звернень, а якість сервісу знижується навіть при відсутності “поганого наміру” [21; 25].

Звідси випливає практична закономірність: слабке оприлюднення та погана навігація за актами породжують не лише інформаційні, а й процедурні збої. Адресати приносять “не ті” документи, пропускають строки, подають заяви не за адресою, отримують відмови через формальні підстави і змушені повторно проходити процедуру. У свою чергу виконавці витрачають час на пояснення того, що мало би бути зрозуміло з публічного опису правила, і частина цього часу йде на “пожежогасіння”, а не на виконання основних функцій. Таким чином, оприлюднення, доступність текстів і додатків, актуальність редакцій та наявність

роз’яснювальних матеріалів є елементом якості регулювання, а не окремою “інформаційною опцією” [21; 22].

Суттєвою практичною проблемою реалізації регіональних актів виступає інтерпретаційна неоднорідність. Вона виникає там, де текст норми допускає різні читання або містить оціночні категорії без вимірюваних критеріїв. Найтиповіші “тригери” різночитань: нечіткі критерії (“за наявності можливості”, “у разі необхідності”, “за належного обґрунтування”), невизначені строки (“у найкоротший строк”), непрописані підстави відмови, широкі винятки без процедурного оформлення, а також “плаваючі” переліки документів (коли перелік не є вичерпним). У таких умовах виконавець змушений заповнювати прогалини власною практикою, що підвищує ризик неоднакового застосування, скарг і потенційних корупціогенних ситуацій. Зменшення таких ризиків є прямою функцією юридичної визначеності і антикорупційного дизайну норми, однак саме на етапі реалізації найкраще видно, де “не спрацювало” проєктування [31; 32].

Не менш важливою є ресурсна реалізовність. Частина регіональних актів припускає, що виконавці мають достатньо персоналу, часу, ІТ-підтримки, логістики, доступу до даних. У реальності ресурсні обмеження можуть радикально змінювати ефект: добре задумана процедура стає повільною, якщо на неї немає людей; контроль не працює, якщо немає даних; а координація між підрозділами “ламається”, якщо не визначено канали та стандарти обміну інформацією. У воєнних умовах ці обмеження посилюються: кадрові втрати, переміщення людей, зростання навантаження, пріоритетність безпекових задач, нерівномірність спроможності громад. Тому в практиці ОВА часто виникає потреба адаптувати виконання акта до реальних можливостей – але якщо це робиться “неформально”, виникає ризик відходу від правила, нерівності у застосуванні і втрати довіри. Саме тому коректним управлінським рішенням є або корекція норми, або запровадження тимчасових процедур з чітко визначеним строком дії, а не “мовчазне відхилення” від приписів [17; 25].

Координаційний вимір реалізації є окремим джерелом проблем. На рівні області ОВА рідко є “єдиним виконавцем” регіонального рішення: більшість актів реалізуються через мережу контрагентів – РДА, громади, територіальні органи ЦОВВ, комунальні установи, заклади освіти/охорони здоров’я, інколи – партнерські організації. Це означає, що навіть юридично бездоганний акт може втратити ефективність, якщо не узгоджено ролі, строки, відповідальність, порядок звітування, джерела фінансування та канали комунікації. Типовою проблемою є ситуація, коли акт встановлює завдання, але не визначає механізм ресурсного забезпечення або не враховує, що громади мають різну інституційну спроможність. У такому випадку акт “працює” нерівномірно: сильні громади виконують, слабкі – не встигають, і в межах однієї області виникає фактична нерівність доступу до процедур чи ресурсів [18; 19; 25].

Окремим блоком практики реалізації є контроль виконання. Для розпорядчих актів ОВА контроль найчастіше оформлюється через визначення відповідальних виконавців та контрольної посадової особи/підрозділу, а також через встановлення строків подання інформації про виконання. Однак управлінський контроль буде ефективним лише тоді, коли він прив’язаний до вимірюваних результатів, а не лише до факту “проведено захід”. На практиці часто спостерігається домінування формального контролю: підрозділ звітує, що “направлено листи”, “проведено нараду”, “створено комісію”, але не видно, чи змінилася проблема, чи скоротилися строки процедури, чи зменшилась кількість скарг, чи отримали адресати очікуваний результат. Така модель контролю підтримує видимість активності, але слабко впливає на якість управління. Водночас контроль, побудований на даних (строки, відмови, повторні звернення, винятки, навантаження), дозволяє перетворити виконання акта на керований процес і створює основу для подальшого перегляду [25; 26].

У контексті контролю важливо розрізняти два його види: організаційний (чи виконано доручення і чи запущено механізм) та результативний (чи досягнуто мети). Організаційний контроль потрібен завжди, але він не замінює

результативного. Наприклад, якщо акт спрямований на поліпшення доступу до послуги, організаційний контроль зафіксує, що “затверджено порядок”, “призначено відповідальних”, “визначено місця прийому”, але результативний має показати, що строки скоротилися, кількість повторних звернень зменшилась, відмови стали прозорими й мотивованими, а адресати краще розуміють вимоги. У практиці регіональної нормотворчості саме результативний контроль часто відсутній, що і робить стадію “моніторинг – перегляд” найслабшою ланкою циклу [25].

Джерелом емпіричного сигналу про проблеми реалізації виступають звернення громадян, повторювані скарги, управлінська статистика та оскарження. Звернення є цінними тим, що фіксують “точки болю” на межі правила і практики: де процедура незрозуміла, де вимагають зайві документи, де строки не витримуються, де відмови немотивовані, де відсутній канал комунікації або людина не може дістати інформацію про стан розгляду. У практиці органів влади звернення часто сприймаються як “комунікаційний шум”, але управлінськи їх доцільно трактувати як дані для вдосконалення процедур. Особливо значущими є масові повторювані звернення: вони вказують не на індивідуальний конфлікт, а на структурний дефект правила чи сервісу, який треба виправляти саме нормотворчим або процедурним шляхом [22; 34].

Звідси виникає важливий практичний висновок: система обробки звернень і скарг має бути інтегрована в нормотворчий цикл. Якщо звернення класифікуються за темами, процедурами та конкретними актами, орган може бачити, які норми “створюють найбільше тертя”, і планувати точкові зміни. Якщо ж звернення розглядаються ізольовано, без аналітики повторюваності, система приречена “гасити пожежі”, не усуваючи причин. У регіональній нормотворчості це особливо важливо, бо більшість проблем є типізованими: одна й та сама помилка повторюється в сотнях кейсів, якщо правило нечітке або непропорційне. Тому управлінська зрілість проявляється у переході від реакції на окремі звернення до корекції процедури як первинної причини [22; 25].

Оскарження – адміністративне й судове – є ще одним індикатором проблем реалізації. Зростання кількості оскаржень або скасованих рішень зазвичай сигналізує про дефект норми (нечіткі підстави, непропорційні вимоги, порушення компетенції, суперечність актам вищої сили) або про дефект практики застосування (немотивованість, порушення строків, нерівність у трактуванні критеріїв). В умовах, коли регіональні акти задають рамки для індивідуальних адміністративних рішень, принципи належної адміністрації (мотивованість, передбачуваність, рівність) фактично стають "непрямим стандартом" якості нормотворення: якщо норма побудована так, що мотивування неможливе або критерії непрозорі, зростає ризик оскаржень і втрат легітимності [32; 26].

Окремої уваги заслуговує проблема тимчасовості та накопичення актів у воєнний період. Кризове управління часто продукує значну кількість рішень із коротким горизонтом: для логістики, гуманітарних задач, безпекових обмежень, організації евакуації, внутрішньої координації. Ризик полягає в тому, що тимчасові правила можуть "застигати" і продовжувати застосовуватися за інерцією, навіть коли умови змінилися. Другий ризик – паралельність режимів: нові акти накладаються на старі, і адресати не розуміють, яка редакція чинна, які додатки актуальні, чи скасовано попередні рішення. У такій ситуації першою жертвою стає юридична визначеність і передбачуваність. Тому в регіональній практиці доцільно застосовувати щонайменше дві управлінські техніки: по-перше, чітке визначення строку дії тимчасових норм або умов припинення; по-друге, регулярну ревізію переліку чинних актів із фіксацією, що саме втратило актуальність або дублює нове регулювання. Це не є "розкішшю мирного часу", а запобіжником хаосу саме у кризових умовах [17; 25].

Ще один тип проблем реалізації пов'язаний із змішаною природою актів ОВА: у практиці часто поєднуються нормативні та організаційно-розпорядчі елементи, а межа між "загальним правилом" і "внутрішнім дорученням" може бути нечіткою. Якщо акт адресований широкому колу суб'єктів і встановлює

загальні правила поведінки, до нього мають застосовуватися вимоги публічності, доступності, передбачуваності та, за потреби, консультацій. Якщо ж акт є внутрішнім управлінським документом, який регулює внутрішню організацію роботи, акценти зміщуються на реалізовність, чіткість маршруту документів, управлінські строки і контроль виконання. Коли ці режими плутаються, виникають проблеми: або зовнішні адресати не мають доступу до правил, які фактично на них впливають, або внутрішні доручення надмірно “юридизуються”, ускладнюючи швидкість і гнучкість управління. Правильне розмежування правових форм є частиною якості нормотворчості та прямо впливає на стабільність застосування [18; 32].

У практичному вимірі типові дефекти регіональних актів, що проявляються на стадії реалізації, можна згрупувати у кілька блоків. Перший блок – дефекти визначеності: нечіткі критерії, розмиті формулювання, неповні або невичерпні переліки документів, відсутність чітких строків, невизначені підстави відмови, нечітко визначений суб’єкт виконання. Другий блок – дефекти пропорційності: надмірні вимоги до адресатів, зайві довідки, дублювання перевірок, складні багатокрокові процедури, які не виправдані метою. Третій блок – дефекти координації: непогодженість ролей між підрозділами і громадами, відсутність механізму ресурсного забезпечення, нереалістичні строки, відсутність каналів взаємодії. Четвертий блок – дефекти публічності: неповне оприлюднення, відсутні додатки, відсутність актуальної редакції, слабка навігація, відсутність роз’яснень. П’ятий блок – корупціогенні дефекти: надмірна дискреція, “ручні” винятки, непрозорі погодження, відсутність вимог до мотивування і журналювання рішень [21; 23; 31; 32].

Важливо, що ці дефекти мають ланцюговий ефект: одна текстова нечіткість породжує різночитання; різночитання породжує нерівність у застосуванні; нерівність породжує скарги; скарги перевантажують виконавців; перевантаження провокує “спрощення” або ручні рішення; ручні рішення збільшують ризик зловживань і підривають довіру. Саме тому стадія реалізації є

не “післямова” до нормотворення, а центральний тест на якість регуляторного дизайну. Якщо орган влади системно спостерігає за цими ланцюгами і має інструмент корекції, він може швидко відновлювати працездатність правила. Якщо ж такого механізму немає, норма живе “в конфліктах”, а не в результатах [25; 26].

У регіональній практиці значною проблемою є також відсутність стандартизованого підходу до фіксації результатів виконання актів. Часто контроль і звітування будуються як текстові довідки, які складно порівнювати між періодами та між територіями. Унаслідок цього керівництво отримує “наративи”, але не отримує системних даних: де саме погіршуються строки, де зростає частка відмов, у яких громадах процедура буксує, які норми дають найбільше повторних звернень. Для виходу з цієї ситуації доцільним є перехід до мінімально стандартизованих індикаторів для актів певних типів, навіть якщо вони не є регуляторними у вузькому сенсі. На практиці це може означати, що для “контактних” актів встановлюються 5–7 базових показників і регулярність їх збору, а для актів високого ризику – додаткові показники (винятки, оскарження, навантаження). Такий підхід створює основу для доказового управління і готує поле для післядієвого перегляду [25].

Окремо слід підкреслити, що реалізація регіональних актів в умовах воєнного стану вимагає особливої управлінської дисципліни в частині документування підстав і строків. Кризове рішення часто приймається швидко, але саме тому в акті має бути чітко: що є підставою; на який строк; хто контролює; як і коли переглядається; які ризики враховано; які обмеження зумовлені безпекою. Якщо цього немає, адресати сприймають правило як довільне, а виконавці – як таке, що дає широкий простір для нерівності. Натомість навіть коротке, але чітке правило з визначеними строками та прозорими підставами підвищує легітимність і знижує конфліктність. У цьому сенсі воєнний час не скасовує стандартів якості, а робить особливо важливими

саме базові: визначеність, прозорість підстав, фіксація відповідальних, контроль і комунікація [17; 31; 32].

Таким чином, аналіз практики реалізації нормативно-правових актів ОВА показує, що найбільші ризики виникають не лише у площині “правильності тексту”, а у площині впровадження: доведення до виконавців, ресурсного забезпечення, координації з контрагентами, публічного оприлюднення й комунікації правил, а також у відсутності системного моніторингу проблем застосування. Відповідно, якість регіональної нормотворчості повинна оцінюватися як інтегрована характеристика: акт є якісним тоді, коли він законний, визначений, зрозумілий, виконуваний, пропорційний, прозоро комунікований і має механізм контролю та корекції за результатами застосування. Саме ці висновки логічно підводять до Розділу 3, де вдосконалення нормотворчості пропонується здійснювати через системне планування і координацію, розбудову участі та триконтурну модель забезпечення якості, що включає експертизу, моніторинг і оцінку ефективності з механізмами перегляду та дерегуляції [24; 25; 26].

Висновки до розділу 2

У другому розділі досліджено організацію та практику нормотворчої діяльності на регіональному рівні через поєднання інституційного аналізу суб’єктів регіональної нормотворчості та процедурного аналізу повного циклу підготовки і прийняття актів на рівні обласної військової адміністрації. На прикладі Київської ОВА встановлено багатосуб’єктність регіональної нормотворчості, водночас обґрунтовано, що “центр тяжіння” на рівні області зосереджений у межах ОВА як органу виконавчої влади, уповноваженого організовувати виконання законів та актів вищої юридичної сили на території області, а в умовах воєнного стану – діяти в особливому режимі кризового навантаження та підвищених управлінських ризиків. Показано, що інституційна

модель нормотворчості ОВА не зводиться до “точки підпису”, а включає контур підготовки рішень у структурних підрозділах та апараті, юридичний супровід, внутрішню координацію і комунікаційні механізми оприлюднення, що визначає якість акта як виконуваного інструмента публічного управління, а не лише формально коректного документа.

Систематизовано організаційно інституційні характеристики суб’єктів регіональної нормотворчості та уточнено розподіл ролей у нормотворчому процесі: начальник ОВА як суб’єкт ухвалення; структурні підрозділи як джерело предметної компетенції та проєктування змісту; апарат як організатор процедурної цілісності; юридична служба як гарант законності, юридичної визначеності та мінімізації колізій і корупціогенних формулювань. Додатково визначено роль “співсуб’єктів” і контрагентних акторів – територіальних органів центральних органів виконавчої влади, районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування – як факторів, від яких залежить координаційна придатність регіонального нормативного поля, уникнення дублювання регулювання та забезпечення однакового застосування норм у межах області. Окремо узагальнено вплив воєнного стану на функціональну конфігурацію нормотворчості: зростання питомої ваги безпекових, гуманітарних і логістичних актів, скорочення циклу підготовки та підвищення ризиків процедурної неповноти, що актуалізує вимогу збереження “мінімально достатніх” запобіжників якості навіть у швидких управлінських циклах.

Описано та узагальнено процедурний цикл підготовки, обговорення, прийняття і оприлюднення нормативно правових актів на регіональному рівні як послідовність взаємопов’язаних стадій із власними продуктами та ризиками; від ініціювання і вибору правової форми – до погоджень, юридичної та антикорупційної експертизи, консультацій із зацікавленими сторонами, підписання, реєстрації, оприлюднення і доведення до виконавців, а також моніторингу результативності та перегляду. Обґрунтовано, що належна регіональна нормотворчість є поєднанням двох вимірів: юридичного режиму,

який задає межі компетенції, законність, прозорість та доброчесність; і управлінської технології, яка забезпечує виконуваність норми через координацію, експертизи, публічність, організацію контролю та “ex post” (післядієве оцінювання) корекцію рішень. У підсумку доведено, що саме інтеграція інституційної спроможності ОВА з процедурною дисципліною нормопроєктування визначає якість регіональної нормотворчості, її передбачуваність для адресатів, підзвітність і здатність працювати стійко в умовах воєнного часу.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

3.1. Удосконалення планування та координації нормотворчої діяльності органів публічної влади на регіональному рівні

Планування нормотворчої діяльності на регіональному рівні доцільно розглядати як управлінський механізм, що зменшує фрагментарність регулювання, підвищує передбачуваність рішень та забезпечує узгодженість між актами різних суб'єктів області. У практиці регіональної нормотворчості типовою проблемою залишається "реактивність", коли проєкти готуються ситуативно під окремі доручення або кризові виклики без єдиного плану, логіки пріоритетів і карти залежностей між рішеннями. В умовах воєнного стану потреба оперативності є об'єктивною, однак саме вона підвищує ризик дублювання, колізій, різного тлумачення та "втоми" виконавців від надмірної кількості документів із коротким горизонтом дії. Тому удосконалення планування має поєднувати швидкість із мінімально достатніми запобіжниками якості, а координація має забезпечувати єдині підходи до формулювання цілей, визначення виконавців, строків, ресурсів і контролю, щоб нормотворчість працювала як послідовна управлінська технологія, а не як набір розрізнених розпорядчих реакцій [18; 25; 26].

У прикладному сенсі планування є інструментом "збирання" нормативного поля області в керований портфель. Йдеться не про механічне складання переліку документів, а про побудову зв'язку "проблема – ціль – інструмент – виконавець – ресурс – контроль – перегляд", де кожен акт займає визначене місце у загальній логіці виконання політики. Такий підхід сумісний із логікою належного врядування, у якій передбачуваність адміністрації та її спроможність управляти регулюванням розглядаються як інституційна умова довіри до влади

[26]. Якщо планування відсутнє або формальне, виникають типові управлінські дефекти: паралельне регулювання однієї сфери різними підрозділами; зміни без перехідних положень і без пояснення причин; невідповідність строків виконання реальним ресурсам; розмитість відповідальності; відсутність системи відстеження чинності та редакцій; помилки оприлюднення, що перетворюють норми на “невидимі правила” для адресатів [21; 22]. Відповідно, планування на регіональному рівні має бути інституційно пов’язаним із координацією, діловодством, юридичною експертизою, інформаційним режимом доступу та календарем оприлюднення і консультацій [18; 21; 22].

Практично ефективна модель починається з формування єдиного плану нормотворчих робіт області, який має дворівневу логіку: стратегічний контур (річний план як перелік пріоритетних напрямів і “пакетів” актів) та тактичний контур (квартальне; місячне уточнення з конкретними проєктами, відповідальними підрозділами, строками та підставами ініціювання). Стратегічний контур виконує роль “карти пріоритетів” і дозволяє пов’язати нормотворчу активність із ключовими напрямами державної політики, безпековими потребами, гуманітарними завданнями та програмами відновлення. Тактичний контур забезпечує керованість потоку проєктів, дисциплінує підрозділи щодо комплектності матеріалів і дає змогу узгодити графік погоджень та оприлюднення. Важливо, щоб план не був формальним переліком, а працював як “карта процесу”: для кожного проєкту вказувалися проблема, правова підстава, адресати, очікуваний результат, індикатори виконання та залежності від інших актів або ресурсів. Для актів, що впливають на умови господарської діяльності, планування має синхронізуватися з вимогами процедур регуляторної політики, включно з підготовкою матеріалів та відстеженням результативності [23; 25].

Управлінський сенс “пакетного” підходу полягає в тому, що значна частина регіональних актів не є ізольованими: акт про порядок або механізм виконання зазвичай потребує супровідних документів про відповідальних, взаємодію

підрозділів, інформаційні канали, форми звітності, а інколи – змін до чинних регламентів, щоб не виникало суперечностей між “новим правилом” і “старим маршрутом” процесу. Саме тому в річному плані доцільно структурувати ініціативи не лише за темами, а й за управлінськими “ланцюжками”: підготовка – впровадження – комунікація – контроль – перегляд. Така логіка безпосередньо зменшує ризик того, що акт буде юридично коректним, але управлінськи невиконуваним через відсутність інструментів реалізації або через конфлікт із внутрішньою організацією роботи органу [18; 25]. Водночас саме планування дозволяє прозоро керувати навантаженням юридичної служби, апарату та погоджувальних ланок, щоб уникати ситуації, коли кількість проєктів зростає швидше, ніж спроможність якісно їх перевіряти і супроводжувати.

Координаційний блок у межах ОВА доцільно інституціоналізувати як постійну функцію, а не епізодичну реакцію на конфлікти між підрозділами. На практиці це означає наявність єдиного “вікна” координації: облік усіх ініціатив, перевірка на дублювання, контроль комплектності пакета документів, організація погоджень, ведення реєстру чинних актів та їх редакцій, а також управління календарем консультацій і оприлюднень. Така роль може бути закріплена в регламентних документах апарату й підтримана стандартами документообігу, що зменшує ризики “невидимих правил” та втрати актуальності редакцій [21; 22]. Окремою умовою є узгодження з органами місцевого самоврядування та територіальними органами центральних органів виконавчої влади, оскільки реалізація багатьох регіональних актів залежить від спільних дій, програм, ресурсів і комунікаційних каналів; без цього навіть юридично коректний документ може бути управлінськи невиконуваним [18; 19].

Координація як інституційна функція повинна “бачити” нормотворчість як потік із різними режимами. Частина ініціатив виникає з імперативів вищого рівня, частина – із проблем реалізації політики на території, частина – із повторюваних звернень та сигналів про дефекти процедур. Тому координація має поєднувати дві ролі: по перше, технічну, тобто організацію погоджень і

контроль комплектності; по друге, управлінську, тобто фіксацію проблеми, перевірку відповідності інструмента меті, оцінку ризиків виконання, узгодження ресурсів і строків, а також мінімізацію дискреції через вимогу критеріїв і визначеності. Саме в цьому місці планування переходить із “календаря” у “управління регуляторним навантаженням”, коли орган не лише продукує документи, а керує тим, як правила впливають на процеси та адресатів [25; 26].

Важливим елементом удосконалення планування є систематизація “входів” у нормотворчий цикл. На практиці часто домінує канал “доручення – проєкт – погодження”, тоді як канал “дані – проблема – альтернатива – проєкт” використовується слабше. Водночас звернення громадян і повторювані скарги формують емпіричну базу для корекції процедур: якщо одна і та сама проблема відтворюється масово, це сигнал не лише про індивідуальні помилки, а про дефект правила, дефіцит інформації або слабкість механізму виконання. Тому планування доцільно доповнювати переліком “планових підстав”: регулярні аналізи звернень і запитів на інформацію як джерела проблематизації; аналіз практики оприлюднення як джерела виявлення “невидимих” або неповних публікацій; аналіз ресурсних обмежень як джерела перегляду строків і вимог [21; 22]. У цій логіці план нормотворчих робіт стає інструментом превенції: він дозволяє не чекати “кризи” або “конфлікту”, а завчасно коригувати процедури, що дають збій.

Окремо слід врахувати регуляторний сегмент нормотворчості. Для актів, що впливають на господарську діяльність, вимога доказовості та аналізу наслідків є вищою, а процедурна дисципліна – жорсткішою. У міжнародній термінології використовується поняття “RIA” (аналіз регуляторного впливу), тобто оцінка альтернатив, витрат і вигод, а також прогноз наслідків для адресатів і держави [25]. На рівні області це означає, що планування має включати не тільки сам проєкт акта, а й календар підготовки супровідних матеріалів та етапів публічності, щоб уникати ситуації, коли “проєкт готовий”, але процедурно не забезпечений для ухвалення або стає уразливим до оскаржень через

формалізацію етапів консультацій і відсутність належного обґрунтування [23; 25]. Відповідно, планування і координація мають “вбудовувати” регуляторну логіку в загальний потік: окремий маркер у реєстрі проєктів щодо регуляторного статусу; вимога до пояснювальних матеріалів; контроль строків консультацій; підготовка пакета для відстеження результативності [23].

Для підвищення дисципліни планування доцільно застосовувати єдині стандарти документування проєктів. Це не про бюрократизацію, а про керованість: якщо для кожного проєкту відомі підстава, мета, адресати, очікуваний результат, виконавці, ресурси, строк дії та механізм контролю, тоді координація може порівнювати проєкти між собою, знімати дублювання і бачити “провали” у виконуваності. Такі стандарти одночасно підтримують юридичну визначеність і антикорупційні запобіжники, оскільки вимога чітких критеріїв і прозорих процедур зменшує простір для “ручного управління” та невмотивованих винятків [31; 32]. У цьому сенсі планування і якість тексту акта є взаємопов’язаними: слабке планування майже неминуче продукує слабкий дизайн норми, навіть якщо формально її підписано без порушення компетенції.

Далі доцільно конкретизувати інструментарій удосконалення планування та координації через систему практичних рішень, які можуть бути закріплені у внутрішніх регламентах апарату, шаблонах підготовки проєктів і календарному управлінні консультаціями та оприлюдненням. Йдеться про формування “нормотворчого контуру управління”, у якому кожен проєкт проходить однакові контрольні точки: внесення до плану; перевірка компетенції; визначення статусу акта; комплектність матеріалів; погодження; юридична експертиза; визначення інформаційного режиму; оприлюднення; доведення до виконавців; постановка на моніторинг. Ключове завдання тут – зробити цей контур працездатним у різних темпах, зокрема у швидкому режимі воєнного часу, не втрачаючи мінімально достатні запобіжники якості [18; 21; 31; 32].

Таблиця 3.1

Інструменти планування та координації нормотворчої діяльності на регіональному рівні: управлінський зміст, результат і ризики

Інструмент	**Управлінський зміст**	**Результат для нормотворчого циклу**	**Типові ризики без інструмента**	**Якісні запобіжники та нормативні опори**
Річний план нормотворчих робіт області	пріоритети; “пакети” актів; залежності; календар	передбачуваність; керований портфель актів	фрагментація; дублювання; хаотичні зміни	стандарти належного врядування; керованість регулювання [25; 26]
Квартальне; місячне уточнення плану	тактична деталізація проєктів; строки; відповідальні	керованість потоку; дисципліна погоджень	перевантаження юридичної служби; збої строків	координація погоджень; календар оприлюднень [21; 22]
Реєстр проєктів актів	єдине “вікно” обліку ініціатив; статус; стадія	прозорість процесу всередині органу	паралельна розробка; втрата версій	регламенти документообігу; контроль редакцій [21; 22]
Паспорт проєкту акта	підстава; мета; адресати; виконавці; ресурси; контроль	виконуваність; зрозумілість; зменшення дискреції	“паперові” норми; нечіткі строки; розмиті ролі	юридична визначеність; антикорупційні запобіжники [31; 32]
Маркер регуляторного статусу	визначення, чи підпадає акт під регуляторні процедури	дотримання процедур; підготовка матеріалів	оскарження; формалізація “гіа”	регуляторна політика; вимоги обґрунтування [23; 25]
Календар консультацій і оприлюднення	планування публічності; строки; канали	легітимність; зниження конфліктності	“невидимі правила”; дефіцит довіри	вимоги доступу до інформації; процедури консультацій [21; 22; 24]
Координаційні наради; маршрут погодження	узгодження позицій підрозділів; зняття колізій	швидкість без втрати якості	міжвідомчі конфлікти; приховані витрати	внутрішня координація; ресурсне узгодження [18; 19]
Мінімальний набір запобіжників для швидкого циклу	компетенція; юридична експертиза; контроль виконання	якість у кризовому темпі	процедурні помилки; надмірна дискреція	законність; доступ до інформації; доброчесність [18; 21; 31; 32]

Після визначення інструментарію важливо показати, як саме змінюється модель управління нормотворчістю, коли план і координація стають системними. По перше, нормотворчість перестає бути “послідовністю документів” і перетворюється на “ланцюжок рішень”, де якість оцінюється здатністю акта працювати в реальній процедурі. По друге, стає видимою відповідальність: для кожного проєкту можна ідентифікувати ініціатора, виконавця, погоджувальні ланки, юридичний супровід та блок оприлюднення, що підсилює підзвітність і дисциплінує зміст. По третє, з’являється можливість керувати ризиками: якщо акт стосується ресурсів або обмежень для широкого кола адресатів, він автоматично потрапляє в повніший контур погоджень і консультацій; якщо акт є невідкладним, застосовується швидкий цикл, але з обов’язковими мінімальними запобіжниками якості [18; 21; 31; 32]. По четверте, зростає прозорість для адресатів, оскільки координація оприлюднення і ведення реєстру редакцій зменшує інформаційні розриви і підтримує режим доступу до публічної інформації [21; 22].

Окремого акценту потребує режим “подвійного циклу” для воєнного часу. Його управлінська цінність полягає в тому, що він розводить два типи рішень: рішення, де головним є час реагування, і рішення, де головним є стабільність правил, пропорційність вимог і мінімізація ризиків для прав адресатів. Скорочений цикл доцільний для невідкладних безпекових; гуманітарних; логістичних завдань, коли затримка може мати значні негативні наслідки. Повний цикл необхідний для актів, що створюють тривалі правила, впливають на права та обов’язки широкого кола адресатів або формують бюджетні зобов’язання. *Запровадження “подвійного циклу” з чіткими критеріями віднесення проєкту до скороченої або повної процедури та обов’язковими мінімальними запобіжниками якості.*. Мінімальний набір запобіжників навіть у швидкому циклі має включати перевірку компетенції, юридичну експертизу на визначеність формулювань, фіксацію виконавців і контролю, належне документування підстав та режимів доступу до інформації [18; 21; 31; 32]. Саме

ця конфігурація дозволяє уникати хибної дилеми “або швидко, або якісно” і переводить питання в площину управлінського дизайну процесу: швидкість забезпечується стандартизацією маршруту, а якість – контрольними точками.

Планування в межах “подвійного циклу” має бути адаптивним. Це означає, що річний план задає базову рамку напрямів, але передбачає можливість оперативного внесення позапланових ініціатив із фіксацією підстав. Щоб ця адаптивність не перетворилась на хаос, доцільно застосовувати правило документування підстави: кожна позапланова ініціатива має містити посилання на доручення або проблему, яку вона вирішує; коротку оцінку наслідків; оцінку ресурсів; визначення строку дії. Таке документування одночасно підтримує законність і доброчесність, тому що зменшує ризик невмотивованих змін і дискреції [31; 32]. Для координаційного блоку це створює можливість відстежувати баланс між плановими і позаплановими актами та керувати навантаженням погоджувальних ланок.

У контексті координації з органами місцевого самоврядування та територіальними органами центральних органів виконавчої влади планування виконує роль “інтерфейсу узгодженості”. Значна частина регіональних актів є ефективною лише тоді, коли виконавці на місцях розуміють свій обсяг дій, мають доступ до текстів і додатків, мають реалістичні строки та ресурсну рамку. Якщо ці параметри не узгоджені, виникає розрив між нормою та виконанням: формально акт діє, але фактично не реалізується або реалізується нерівномірно в різних громадах. Саме тому до планування доцільно включати координаційні “вузли”: визначення, які актори мають бути залучені до погодження; які канали доведення використовуються; хто відповідає за методичні роз’яснення і комунікацію. Така узгодженість одночасно зменшує ризик дублювання регулювання між рівнями і підсилює однаковість застосування норм на території області [18; 19].

Важливою складовою удосконалення є управління редакціями і чинністю актів. На регіональному рівні часто виникає проблема, коли акт змінювався

кілька разів, але адресати та навіть окремі виконавці користуються застарілою редакцією або не бачать додатків. Це створює правову невизначеність і практичні конфлікти, а також підвищує ризик оскаржень і недовіри. Тому координаційний блок має забезпечити реєстр чинних актів із позначенням редакцій, дат набрання чинності, наявності додатків, інформаційного режиму та посилань на оприлюднені тексти. Така система безпосередньо пов'язана з вимогами доступу до публічної інформації: оприлюднення має бути не випадковою "публікацією", а стабільною доступністю і можливістю віднайти актуальну редакцію [21; 22]. У плануванні це означає, що будь яка ініціатива змін до чинного акта повинна включати перевірку залежностей: які інші документи спираються на відповідну норму, які процедури змінюються, чи потрібні перехідні положення, чи потрібно оновити роз'яснення для виконавців.

Окремий блок удосконалення планування і координації становить інтеграція юридичної експертизи та антикорупційних запобіжників у ранні стадії, а не в кінці. Якщо юридична служба підключається лише на фінальному етапі, зростає ризик, що проєкт буде переписуватися в останній момент, а управлінська логіка залишиться слабкою. Натомість підключення експертизи на етапі "паспорта проєкту" дозволяє одразу зафіксувати критичні вимоги: компетенція; визначеність критеріїв; відсутність дискреції без підстав; коректний інформаційний режим; механізм контролю. Це особливо важливо для актів, які встановлюють процедури доступу до ресурсів, надання допомоги, розподілу гуманітарних потоків, погоджень і дозволів, оскільки саме в процедурному дизайні найчастіше виникають корупціогенні можливості через нечіткість і винятки. Законодавча рамка доброчесності вимагає, щоб такі рішення не створювали непрозорих "ручних" механізмів [31]. Відповідно, планування має містити не лише "що і коли", а й "які ризики і які запобіжники застосовуються".

Для практичної реалізації удосконалення планування та координації доцільно застосовувати поетапний підхід. На першому етапі формується єдиний

реєстр проєктів і чинних актів із прив’язкою до відповідальних підрозділів і календаря оприлюднення. На другому етапі впроваджується дворівневе планування та стандарт “паспорта проєкту” як мінімальної форми управлінського обґрунтування. На третьому етапі інституціоналізується режим “подвійного циклу” для воєнного часу та встановлюються контрольні точки мінімальних запобіжників якості. На четвертому етапі посилюється координація з зовнішніми акторами: громадами, територіальними органами, районним рівнем, включно з каналами доведення та роз’яснення актів. На п’ятому етапі запускається система моніторингу “регуляторного навантаження”: скільки актів приймається; скільки змінюється; які сфери перевантажені; де зростає кількість звернень і скарг; які акти потребують перегляду. Уся ця логіка узгоджується з підходом “керування регулюванням” як циклом, у якому планування і координація є не допоміжними, а базовими умовами ефективності та передбачуваності адміністрації [25; 26].

Підсумовуючи, удосконалення планування та координації нормотворчої діяльності на регіональному рівні доцільно трактувати як побудову керованої інституційної системи, що поєднує дворівневе планування, єдине “вікно” координації, стандарти документування проєктів, календар консультацій і оприлюднення, управління редакціями та режим “подвійного циклу” в умовах воєнного стану. У такій системі нормотворчість забезпечує не лише формальне виконання приписів вищого рівня, а й управлінську спроможність області діяти послідовно, прозоро, без колізій і з мінімізацією дискреції, що напряму підтримує довіру до влади та стабільність регуляторного середовища [18; 21; 22; 23; 25; 26; 31; 32].

3.2. Розвиток механізмів участі громадськості та стейкхолдерів у нормотворчому процесі

Участь громадськості та стейкхолдерів у нормотворчому процесі на регіональному рівні не є додатковою або факультативною опцією, а виступає ключовим процедурним інструментом підвищення якості регулювання та легітимності управлінських рішень. Сам принцип участі ґрунтується на тому, що суміжні з нормотворенням суспільні групи, професійні асоціації, експертні кола та безпосередні адресати норм мають право не лише ознайомитися з проєктом акту, але й впливати на його формулювання, зміст та механізми реалізації з урахуванням реальних практичних потреб і ризиків. У контексті регіонального рівня це стає особливо важливим, оскільки значна частина регіональних актів "контактного типу" безпосередньо визначає повсякденний досвід мешканців у доступі до послуг, процедур, ресурсів і гуманітарних програм; без належного зворотного зв'язку норма ризикує бути формально правильною, але непропорційною або неадекватною для своїх адресатів [21; 24; 26].

Сучасні підходи до управління регулюванням виокремлюють участь як невід'ємну частину повного циклу нормотворення: до ухвалення, під час впровадження та після набуття чинності. Такий підхід передбачає не лише публікацію проєктів актів, а й збір даних про фактичні результати їх застосування з метою подальшої корекції правил на основі емпіричних спостережень і зворотного зв'язку від стейкхолдерів і громадськості [25]. За таких умов нормативний цикл перестає бути лінійним і формальним, а стає ітеративним, де кожна нова версія правила ґрунтується на аналізі його впливу в конкретних соціально-економічних умовах.

Механізми участі громадськості мають будуватися не як розрізнені або одиночні обговорення, а як системно інтегровані складові внутрішнього процесу нормотворення. Саме системний підхід до участі дозволяє уникнути поширених слабких місць, таких як оприлюднення проєкту без достатніх пояснювальних матеріалів, надто короткі строки для подання пропозицій, невизначені або недостатньо прозорі канали комунікації, а також відсутність адекватної відповіді на зауваження громадськості або невидимий результат обговорення, який не

демонструє реального врахування зауважень [24; 25]. Якщо ж участь зводиться лише до формального “розміщення документа” на сайті органу влади, її ефективність суттєво знижується, а довіра до процесу нормотворення слабшає.

Працездатна модель участі містить принаймні три взаємопов’язані компоненти: доступну інформаційну рамку, чітку процедурну рамку та підзвітність результату. Доступна інформаційна рамка має містити короткий опис проблеми, мету розроблення акту, групи адресатів, очікувані наслідки та пояснення того, які саме положення проєкту можуть змінитися за результатами консультацій. Такий рівень відкритості сприяє тому, що стейкхолдери розуміють не лише зміст норм, а й логіку їхнього створення, що є важливим для формування змістовного зворотного зв’язку [24; 25].

Процедурна рамка передбачає визначення чітких строків проведення консультацій, каналів подання пропозицій, відповідальних осіб, способів фіксації пропозицій та чітких критеріїв їх врахування. Саме процедурна визначеність зменшує ризики непрозорих або корумпованих практик, сприяє передбачуваності для учасників процесу та зменшує ймовірність формального “закриття” консультацій без реального врахування думок [24; 25]. Такий підхід відповідає урядовим правилам консультацій з громадськістю, які визначають методичний каркас для органів влади у формуванні та реалізації політики [24].

Підзвітність результату є неменш важливою складовою моделі участі: публічний звіт про отримані пропозиції та мотивовані відповіді щодо їх врахування або відхилення сприяє довірі навіть у випадках конфліктних інтересів. Публічність аргументації того, чому певні пропозиції були враховані або відхилені, перетворює консультацію з громадськістю з формального елементу в реальний механізм діалогу між владою та громадою [24; 25]. Це також дозволяє створити вертикаль зворотного зв’язку, де учасники процесу можуть оцінити власний внесок і бачити результати своєї участі.

Особливу увагу слід приділяти інклюзивності участі, оскільки регіональні нормативні акти часто зачіпають вразливі групи та громади з різною

інституційною спроможністю. Це означає, що консультації мають поєднувати цифрові та офлайн формати, забезпечувати доступність і зрозумілість матеріалів, передбачати адаптовані канали збору пропозицій, які враховують реальні бар'єри доступу до інформації. Інклюзивність участі означає не лише технічну доступність, а й створення умов для участі тих, хто може мати менше ресурсів на самостійне звернення, – наприклад, людей з обмеженою мобільністю, представників національних меншин або малозабезпечених груп [24; 25].

Водночас участь не повинна змішуватися з "голосуванням за рішення" як таке; її завдання полягає не у формальному збиранні "лайків" чи кількості голосів, а у поліпшенні дизайну норми, виявленні ризиків її виконання, уточненні критеріїв, строків, документів та механізмів контролю, а також у зменшенні конфліктності на етапі впровадження [22]. Такий підхід до участі дозволяє трансформувати її з формального елементу у проактивний інструмент конструктивного діалогу між владою та громадянами.

У цьому сенсі звернення громадян та повторювані скарги мають розглядатися як постійне джерело даних для вдосконалення процедур: якщо певне звернення масово повторюється, це виступає сигналом про дефект правила або комунікації, який доцільно виправляти через корекцію регулювання. Систематизація таких звернень та їх аналіз сприяє тому, що влада не просто реагує на поодинокі випадки, а будує механізми зворотного зв'язку, котрі дозволяють запобігати повторенню помилок у майбутніх проєктах актів [22].

В умовах воєнного стану участь громадськості потребує збалансування з вимогами безпеки та оперативності. Це не скасовує сам принцип консультацій, але змінює їхню інструментальну архітектуру: пріоритет можуть отримувати таргетовані консультації з профільними групами, швидкі опитування, консультаційні наради з громадами, "гарячі" канали збору пропозицій, а також публічні пояснення прийнятих рішень із фіксацією підстав і строків дії. Такий адаптований підхід дозволяє зберегти основні засади участі, не жертвуючи безпекою та швидкістю прийняття рішень у кризових умовах [21; 24].

Запровадження “паспорта консультацій” для кожного проєкту акта з мінімальним набором: мета; адресати; канал; строк; відповідальний; форма звіту – є прикладом інструменту, що дозволяє зберегти принцип участі навіть у скорочених циклах та одночасно підсилює прозорість процесу, сумісну з режимами доступу до публічної інформації. Такий паспорт виступає зрозумілим документом, що фіксує ключові аспекти консультацій і робить їх передбачуваними для всіх учасників процесу [21; 24].

В підсумку розвиток механізмів участі має забезпечити перехід від формального оприлюднення проєктів нормативних актів до реальної комунікаційної легітимності нормотворчості, коли адресати розуміють логіку правил, мають реальний канал впливу на їхню якість і бачать відповідальність органу влади за результат. Така легітимність виступає не лише як оцінка відповідності норм очікуванням суспільства, а й як інструмент підвищення довіри до влади та зменшення конфліктів під час впровадження правил у життя [25; 26].

3.3. Підвищення якості регіональної нормотворчості через експертизу, моніторинг та оцінку ефективності нормативно-правових актів

Підвищення якості регіональної нормотворчості доцільно вибудовувати як безперервний цикл управління регуляторним масивом, у якому підготовка проєкту, його застосування та подальший перегляд є не різними «етапами на папері», а взаємопов’язаними контурами доказового управління. У такому циклі експертиза на етапі підготовки зменшує ризик помилок дизайну, моніторинг під час застосування дає ранні сигнали про дефекти виконання, а оцінка ефективності після певного періоду дії акта дозволяє приймати управлінські рішення щодо корекції, заміни або скасування норм, які не досягають цілей. Саме наявність післядієвої оцінки та спроможність адміністрації «чистити» регуляторний масив від застарілих або неефективних вимог у міжнародних

підходах виступає маркером належного управління регулюванням і запобігає накопиченню «мертвих» норм, що розхитують передбачуваність правозастосування [25; 26].

Для регіонального рівня такий підхід є критично важливим, тому що саме тут значна частина актів має прикладний, «контактний» характер: вони описують процедури, строки, пакети документів, маршрути звернення до послуг, умови доступу до ресурсів та програм. У реальності це означає, що навіть невелика помилка у формулюванні або процедурному дизайні перетворюється на масовий потік повторних звернень, скарг, затримок, конфліктів на фронт-офісах, а інколи – на судові спори. Тому регіональна нормотворчість має оцінюватися не кількістю ухвалених актів, а тим, чи роблять вони «коротшим і зрозумілішим шлях» громадянина/підприємця до результату, чи знижують навантаження на виконавців і чи створюють відтворювані рішення без «ручного режиму» [25; 26].

Важливо чітко розрізняти моніторинг застосування та оцінку ефективності. Моніторинг – це регулярне відстеження того, як норма працює щодня: чи витримуються строки, чи зростає кількість відмов, чи виникають «вузькі місця», чи однаково розуміють правило різні виконавці, чи збільшується кількість винятків, чи йде «відтік» у неформальні практики. Оцінка ефективності – глибший аналіз, який відповідає на питання «чи досягли цілі» і «якою ціною», включаючи небажані наслідки та питання пропорційності тягаря для адресатів. У сучасних підходах ці два інструменти з’єднані: моніторинг формує дані, а оцінка перетворює дані на управлінське рішення (внести зміни, замінити, скасувати, продовжити з корекціями) [25; 26].

Нормативною опорою для доказового циклу на українському ґрунті є, по-перше, інструменти регуляторної політики для актів у сфері господарської діяльності (вимоги до аналізу регуляторного впливу та до відстеження результативності), а по-друге, нові рамки правового моніторингу підзаконних актів у логіці Закону «Про правотворчу діяльність» та урядового порядку правового моніторингу. Зокрема, Методика відстеження результативності

регуляторного акта встановлює три види відстеження – базове, повторне і періодичне – та вимагає порівняння кількісних і якісних показників, а також підготовку й оприлюднення звіту за результатами кожного виду відстеження [23; 25].

У методиці чітко задана логіка «до/після» як мінімальний стандарт доказовості. Базове відстеження здійснюється до набрання чинності актом (або більшістю його положень) і фіксує стартовий стан суспільних відносин. Повторне відстеження здійснюється через рік після набрання чинності (але не пізніше ніж через два роки) та порівнює значення показників із базовим. Періодичне відстеження здійснюється раз на три роки після повторного і порівнює показники з повторним, оцінюючи ступінь досягнення цілей у довшій перспективі [23; 25].

Для регіональних актів корисно взяти цю логіку як «кістяк» навіть тоді, коли акт формально не є регуляторним у вузькому сенсі. Причина проста: якщо у вас є базова точка (до) і повторна/періодична (після), ви вже можете відрізнити «враження» від «тенденції», а випадкові одиничні скарги – від системної проблеми. Саме тому міжнародні стандарти підкреслюють, що ex post перегляди мають бути інтегрованою і постійною частиною регуляторного циклу, а не разовою кампанією «під реформу» [25; 26].

Додатковим нормативним каркасом для моніторингу та оцінки підзаконних актів виступає урядовий Порядок здійснення правового моніторингу щодо підзаконних нормативно-правових актів. Він прямо визначає мету правового моніторингу як відстеження, аналіз та оцінку реалізації прийнятих підзаконних актів, а предмет – як оцінку досягнення запланованих цілей, впливу на суспільство/соціальні групи, а також виявлення запланованих і незапланованих наслідків. У документі також закріплено, що оцінка може включати аналіз ефективності та результативності, стадії реалізації акта і факторів, які впливають на досягнення мети [25; 26].

Особливо практичною для регіональної адміністрації є вимога організаційної дисципліни: суб’єкт правового моніторингу щороку до 31 грудня затверджує план моніторингу на наступний рік, формуючи перелік відібраних актів, строки моніторингу, джерела інформації/даних і строки підготовки та оприлюднення звіту. Відбір актів у плані пов’язується з суспільною важливістю і впливом на права та свободи, а обсяг моніторингу може охоплювати як акт загалом, так і окремі структурні елементи чи сферу регулювання [25; 26].

Порядок також фактично підказує регіонам «меню джерел доказів». Як джерела інформації та даних можуть використовуватися звіти органів влади/посадових осіб, результати парламентських та комітетських слухань, розукрупнені статистичні дані, судова практика, наукові дослідження, звіти міжнародних організацій і громадських об’єднань, звіти за результатами публічних консультацій, звернення громадян та інші відкриті джерела. Для регіонального рівня це важливо тим, що легітимізує в межах процедури те, що часто існує «розсипом» – статистика, скарги, суди, аналітика партнерів – і перетворює це на стандартний набір доказів [22; 25].

Ще одна сильна норма – вимога причинно-наслідкового аналізу: під час аналізу зібраних даних суб’єкт моніторингу має ґрунтуватися на причинно-наслідковому зв’язку між набранням актом чинності та результатами його реалізації, а ступінь впливу оцінювати у кількісних та якісних показниках (у тому числі порівняно з показниками, зазначеними в оцінці впливу). Це зменшує спокусу підміняти оцінку політичними інтерпретаціями та привчає до «перевірюваних тверджень» [25; 26].

Результат правового моніторингу за Порядком – звіт, який має містити дані та способи їх аналізу, ступінь впливу акта у кількісних/якісних показниках, висновки юридичної оцінки та/або оцінки ефективності реалізації, а головне – рекомендації: підвищення ефективності, внесення змін, визнання акта таким, що втратив чинність, або прийняття нового акта. Тобто правовий моніторинг

вбудований у механізм «регуляторного прибирання» – не лише «подивились», а й «вирішили, що робити» [25; 26].

Переходячи до організаційної моделі на рівні області, доцільно одразу закласти просту, але жорстку управлінську конструкцію: (1) визначений власник процесу (підрозділ/посада), який відповідає за календар моніторингу і методологію; (2) розподіл ролей між юридичною службою, профільними департаментами-виконавцями, фінансовим підрозділом, антикорупційною функцією (уповноважений/комісія), цифровою/аналітичною підтримкою; (3) стандартні шаблони документів (план, картка акта, набір індикаторів, форма звіту, матриця рекомендацій). Така «інфраструктура» потрібна, щоб моніторинг не залежав від персоналій і не перетворювався на ручне реагування «після скандалу» [25; 26].

Перший практичний крок – інвентаризація регуляторного масиву області. Без реєстру актів будь-яка оцінка перетворюється на вибіркові «найгучніші теми», і при цьому губляться численні акти, які створюють реальні навантаження на місцях. Інвентаризація має містити: назву акта, дату/номер, сферу, адресатів, відповідальний підрозділ-власник, пов’язані процедури/послуги, очікувані цілі (або їх реконструкцію з пояснювальних матеріалів), ризиковість (права людини, фінанси, корупційні ризики, вразливі групи), а також ознаку «контактності» (скільки реальних звернень/процедур він генерує). Такий реєстр згодом дозволяє планувати моніторинг ризик-орієнтовано, а не «за чергою» [25; 26].

Ризик-орієнтований підхід варто формалізувати через просту шкалу пріоритизації актів. Наприклад, високий пріоритет отримують акти, що: (а) впливають на реалізацію прав і свобод або доступ до критично важливих послуг; (б) містять дозвільні/розподільчі рішення чи визначають критерії відбору отримувачів ресурсів; (в) створюють фінансові наслідки для бюджету або адресатів; (г) мають інтенсивний потік звернень і скарг; (ґ) пов’язані з гуманітарними програмами чи підтримкою ВПО; (д) містять широкі дискреційні повноваження виконавця. Така логіка узгоджується з підходом правового

моніторингу, де відбір пов’язується із суспільною важливістю та впливом на права [25; 26].

Далі – про експертизу на етапі підготовки, бо якісна оцінка «після» завжди дешевша, якщо правильно спроєктувати акт «до». Юридична експертиза – базова: вона забезпечує компетенційність суб’єкта нормотворення, відповідність Конституції та законам, узгодженість із актами вищої юридичної сили, юридичну визначеність, відсутність колізій і коректність правничої техніки [18; 32]. У практичному вимірі це означає, що під час підготовки проєкту слід перевіряти не лише «чи можна» ухвалювати акт, а й чи можна його виконати без протиріч і без породження «тіньових процедур» через нечіткі формулювання.

Юридична експертиза має охоплювати також вимір прав людини та європейської інтеграції там, де акт зачіпає доступ до послуг, соціальну підтримку, переміщення, житло, гуманітарні програми тощо. У порядку правового моніторингу прямо згадується необхідність врахування міжнародних договорів, актів права ЄС, положень Конвенції про захист прав людини і практики ЄСПЛ у межах оцінки актів. Це сигнал, що навіть підзаконні регіональні рішення мають аналізуватися з позицій пропорційності, недискримінації, передбачуваності та права на ефективний засіб захисту [26]. (

Щоб експертиза була багатовимірною, корисно одразу «прив’язати» її до ризиків конкретного типу акта. Для актів, які встановлюють процедури або критерії відбору, ключовими є: визначеність термінів; вичерпний перелік документів; прозорі підстави для відмови; порядок усунення недоліків; строки розгляду; порядок оскарження; правила комунікації з заявником; механізм фіксації та перевірки фактів; вимоги до мотивування рішення. Для актів, які розподіляють ресурси, критичними стають правила верифікації, уникнення дублювання підтримки, запобіжники зловживань і чіткі правила контролю. Для актів, що встановлюють внутрішні управлінські процеси, важливою є реалізовність з точки зору кадрових і часових ресурсів [18; 32].

Антикорупційний контур експертизи доцільно спрямовувати не на «моральні оцінки», а на пошук корупціогенних факторів у процедурному дизайні: невизначені критерії, надмірна дискреція, непрозорі винятки, неадекватні бар'єри, «ручні» погодження без чітких підстав. Законодавство прямо передбачає антикорупційну експертизу як діяльність із виявлення у чинних актах та проєктах факторів, що сприяють або можуть сприяти корупційним правопорушенням, і розроблення рекомендацій щодо їх усунення [31].

Практичною опорою тут виступає методологія НАЗК, яка визначає критерії, способи оцінки та підходи до виявлення й усунення корупціогенних факторів у проєктах нормативно-правових актів. Для регіонального рівня важливо запозичити з цієї логіки саме «інженерію запобіжників»: як перетворити дискреційне рішення на відтворюване, а підстави – на перевірювані. Чим більше у нормі вимірюваних критеріїв, прозорих процедур і журналювання рішень, тим менше потреба в «неформальних узгодженнях» і тим нижчий корупційний ризик [31].

Окремо варто підкреслити, що антикорупційний аналіз має бути «про дизайн», а не «про покарання». Його нормальний продукт – не просто висновок «є/нема ризиків», а перелік конкретних перепроєктувань: додати шкалу балів замість розмитого «враховується»; встановити вичерпний перелік підстав для відмови; прибрати необґрунтовані винятки; замінити ручне погодження на автоматичну перевірку реєстрів; запровадити правило «мовчазної згоди» там, де це допустимо; обов'язкове мотивування; відкриті реєстри отримувачів (без персональних даних, якщо потрібно). Така логіка повністю сумісна з метою антикорупційної експертизи – усунути умови для зловживань до того, як вони стануть «схемами» [31].

Для актів із фінансовими наслідками критичною є фінансово-економічна перевірка: реалістичність ресурсів, відсутність прихованих витрат і узгодженість із бюджетними можливостями. На національному рівні існує методика

проведення фінансово-економічних розрахунків при підготовці проєктів актів, яка задає логіку обґрунтування бюджетних впливів. На регіональному рівні аналогічний підхід варто відтворити як стандарт: чітко вказувати, які витрати несе область/громади, які – виконавчі підрозділи, а які – адресати (час, поїздки, документи, оплатні послуги тощо), і чи є «механізм фінансування» під норму [23; 25].

Окремий пласт – акти, що впливають на господарську діяльність. Тут працює законодавство про засади державної регуляторної політики, яке передбачає логіку аналізу регуляторного впливу та відстеження результативності, а також підзаконні методики, які описують, що саме має бути в аналізі: визначення проблеми і цілей, порівняння альтернатив, опис механізму, обґрунтування строку дії, визначення показників результативності та заходів відстеження. Для регіону це важливо тим, що дисциплінує розробника: якщо ви не можете описати альтернативи та показники результативності, то ви фактично не зможете чесно оцінити акт після набрання чинності [23; 25].

Найкорисніша практична ідея з методик регуляторної політики – «вбудувати оцінюваність» у норму ще до її ухвалення. Методика прямо вимагає визначити показники результативності та заходи відстеження, а відстеження – здійснювати на основі показників і даних, визначених під час аналізу впливу. Це означає: якщо в проєкті не задані показники та джерела даних, моніторинг потім буде або ручним і дорогим, або декларативним [23; 25].

Саме на цьому місці доречно запровадити внутрішній стандарт області: кожен проєкт акта має містити мінімальний «паспорт оцінюваності» (мета; очікувані результати; ключові показники; джерела даних; хто збирає; коли перший перегляд; що вважається підставою для корекції). У практиці ЄС «Better Regulation» така логіка є частиною управління повним циклом законодавства: оцінка існуючих правил розглядається як нормальна стадія, а не як виняток [25; 26].

Переходячи до моніторингу застосування, доцільно вибудувати його як регулярний збір даних про те, як норма працює в реальності. У регіональних умовах найціннішими є «низові» джерела: звернення громадян, повторювані скарги, статистика виконання процедур, типові помилки виконавців, управлінські затримки, випадки оскарження та судова практика. Сам Порядок правового моніторингу прямо відносить звернення громадян і судову практику до можливих джерел даних, що робить їх «легітимною доказовою базою» для висновків і рекомендацій [22; 25].

Системність моніторингу починається з того, щоб перетворити звернення/скарги з «паперового болю» на дані. Закон про звернення громадян задає процедурну рамку розгляду звернень, але для управління якістю норм важливо додати управлінську надбудову: класифікацію звернень за темами, процедурами та нормами; маркування «повторних» і «масових» звернень; виділення звернень, які сигналізують про дефект правила (нечітка вимога, зайвий документ, суперечливий строк, відсутність альтернативного каналу подання). Якщо певний тип звернення повторюється, це майже завжди означає або поганий дизайн норми, або погану комунікацію норми – і в обох випадках потрібна корекція [22].

Щоб уникнути «плаваючих інтерпретацій», корисно встановити стандартні індикатори моніторингу для кожного типу акта. Для процедурних актів це можуть бути: середній строк розгляду; частка рішень у строк; кількість відмов; частка відмов через неповний пакет документів; кількість повторних звернень щодо тієї ж проблеми; кількість скарг на поведінку/відмову; частота застосування винятків; навантаження на підрозділ (кількість справ на працівника); час на одну справу. Для актів розподілу ресурсів: кількість заяв; кількість отримувачів; частка відмов і їх причини; час від подання до виплати/надання; кількість оскаржень; кількість виявлених помилок верифікації; частота змін у реєстрах отримувачів. Для актів контролю: частота перевірок;

кількість виявлених порушень; повторюваність порушень; співвідношення «виявили/виправили» [25; 26].

Тут доречно ввести *картку моніторингу акта* як стандартний інструмент. Мінімальний склад такої картки: назва акта й відповідальний; коротка ціль; адресати; 5–10 ключових індикаторів; джерела даних; періодичність збору; відповідальний за збір; відповідальний за аналіз; «пороги сигналу» (які значення індикаторів вважаються підставою для службового розгляду/корекції); канал отримання зворотного зв'язку від виконавців і адресатів. Логіка повністю збігається з вимогою причинно-наслідкового аналізу та кількісно-якісної оцінки впливу в Порядку правового моніторингу [25; 26].

Важливо, щоб моніторинг фіксував не лише «скільки звернень», а й «де саме ламається процедура». Наприклад, якщо зростає частка відмов через документи – це сигнал, що вимоги або надмірні, або незрозуміло описані, або не забезпечена можливість подати документи іншим способом. Якщо зростає час розгляду – потрібно дивитися, чи не створила норма нові погодження/етапи, чи не виник дефіцит персоналу, чи не дублюються перевірки, чи не вимагаються довідки, які орган може отримати сам. Якщо зростає частота винятків – це часто маркер того, що «правило не підходить реальності», і виконавець змушений обходити його, щоб не зупиняти процес [25].

Окремий блок моніторингу – якість оприлюднення та доступності норм, бо погано оприлюднені акти створюють «невидимі правила», які адресати дізнаються лише через відмови. Закон про доступ до публічної інформації встановлює обов'язок забезпечення доступу шляхом систематичного та оперативного оприлюднення, зокрема на офіційних вебсайтах. Для регіональної нормотворчості це означає, що повний текст акта, додатки, форми, маршрути подання, роз'яснення, контакти та актуальні редакції мають бути легко доступні і навіговані. Якщо цього немає, моніторинг майже гарантовано покаже зростання кількості помилок, повторних звернень і конфліктів [21; 22].

Щоб «закріпити» цей вимір у системі, доцільно додати до картки моніторингу індикатори доступності: наявність акта й додатків у відкритому доступі; наявність «зрозумілої версії» (коротке пояснення); час пошуку документа на сайті; кількість переходів до документа; частота запитів на роз'яснення, які насправді могли б бути закриті якісною публікацією. Це дозволяє розглядати комунікацію як частину якості регулювання, а не як «PR-додаток» [21].

Моніторинг застосування має включати й «внутрішній канал» – зворотний зв'язок від виконавців. Дуже багато дефектів норми першими бачать не громадяни, а працівники, які щодня проводять процедуру: вони знають, які поля у формі заповнюють «аби як», які довідки не несуть змісту, які перевірки дублюються, де неможливо вкластися у строк без порушення, які формулювання провокують різне тлумачення. Тому доцільно встановити простий механізм: щомісячна/щоквартальна форма «де норма не працює» (3–5 питань) + короткі наради з аналізом 2–3 найчастіших проблем. Зібрані сигнали стають підставою або для роз'яснення, або для ініціювання змін до акта [25].

Важливою частиною моніторингу є відстеження оскаржень та судової практики. Якщо акт або його застосування регулярно оскаржується, це ознака або дефектної норми (нечіткі підстави, непропорційні вимоги, порушення процедурних гарантій), або дефектної практики виконання (немотивовані рішення, порушення строків, відсутність належного повідомлення). Порядок правового моніторингу прямо називає судову практику як джерело даних, а отже область може формально включити аналіз судових рішень у «обов'язкові індикатори ризику» для актів високого пріоритету [25; 26].

Окремий пласт – моніторинг корупційних ризиків у застосуванні. Навіть якщо проєкт пройшов антикорупційну експертизу, практика може показати, що в реальному житті виникли «точки торгу»: наприклад, рішення занадто залежить від суб'єктивної оцінки; контрольні листи не ведуться; винятки застосовують без письмового обґрунтування; немає прозорого журналу черговості; немає

розділення ролей (той самий працівник приймає документи, оцінює і ухвалює рішення). Тому в моніторингову картку для ризикових актів варто включати індикатори: частота винятків; частка рішень без належного мотивування; кількість рішень, скасованих у порядку оскарження; частота «усних домовленостей» (якщо її можна фіксувати через опитування або службові повідомлення); кількість скарг на вимагання додаткових документів, не передбачених нормою [31].

Тепер – про оцінку ефективності (ex post) як окремий, більш глибокий інструмент. Її доцільно проводити через визначений період після набуття чинності, співвідносячи очікуваний результат із фактичним: чи зменшилася проблема, чи не створено непропорційного тягаря, чи не з'явилися нові корупційні можливості, чи не змінилися умови так, що норма стала зайвою або шкідливою. У міжнародній термінології це відповідає ex post оцінці як частині регуляторного циклу, а OECD прямо підкреслює необхідність систематичного перегляду регуляторного «запасу», аби усувати застарілі, недостатні або неефективні норми [25; 26].

Оцінка ефективності повинна відрізнятися від моніторингу не лише глибиною, а й типом висновку. Моніторинг відповідає на питання «що відбувається»; оцінка – «чи це те, що ми хотіли отримати» і «що змінити в правилі». Саме тому в Порядку правового моніторингу результатом є не просто констатація, а рекомендації щодо підвищення ефективності, внесення змін, визнання акта таким, що втратив чинність, або прийняття нового акта. Тобто оцінка «вмикає» управлінську дію, а не завершується текстом звіту [25; 26].

Практично оцінку ефективності регіонального акта варто будувати через набір стандартних запитань-критеріїв. Перше – релевантність: чи проблема, під яку приймали акт, досі актуальна, чи її масштаб/природа змінились. Друге – результативність: чи досягнуті цілі, які саме показники покращилися/погіршилися. Третє – ефективність у вузькому сенсі: якою ціною досягнуто результат (час працівників, бюджетні витрати, витрати адресатів,

адміністративний тягар). Четверте – узгодженість: чи не створив акт конфлікту з іншими нормами, чи не дублює функції, чи не породжує «подвійну перевірку». П’яте – справедливість і пропорційність: чи не вдарила норма непропорційно по вразливих групах або малих громадах. Шосте – доброчесність: чи не створила норма нових корупційних «вікон» [25; 26].

Щоб оцінка не була декларативною, потрібно чітко визначити дизайн доказів. Найпростіший мінімум – «до/після» за ключовими показниками, що прямо закладено у методики відстеження результативності: базове значення до набрання чинності, повторне через рік і періодичне раз на три роки. Для регіону це можна розширити: порівняння між районами/громадами (якщо правило застосовується по-різному), часові ряди (динаміка щомісяця/квартал), аналіз «вузьких місць» на етапах процедури, якісні інтерв’ю з виконавцями і адресатами. Методики прямо допускають використання статистичних даних, наукових досліджень та опитувань, а також описують підхід до формування цільової групи респондентів [23; 25].

Показники для оцінки ефективності доцільно структурувати за логікою «вхід – процес – вихід – результат». «Вхід» – ресурси (фінанси, персонал, ІТ-інструменти). «Процес» – як працює процедура (кількість кроків, строки, частка повернень на доопрацювання). «Вихід» – кількість прийнятих рішень/наданих послуг/виплат. «Результат» – чи зменшилась проблема, чи підвищилась доступність/якість, чи зменшилась кількість конфліктів і оскаржень. Така рамка допомагає відрізнити ситуацію «ми обробили більше заяв» від «ми реально вирішили проблему», і це відповідає вимозі оцінювати ступінь досягнення цілей та вплив на суспільство/соціальні групи [25; 26].

Для регіональних актів, що встановлюють процедури, корисним є також «індикатор тертя»: скільки зайвих контактів створює норма. Його можна вимірювати кількістю повторних звернень, кількістю уточнюючих дзвінків/листів, кількістю відвідувань для одного результату, часткою відмов через формальні помилки. У більшості випадків саме ці індикатори найкраще

показують, чи стала процедура людянішою, чи навпаки – складнішою. Коли вони погіршуються, це підстава для корекції норми, а не лише для «роз'яснювальної кампанії» [22; 25].

Оцінка ефективності має включати і аналіз «незапланованих наслідків». У Порядку правового моніторингу прямо згадано виявлення незапланованих наслідків як предмет моніторингу. Для області типовими незапланованими наслідками можуть бути: перетікання заяв у суміжні програми; виникнення «платних посередників» через складність процедури; зростання навантаження на ЦНАП/фронт-офіс без додаткових ресурсів; дискримінаційний ефект для сільських територій через вимогу особистої присутності; збільшення затримок через нові погодження; стимулювання тіньових практик через невизначеність критеріїв [25; 26].

Окремо варто враховувати режим воєнного стану, який змінює і дані, і пріоритети. У кризових умовах частина показників може «шуміти» через зовнішні фактори (переміщення людей, руйнування інфраструктури, зміни фінансування), а частина норм може мати обмежений строк дії або бути тимчасовою. Це не скасовує оцінку, але робить її більш «адаптивною»: акцент на швидких циклах зворотного зв'язку, таргетованих опитуваннях, оцінці ризиків виконання та прозорих поясненнях рішень. Саме в таких умовах особливо корисними стають вбудовані механізми перегляду і чітко прописані строки, коли акт має бути переоцінений [25; 26].

Щоб перетворити оцінку на дієвий механізм, потрібно заздалегідь визначити «варіанти управлінського рішення» за її результатами. Мінімальний набір: (1) залишити акт без змін; (2) внести точкові зміни (уточнити терміни, прибрати зайві документи, змінити строки, додати електронний канал); (3) перепроєктувати процедуру (заміна моделі «дозволу» на «повідомлення», автоматизація перевірок, переорієнтація контролю); (4) призупинити/обмежити дію (якщо є ризики безпеки/зловживань); (5) визнати таким, що втратив

чинність, і замінити новим. Така логіка прямо відображена у Порядку правового моніторингу як можливі рекомендації у звіті [25; 26].

На практиці дуже ефективним є включення до регіональних актів *положення про перегляд* для норм підвищеного ризику. Це може бути або фіксована дата перегляду (наприклад, через 12 місяців), або умови перегляду (наприклад, якщо частка повторних звернень перевищує X%, якщо середній строк розгляду перевищує Y днів, якщо частка відмов через формальні помилки перевищує Z%). Така «умовна кнопка перегляду» дисциплінує розробника: він змушений назвати показники і пороги, а отже – зробити норму оцінюваною. Це повністю узгоджується з підходом OECD щодо систематичного перегляду регуляторного запасу і з європейською логікою управління повним циклом законодавства [25; 26].

У міжнародних рекомендаціях щодо «очищення» регуляторного масиву ключова теза звучить так: ex post огляди мають бути інтегрованою та постійною частиною регуляторного циклу, а система перегляду має забезпечувати охоплення регуляторного запасу з часом і доказову оцінку фактичних результатів порівняно з цілями та раціональністю регулювання. Ця логіка особливо доречна на регіональному рівні, де накопичення дрібних процедурних норм дуже швидко створює хаос і різночитання на місцях [25; 26].

Важливий практичний аспект – підзвітність і прозорість результатів моніторингу/оцінки. Методика відстеження результативності прямо вимагає готувати звіт окремо для базового, повторного і періодичного відстеження та оприлюднювати його у встановленому порядку. Для регіональних актів корисно встановити аналогічний стандарт: звіт (або коротке резюме) публікується на сайті, а зацікавлені сторони отримують можливість надати коментарі до рекомендацій. Це підвищує довіру і зменшує конфліктність змін, бо адресати бачать, що зміни – не «каприз керівництва», а відповідь на дані [24; 25].

Закон про доступ до публічної інформації підсилює цю вимогу з боку інформаційних режимів: систематичне й оперативне оприлюднення на

офіційних вебсайтах є одним із способів забезпечення доступу, і для регіональної нормотворчості це означає не лише формальне викладення документів, а й підтримання актуальних редакцій, зрозумілої навігації, повноти додатків і матеріалів, які пояснюють, як норма застосовується. Без цього навіть якісна оцінка може бути знецінена, бо адресати не зможуть перевірити зміст правил і відстежити зміни [21; 22].

Щоб моніторинг і оцінка не стали «додатковим навантаженням без користі», необхідно закласти мінімальну цифрову та організаційну підтримку. Не обов'язково одразу створювати складні ІТ-системи; достатньо, щоб кожен профільний підрозділ мав простий шаблон збору даних, а власник процесу (координатор моніторингу) міг зводити дані у зведення раз на квартал. Важливо, щоб дані були порівнюваними в часі (однакова методика підрахунку), а зміни методики фіксувалися, інакше «покращення» може бути просто ефектом іншого способу обліку [25].

Окремо треба подбати про «якість даних»: чіткі визначення показників, контроль дублювань, мінімізація ручного введення там, де можливо, і верифікація на вибірці. Наприклад, якщо показник «строк розгляду» рахується від різних дат у різних громадах (від дати подання/реєстрації/передачі виконавцю), порівняння буде хибним. Тому в картці моніторингу індикатор має містити визначення: «як саме рахуємо» і «з якого джерела беремо» [25; 26].

Повертаючись до експертизи як першого контуру, важливо підкреслити ще один вимір – «експертиза реалізовності». Дуже часто акти провалюються не тому, що вони незаконні, а тому, що вони не мають операційної моделі: не визначено, хто що робить; не описано маршрути документів; не виділено ресурси; не передбачено навчання; не розроблено форми; не узгоджено ІТ-поля. Тому регіональна практика може запровадити коротку перевірку реалізовності: чи є відповідальний виконавець; чи є інструкція; чи є форма; чи є ресурс; чи є канал комунікації; чи є план першого моніторингу [25].

Так само корисно включати у проєкт «план впровадження» як додаток: що потрібно змінити в регламентах, які накази/розпорядження підготувати, які IT-поля налаштувати, які комунікаційні повідомлення підготувати, хто відповідає і в які строки. Це різко підвищує шанс, що акт буде застосований так, як задумано, і зменшує «втрати на старті» [25].

Щодо періодичності оцінки ефективності на регіональному рівні, практичний компроміс виглядає так: (а) короткий ранній огляд через 3–6 місяців для «контактних» процедур (це не повна оцінка, а перевірка реалізовності й першої статистики); (б) перша повноцінна оцінка через 12 місяців (аналог повторного відстеження); (в) періодичний перегляд раз на 3 роки для стабільних актів або раніше для високоризикових. Така схема співзвучна методиці відстеження результативності (1 рік і 3 роки) та не потребує надмірних ресурсів [23; 25].

Нарешті, ключовий управлінський результат усієї системи – здатність області зменшувати «регуляторний шум»: прибирати дублювання, скасовувати застарілі норми, зшивати процедури, знижувати адміністративний тягар, підвищувати передбачуваність і прозорість. OECD у своїх документах про перегляд регуляторного запасу наголошує на потребі систематично ідентифікувати та усувати норми, які є застарілими, недостатніми або неефективними, а європейські підходи «Better Regulation» підкреслюють, що управління і оцінка існуючого законодавства – така ж важлива частина циклу, як і підготовка нового [25; 26].

Як підсумок, моніторинг і оцінка ефективності нормативно-правових актів на регіональному рівні мають бути не разовою «перевіркою», а організованою системою з чіткими індикаторами, джерелами даних, календарем перегляду і понятними управлінськими рішеннями за результатом. Коли ця система спирається одночасно на вимоги відстеження результативності (базове/повторне/періодичне з оприлюдненням звітів), на правовий моніторинг підзаконних актів (річне планування, причинно-наслідкова логіка, рекомендації

аж до скасування) та на антикорупційні й фінансово-економічні запобіжники, область отримує інструмент реального підвищення якості регулювання і зменшення конфліктів у правозастосуванні [23; 25; 26; 31].

Висновки до розділу 3

Розроблено прикладні напрями удосконалення регіональної нормотворчості як управлінсько правового механізму, що має одночасно забезпечувати законність, виконуваність, прозорість та підзвітність у звичайних і кризових умовах. Узагальнено, що підвищення якості нормотворчості на рівні області потребує переходу від фрагментарних рішень до системи, де планування і координація формують передбачуваний “портфель” актів, а інституційна взаємодія між підрозділами та суб’єктами області зменшує дублювання і підсилює спроможність виконання.

Доведено, що участь громадськості та стейкхолдерів у нормотворчому процесі має бути організована як регулярна процедура з доступною інформаційною рамкою, чіткими строками та каналами, а також публічним звітом про результати, що підвищує легітимність рішень і знижує конфліктність у правозастосуванні, з урахуванням режимів доступу до публічної інформації та урядових правил консультацій.Обґрунтовано, що експертиза, моніторинг і оцінка ефективності мають утворювати безперервний цикл управління регулюванням: юридична та антикорупційна перевірка запобігає помилковому дизайну процедур, моніторинг забезпечує доказовий зворотний зв’язок, а “ex post” (післядієва) оцінка та перегляд дозволяють уникати накопичення неефективних норм і підтримувати стійкість управління, що відповідає міжнародним орієнтирам кращого регулювання та європейським стандартам належної адміністрації.

ВИСНОВКИ

У ході дослідження визначено, що нормотворча діяльність органів публічної влади в системі публічного управління є базовою правовою формою реалізації владних повноважень, через яку публічна політика переводиться у загальнообов’язкові правила, процедури та стандарти поведінки. Узагальнено, що її управлінський сенс полягає не у формальному «виробництві актів», а у конструюванні виконуваних алгоритмів дій, які забезпечують передбачуваність адміністративних рішень, стабільність процедур, розподіл відповідальності між виконавцями та можливість контролю. Доведено, що на регіональному рівні нормотворчість має специфіку «прикладного перекладу» загальнодержавних приписів у локальні регламенти та порядки, які працюють у конкретних умовах території, кадрових і ресурсних обмежень, а також у «контактних» точках взаємодії влади з громадянами і бізнесом. Акцентовано, що саме тут ризики невідповідності норми практиці проявляються найшвидше через скарги, затримки, різночитання і конфлікти правозастосування, тому якість регіональних актів має оцінюватися передусім за їх виконуваністю, зрозумілістю та пропорційністю.

Систематизовано принципи та стандарти належної нормотворчості як інтегровану «планку якості» для регіональних і локальних актів, що поєднує юридичний та управлінський виміри. Узагальнено, що ключовими орієнтирами є верховенство права і законність (компетенція, ієрархія, несуперечність), юридична визначеність (чіткі терміни, критерії, строки, відсутність колізій), необхідність і обґрунтованість регулювання (зв’язок із реальною проблемою та аналіз альтернатив), пропорційність (співмірність втручання з метою), прозорість і доступність (публічність процесу та актуальність оприлюднення), участь стейкхолдерів (діалог і мотивоване реагування на пропозиції), підзвітність (ідентифікація відповідальних і доказовий супровід), а також антикорупційні запобіжники (мінімізація дискреції, перевірюваність підстав

рішень) і доказовість (використання даних та показників результативності). Показано, що належна нормотворчість виникає не від декларації принципів, а від їх інституціоналізації у стандартних процедурах підготовки проєктів, експертиз, консультацій, оприлюднення та регулярного перегляду.

Досліджено нормативно-правові та процедурні рамки здійснення регіональної нормотворчості та встановлено їх «мозаїчний» характер: компетенційні правила визначають, хто і в яких межах може видавати акти, а процедурні режими формують вимоги до публічності, доступності інформації, звернень, консультацій, доброчесності, регуляторних процедур у сфері господарської діяльності та сумісності з гарантіями належної адміністрації. Узагальнено, що практичним наслідком такої фрагментарності є нерівномірність якості нормотворення між органами та підрозділами: за відсутності внутрішніх регламентів і стандартизованих маршрутів підготовки акти можуть бути формально законними, але слабкими за дизайном, перевантаженими дискрецією, недостатньо прозорими або «невидимими» для адресатів через неповне оприлюднення. Визначено, що процедурні вимоги (консультації, доступність текстів і редакцій, мотивованість та визначеність) прямо впливають на легітимність і виконуваність актів: порушення або формалізація процедур породжують скарги, зростання повторних звернень, управлінські затримки, конфлікти і ризики оскаржень.

Проаналізовано інституційну організацію суб’єктів регіональної нормотворчості та процедурний цикл підготовки, ухвалення й оприлюднення актів на прикладі регіонального органу виконавчої влади та узагальнено, що «якість акта» формується не в момент підписання, а в контурі підготовки. Встановлено, що ключовими ланками процесу є: політичне/управлінське рішення суб’єкта ухвалення; предметна підготовка в профільних структурних підрозділах; координація та організація погоджень апаратом; юридична експертиза як гарант законності й визначеності; антикорупційна та фінансово-економічна перевірка для ризикових актів; комунікаційно-інформаційний блок

оприлюднення і доведення до виконавців. Узагальнено типові «вузькі місця» циклу: слабке обґрунтування проблеми і вибору інструмента, неповні пакети матеріалів, формалізація погоджень і консультацій, дефіцит пояснювальних матеріалів, збої в оприлюдненні та відсутність системного моніторингу після набрання чинності. Показано, що в умовах воєнного часу цикл об’єктивно скорочується, однак саме тоді критично потрібні мінімально достатні запобіжники якості (компетенція, юридична визначеність, прозорість підстав, контроль виконання), інакше ризик помилок і «ручного управління» зростає.

Обґрунтовано напрями вдосконалення регіональної нормотворчості як переходу від реактивної та фрагментарної практики до керованої системи, де планування й координація формують передбачуваний «портфель» актів та зменшують дублювання й колізії. Узагальнено, що ефективна модель участі громадськості має будуватися як постійна процедура з інформаційною рамкою (пояснення проблеми, мети, варіантів змін), процедурною рамкою (строки, канали, відповідальні, критерії врахування) та підзвітністю результату (публічний звіт і мотивовані відповіді), із поєднанням онлайн/офлайн форматів та інклюзивністю для вразливих груп. Доведено, що підвищення якості актів найбільш результативно забезпечується триконтурною моделлю: експертиза на етапі підготовки запобігає дефектам дизайну; моніторинг застосування перетворює звернення, статистику процедур і практику оскаржень на регулярні дані; оцінка ефективності (після певного строку дії) дозволяє приймати управлінське рішення щодо корекції, заміни або скасування норм, які не досягають мети або створюють непропорційний тягар. Узагальнено, що закріплення механізмів перегляду й дерегуляції зменшує накопичення застарілих приписів, підтримує передбачуваність правозастосування та підсилює довіру до регіонального управління через демонстрацію відповідальності за результат, а не лише за факт ухвалення документа.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алтуніна О. М. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2009. 20 с.

2. Авер'янов В. Б. (ред.). Адміністративне право України: академічний курс: підручник. Київ: Юридична думка, без року; без вихідних даних щодо сторінок.

3. Актуальні проблеми виконання законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації": наук.-практ. посіб. за ред. В. В. Кравченка. Київ: Атіка, 2003. 288 с.

4. Батанов О. В., Батанова Н. М., Вакуленко В. М. та ін. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: підручник; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ: НАДУ, 2010. С. 47–48.

5. Базавлук Н., Рагімов Ф. Механізми державного управління сталим розвитком регіонів у контексті принципів належного врядування. 2018. URL: http:; ;www.dridu.dp.ua;vidavnictvo;2018;2018_02(37);11.pdf.

6. Бодрова І. І., Болдирєв С. В., Величко В. О. та ін. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник; за ред. С. Г. Серьогіної. 2-ге вид., переробл. та доповн. Харків: Право, 2011. 360 с.

7. Бойко О. П. Місцеві ініціативи в системі регіонального розвитку: європейський вимір. URL: http:; ;www.academy.gov.ua;ej;ej11;txts;10boprev.pdf.

8. Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Київ: Москаленко О. М., 2012. 212 с.

9. Бородіна О. М., Плотнікова Л. І. Стратегічні домінанти регіонального адміністрування у сучасних умовах. 2019. URL: http:; ;customs-admin.umsf.in.ua;archive;2019;2;19.pdf.

10. Вакуленко В. М. та ін. Основи регіонального управління в Україні. 2012. URL: https:; ;ktpu.kpi.ua;wp-content;uploads;2014;02;Osnovi-regionalnogo-upravlinnya-v-Ukrayini-2012.pdf.

11. Васильєв Р. Ф. О понятий правового акта. Вестник МГУ. Серия “Право”. 1998. № 5. С. 3–11.

12. Верховна Рада України. Про засади державної регіональної політики: Закон України. 2015. URL: https:; ;zakon.rada.gov.ua;laws;show;156-19#Text.

13. Вінніков О. Ю., Красносільська А. О. Показники розвитку громадянського суспільства в Україні, без вихідних даних щодо року; місця; видавництва та сторінок.

14. Войтик О. Особливості державного управління регіональним розвитком: теоретичні аспекти. 2017. URL: http:; ;www.dridu.dp.ua;vidavnictvo;2017;2017_01(32);5.pdf.

15. Гончарук Т. В. (ред.). Політологія: лекційний курс і практикум: навч. посіб. Тернопіль, 2008. Без вихідних даних щодо видавництва та сторінок.

16. Державна служба статистики України. 2021. URL: http:; ;www.ukrstat.gov.ua;.

17. Державна служба статистики України. Кількість суб’єктів ЄДРПОУ за організаційно-правовими формами господарювання станом на 01 січня 2014 року. URL: http:; ;www.ukrstat.gov.ua;edrpoy;ukr;EDRPU_2014;ks_opfg;ks_opfg_0114.htm.

18. Державна служба статистики України. Методологічні положення розрахунку валового регіонального продукту. 2018. URL: http:; ;www.ukrstat.gov.ua;metod_polog;metod_doc;2018;284;mp_roz_VRP.pdf.

19. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 року. URL: http:; ;zakon2.rada.gov.ua;laws;show;994_036.

20. Жовнірчик Я. Ф. Розвиток територіальної організації місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. Київ: НАДУ, 2005. 20 с.

21. Зінченко Г. К. Організація публічного управління на регіональному рівні: європейський досвід для України. 2017. URL: http:;;biblio.umsf.dp.ua;jspui;bitstream;123456789;2966;1;28.pdf.

22. Іжа М. М., Крупник А. С. Трансформація публічного управління в умовах соціально-політичної трансформації України. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. 2012. Вип. 4 (52). С. 3–7.

23. Калинець Н. Розподіл повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Ефективність державного управління. 2013. Вип. 37. Без вихідних даних щодо сторінок.

24. Калиновська Т. О. Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2011. 20 с.

25. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: теоретичні основи та конституційно-правова регламентація. Часопис Київського університету права. 2015. № 4. С. 62.

26. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к;96-ВР (зі змінами). Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: http:;;zakon5.rada.gov.ua;laws;show;254%D0%BA;96-%D0%B2%D1%80.

27. Концепція державної регіональної політики: Указ Президента України від 25.05.2001 № 341;2001. URL: www.rada.gov.ua.

28. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р.

29. Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики: монографія. Київ: Довіра, 1997. 9 с.

30. Костюков А. Н., Копысова С. Г. Муниципально-правовые отношения. Омск: ОмГУ, 2001. 207 с.

31. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України: підручник. Київ: Атіка, 2003. 672 с.

32. Кравчук Л. М. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави. У: Актуальні проблеми управління територіями в Україні. Київ, 1993. 11 с.

33. Крупник А. С., Прокопечко Л. Я. Залучення громадян. У: Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 8. Київ: НАДУ, 2011. С. 220–226.

34. Куйбіда В. С. Формування дієздатних територіальних громад. Київ: ІКЦ "Легальний статус", 2010. 138 с.

35. Куйбіда В. С., Толкованов В. В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах. У: Збірник наук.-аналіт. та навч.-метод. матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні. Київ: ТОВ "Поліграфічний Центр "Крамар", 2010. 258 с.

36. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доповн. Москва: ТК "Велби"; Изд-во "Проспект", 2006. 672 с.

37. Лендьєл М. О. Правові можливості для формування допоміжних рівнів та органів самоорганізації у країнах Європи: досвід для України. Електронний ресурс, без року. URL: samoorg.com.ua;blog;2013;03;04;pravovi-mozhlivosti-dlya-formuvannya-dopomizhnih-rivniv-ta-organiv-samoorganizatsiyi-uyevropi-dosvid-dlya-ukrayini.

38. Литвин В. Адміністративно-територіальний устрій України: проблеми, шляхи реформування. Голос України. 2010. 09 вересня.

39. Мальковская И. А. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации: актуализация

европейского опыта для России. Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2006. № 8. С. 27–43.

40. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Платні послуги агенцій регіонального розвитку. 2019. URL: www.minregion.gov.ua;wp-content;uploads;2019;03;Posibnik-ARR.pdf.

41. Міністерство розвитку громад та територій України. Звіт про результати діяльності Агенцій регіонального розвитку у січні–вересні 2021 року. 2021. URL: www.minregion.gov.ua;wp-content;uploads;2021;11;zvit-pro-rezultaty-diyalnosti-agenczij-regionalnogo-rozvytku-u-sichni-veresni-2021-roku.pdf.

42. Надолішній П. І. Синергізм. У: Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 2. Київ: НАДУ, 2011. С. 556.

43. Непочатов Р. І. Публічне управління у сфері нормотворчої діяльності на регіональному рівні: кваліфікаційна (магістерська) робота на здобуття ступеня вищої освіти “магістр”: 281 Публічне управління та адміністрування; наук. керівник С. І. Міненко. Харків, 2023. 77 с.

44. Ордина О. Н. Нормативные правовые акты местного самоуправления как источники административного права. Современное право. 2009. № 4. С. 43–45.

45. Орзіх М. Ф. Втілення конституційних засад в галузях законодавства щодо функціонування публічної влади в Україні. Юридический вестник. 1997. № 4. С. 54–56.

46. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні. Толкованов В. В., Гук А. К., Олуйко В. М., Прошко В. Я. Київ: Крамар, 2011. 199 с.

47. Постанова Верховної Ради України “Про попереднє схвалення законопроєкту про внесення змін до Конституції України”: Постанова Верховної Ради України від 08.12.2004 № 2223-IV. Електронний ресурс. URL: zakon1.rada.gov.ua;laws;show;2223-15.

48. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX (зі змінами).

49. Про добровільне об’єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. Електронний ресурс. URL: zakon3.rada.gov.ua;laws;show;157-19.

50. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 (зі змінами).

51. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393;96-ВР (зі змінами).

52. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV (зі змінами).

53. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII (зі змінами).

54. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII (зі змінами).

55. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI (зі змінами).

56. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280;97-ВР (зі змінами).

57. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV (зі змінами).

58. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11.02.2015 № 183-VIII (зі змінами).

59. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. Електронний ресурс. URL: zakon.rada.gov.ua;laws;show;1508-18#Text.

60. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 41; № 41–42; № 43; № 44–45. Ст. 1468.

61. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України (чинна редакція), без вихідних даних щодо року і номера у наданому переліку.

62. Прошко В. Я. Чути громаду. Київ, 2009. 90 с.

63. Редькін В. В. Фондова лекція з навчальної дисципліни “Права людини в правозастосовчій практиці”: тема “Забезпечення прав та свобод людини і громадянина у правозастосовчій практиці органів місцевого самоврядування”. Київ, 2014.

64. Референдуми в Європейському Союзі. Чебаненко О. Д., Грищук О. Ю., Колодяжна Н. В., Євгеньєва А.; за ред. Д. С. Ковриженка. Київ: ФАДА, ЛТД, 2007. 186 с.

65. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об’єднання територіальних громад): Рішення Конституційного Суду України від 18.06.2002 № 12-рп;2002. Вісник Конституційного Суду України. 2002. № 3. С. 31–34.

66. Результати першого етапу децентралізації в Україні 2014–2019 років. Електронний ресурс. URL: decentralization.gov.ua;about.

67. Самощенко И. С. Некоторые вопросы учения о нормативных актах социалистического государства. Правоведение. 1969. № 3. С. 21–22.

68. Статут Вакулівської територіальної громади. Електронний ресурс. URL: vakulove.otg.dp.gov.ua;storage;app;sites;4;uploadedfiles;gromadi.pdf.

69. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів: монографія. Львів: Афіша, 2003. 40 с.

70. Сиченко В. В., Мареніченко В. В. Державне управління регіональним розвитком на засадах європейських стандартів. 2019. URL: file:; ; ;(локальне посилання у наданому переліку).

71. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). Київ: ІКЦ “Легальний статус”, 2016. 80 с.

72. Ткачук Л. М., Калугаряну Т. К. Організаційно-правові аспекти державного управління регіональним розвитком. 2012. URL: www.economy.nayka.com.ua;?op=1&z=1664.

73. Телешун С. Структурні елементи вертикалі політичної влади і державного управління та органи місцевого самоврядування. Право України. 2001. № 6. С. 29.

74. Тихомиров Ю. А. Конституция, закон, подзаконный акт. Москва: Юридическая литература, 1994. 136 с.

75. Толкованов В. В. Розвиток місцевого самоврядування в контексті здійснення політики європейської інтеграції: актуальні проблеми та перспективи їх розв’язання (приклад міста Києва). У: Збірник восьмих всеукраїнських муніципальних слухань. Київ, 2003. С. 309–313.

76. Толкованов В. В. Діяльність Ради Європи щодо розробки та впровадження інноваційних інструментів розвитку місцевого самоврядування. Право та державне управління. 2011. № 4. С. 185–191.

77. Толкованов В. В. Інноваційні інструменти та підходи до розвитку партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні в контексті реформування системи місцевого самоврядування. Держава та регіони. 2012. № 4 (40). С. 144–150.

78. Толкованов В. В. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції. Держава та регіони. 2012. № 3 (І). С. 123–128.

79. Тютюнник І. В. Модернізація публічного управління на регіональному рівні як об’єкт наукового аналізу. 2015. URL: www.investplan.com.ua;pdf;19_2015;23.pdf.

80. Форми прямої участі громади в політичному процесі. Електронний ресурс, без року. URL: old.niss.gov.ua;Monitor;juli;19.htm.

81. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2004. 9 с.

82. Шаповал В. М. Категорія “орган державної влади” у конституційній теорії і практиці. У: Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність. Київ, 1997. С. 59.

83. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році”. Київ: НІСД, 2012. 256 с.

84. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: навч. посіб.; за заг. ред. Ю. М. Тодики. Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2002. 178 с.

85. Элерс Д. Местное самоуправление в Германии. Государство и право. 2002. № 3. С. 68–74.

86. OECD. Regulatory Impact Assessment: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. Paris: OECD Publishing, 2020.

87. OECD. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Чинна редакція, без вихідних даних щодо року і місця у наданому переліку.

88. SIGMA. European Principles for Public Administration. SIGMA Paper (OECD;EU initiative), electronic publication.