

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління та національної безпеки
Кафедра економічної теорії, інтелектуальної власності та
публічного управління

Кваліфікаційна робота
на правах рукопису

ІЛЬЧУК ГАЛИНА АНАТОЛІВНА

УДК:332.142.4

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

**УПРАВЛІННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ
ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

281 «Публічне управління та адміністрування»

подається на здобуття освітнього ступеня магістр

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на
відповідне джерело _____ Г.А. Ільчук
(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи

д.е.н., професор Скидан Олег Васильович

Житомир – 2021

Висновок кафедри _____

за результатами попереднього захисту: _____

Протокол засідання кафедри _____

№ _____ від « _____ » _____ 20 _____ р.

Завідувач кафедри _____

_____ (науковий ступінь, вчене звання)

_____ (підпис)

_____ (прізвище, ім'я, по батькові)

« _____ » _____ 20 _____ р.

Результати захисту кваліфікаційної роботи

Здобувач вищої освіти _____ захистив(ла)

кваліфікаційну роботу з оцінкою:

сума балів за 100-бальною шкалою _____

за шкалою _____

за національною шкалою _____

Секретар ЕК

_____ (науковий ступінь, вчене звання)

_____ (підпис)

_____ (прізвище, ім'я, по батькові)

АНОТАЦІЯ

Ільчук Г.А. Управління організаційно- правовою діяльністю органів публічної влади. – Рукопис.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня «Магістр» за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування». – Поліський національний університет, Житомир, 2021.

Досліджено теоретичні основи інституційного забезпечення органів публічної влади. Проаналізовано інституційне забезпечення діяльності органів публічної влади. Сформовано проблеми інституційного забезпечення діяльності органів публічної влади та проаналізовано шляхи подолання цих проблем.

Ключові слова: влада, діяльність органів публічної влади, нормотворчість, публічність, процес управління діяльністю, публічне управління, система публічної влади.

SUMMARY

Ilchuk H.A. Management of organizational and legal activities of public authorities. – Manuscript.

Qualification work for the master's degree in specialty 281 – «Public administration and administration». – Polissa National University, Zhytomyr, 2021.

Theoretical foundations of institutional support of public authorities are investigated. Institutional support for the activities of public authorities is analyzed. Problems of institutional support of public authorities have been formed and ways to overcome these problems have been analyzed.

Keywords: power, activity of public authorities, rule-making, publicity, activity management process, public administration, system of public authority.

Зміст

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	8
1.1. Поняття, види та ознаки органів публічної влади.....	8
1.2. Суб'єкти органів публічної влади.....	10
1.3. Система нормативних актів, що регламентують порядок управління діяльністю органів публічної влади.....	14
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	19
2.1. Нормотворчість органів публічної влади.....	19
2.2. Правові засади організації діяльності органів публічного управління в Україні.....	21
2.3. Проблеми нормотворчої діяльності органів публічної влади.....	24
РОЗДІЛ 3. СПОСОБИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТА ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ.....	30
3.1. Проблеми, що виникають в процесі управління діяльністю органів публічної влади та перспектива їх вирішення.....	30
3.3. Удосконалення правового управління діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні.....	33
ВИСНОВКИ.....	37
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	39
ДОДАТКИ.....	43

Вступ

Органи публічної влади у своїй діяльності виконують законодавчу, виконавчу та судову функції, але не менш важливим є інституційне забезпечення діяльності цих органів. В даний час існує чимало інститутів та нормативно-правових актів, що регламентують управління діяльністю органів публічної влади, про суть яких і йтиметься в даному науковому дослідженні.

Актуальність даного наукового дослідження полягає у тому, що інституційне забезпечення регулювання органів публічної влади в Україні зазнає останнім часом деяких змін. Вони пов'язані з намаганням поступово запровадити в практику управління способи урядування та новітні європейські підходи до існування та управління публічної служби, децентралізувати систему органів державної влади, створити спроможні територіальні громади. В даний момент Україна вже на практиці зазнає цих змін, зокрема в системі органів місцевого самоврядування. Державні службовці та службовці органів місцевого самоврядування зустрічаються з необхідністю знання сучасної нормативно-правової бази, яка регулює їх діяльність, як органів публічної влади, зрозуміти зміст законодавчих нововведень із точки зору права та напями покращення правового регулювання діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування. Тому в межах даного наукового дослідження я пропоную комплексне вивчення законів, підзаконних нормативно-правових актів, які безпосередньо стосуються рівнів та органів державної влади та органів місцевого самоврядування та передбачається еволюція вмінь і навичок в застосовуванні цього масиву правових документів у службовій діяльності та введення шляхів їх удосконалення.

Науково-теоретичне підґрунтя дипломної роботи склали наукові праці фахівців в галузі публічного управління, загальної теорії держави та права, адміністративного права: О. І. Васильєва, О. С. Ігнатенко, Н. В. Васильєва, К.

О. Ващенко, В. П. Тимошук, І. Б. Коліушко, В. А. Дерещ, О. А. Ганич, О. Л. Леонов, Ю. В. Ковбасюк, Сурмін Н. Г., К. О. Ващенко, Ю. П. Плахотнюк, В.І. Мельниченко, С.Д. Дубенко, М.П. Грай, Л.Ю. Снісаренко, В.А. Яцук, М.В.Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачов, Т. Е. Василевська, І. Г. Сурай, О. І.Васильєва та ін. Нормативною базою дипломної роботи стали норми Конституції України, Законів України та Укази Президента України.

Метою даного дослідження є удосконалення вже набутих знань, формування нових знань щодо функціонування та розвитку нормативного регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної влади, а також використання цих знань у практичній діяльності.

Основними завданнями дослідження інституційного забезпечення та регулювання діяльності органів публічної влади є:

- надання систематизованої інформації щодо правового регулювання діяльності органів публічної влади;
- надання уявлення про існуючу законодавчу базу, що регулює таку діяльність;
- формування міцних знань та навичок щодо застосування законів, підзаконних актів та правових принципів забезпечення та регулювання діяльності органів публічної влади.

Об'єкт та предмет даного наукового дослідження взаємопов'язані між собою, але й мають відмінність: об'єктом виступає процес нормативно-правового регулювання діяльності органів публічної влади, яким ці органи регулюються у здійсненні своєї діяльності, а предметом – питання удосконалення механізму нормативно-правового регулювання діяльності органів публічної влади.

Системний метод використовувався під час визначення загальних засад нормативно-правового регулювання діяльності органів публічної влади (підрозділ 1.1. та 1.2.), дослідження системи нормативних актів, що контролюють порядок організації та діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування (підрозділ 1.3.). Завдяки порівняльно-правовому

методу визначено правові проблеми нормативно-правового регулювання діяльності органів публічної влади (підрозділи 2.1., 2.2., 2.3.). Статистичний метод використовувався для ілюстрації способів удосконалення та шляхів покращення нормативно-правового регулювання діяльності органів публічної влади (підрозділи 3.1., 3.2., 3.3.).

Узагальнивши кінцеві результати наукового дослідження з даної теми, необхідно усвідомити не тільки те, що представляють собою органи публічної влади, на які види поділяються та яку діяльність здійснюють, а й якими нормативно-правовими актами регулюється діяльність органів публічної влади, зорієнтуватись у конституційних засадах діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, застосовувати на практиці акти законодавства, які регулюють та контролюють сферу діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, організувати процес реалізації обов'язків і прав, проходження публічної служби державних службовців відповідно до норм чинного законодавства, застосовувати законодавчі акти під час реалізації службових відносин для виконання службових обов'язків та, враховуючи зміст службових відносин в державних органах та в органах місцевого самоврядування застосовувати організаційні та правові форми і засоби притягнення державних службовців до відповідальності, передбаченої законодавством.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1.1. Поняття, види та ознаки органів публічної влади.

За роки існування України в суспільстві склалися певні відносини, які націлені на вирішення суспільно-корисних справ і які сприймаються в межах конституційного правопорядку. Для характеристики такої системи в літературі використовують термін «публічна влада». До сьогоднішнього дня відсутнє офіційне визначення цього терміну і згоди щодо змісту поняття у дослідників, а тому актуальність даного дослідження і полягатиме у потребі визначення поняття «публічна влада», у зв'язку з чим на основі аналізу робіт дослідників їх поглядів на цей термін – запропоную своє бачення, а тому метою даного дослідження є формулювання складових поняття «публічна влада».

Розділимо це поняття на дві складові: «влада» і «публічність». Дослідимо ці дві категорії кожен окремо і тоді в кінцевому результаті за допомогою методу дедукції виведемо визначення поняття «публічної влади». Що ж означають дані поняття?

В першу чергу звернемося до великого тлумачного словника української мови, в якому поняття «влада» означає «право керувати державою, політичне панування». О.Сушинський визначає «владу як стан векторального функціонування суспільних відносин, що здійснюється шляхом їх контролю через різні види діяльності: встановлення (законодавчої), виконання (виконавчої), забезпечення (судової), перевірки, спрямування (контрольної) тощо» [28, с. 26].

Якщо розглянути термін «публічність», то відповідно до великого тлумачного словника української мови «публічний» - це такий, що відбувається в присутності публіки, людей. Якщо ж звернути увагу на думку дослідника А. Селіванова, то «публічність» є «юридичною ознакою

присутності держави у суспільних відносинах, які врегульовані позитивним правом, коли громадянин, сприймаючи Конституцію як основний Закон, погоджується із передачею державі окремих природних суб'єктивних прав, які можуть відчужуватися», і таким чином публічна влада за своєю конституційно-правовою характеристикою набуває ознаки правосуб'єктності від суверенітету народу» [27, с. 32].

Також публічна влада характеризується певними особливостями до яких слід віднести: 1) націленість на виконання функцій і завдань; 2) здійснює діяльність через відповідні інститути; 3) легітимність; 4) відокремленість апарату влади від населення; 5) об'єднання підвладних за територіальною ознакою; 6) поширення влади на всіх осіб певної території; 7) обов'язковість рішень для всіх суб'єктів на певній території; 8) функціонування на постійній основі; 9) спрямованість на вирішення всіх справ суспільного значення; 10) здійснення діяльності у правових формах; 11) застосування засобів примусу, які передбачені законами, для реалізації своїх рішень; 12) запровадження стягнення податків і зборів з населення; 13) самостійне формування бюджету [18, с. 42].

Органи публічної влади в Україні поділяються на державні органи та органи місцевого самоврядування. Відповідно до Конституції України ці органи поділяються на окремі ланки до перших слід віднести Президента України (глава держави), Верховну Раду України – єдиний орган законодавчої влади, органи виконавчої влади, а саме: Кабінет Міністрів України (основний орган виконавчої влади); державні комітети, міністерства, місцеві державні адміністрації, система державних органів судової влади. До других слід віднести – сільські ради, селищні та міські, що представляють певні територіальні громади і здійснюють в їх інтересах та від їх імені функції, повноваження місцевого самоврядування, а також очолюють їх відповідно міські, селищні та сільські голови, які обираються громадами на місцях, тобто представницькі органи місцевого самоврядування; обласні та районні ради – представляють інтереси територіальних громад міст, селищ та

сіл. Очолюють такі ради голови, які обираються цими ж радами з числа депутатів; районні ради в містах – органи місцевого самоврядування, що створюються за рішенням територіальної громади міста або за рішенням міської ради; виконавчі комітети, їх відділи, та інші виконавчі органи, створювані радами (виконавчі органи місцевого самоврядування); будинкові, вуличні ради і комітети, які створюються з бажання жителів і з дозволу сільських, селищних, міських рад (органи самоорганізації населення).

Отже, у зв'язку із вищевикладеним матеріалом, цілком логічно і точно буде запропонувати таке визначення публічної влади, а саме: публічна влада – це єдина, взаємопов'язана цілісна система органів державної влади і органів місцевого самоврядування, які здійснюють управління найважливіших справ суспільства за дорученням народу, як єдиного представника влади в Україні, і які свою діяльність здійснюють відповідно до Конституції України та Законів України, обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

1.2. Суб'єкти публічних органів влади.

Система публічних органів влади – це установлені відповідно до законодавства органи державної влади та органи місцевого самоврядування, що у своїй сукупності здійснюють захист прав, свобод та законних інтересів громадян, забезпечують безпеку держави й суспільства, розглядають та вирішують питання щодо соціального, економічного та культурного будівництва. Згідно з положеннями Конституції України у даній системі виділяють:

1. Систему органів державної влади, а саме:
 - а) главу держави – Президент України;
 - б) Кабінет Міністрів України – виконавчий орган влади;
 - в) Верховна Рада України;
 - г) система державних органів судової влади.
2. Систему органів влади Автономної Республіки Крим:

- а) система органів виконавчої влади автономії: - Рада міністрів АРК;
- б) Верховна Рада АРК.

3. Систему органів місцевого самоврядування:

а) виконавчі органи на місцях, до яких належать виконавчі відділи, комітети, управління, які створюються при сільських, міських чи селищних радах;

б) представницькі органи місцевого самоврядування, до яких слід віднести сільські, селищні, міські ради, які представляють територіальні громади;

в) не менш важливими є і органи самоорганізації населення, тобто вуличні, будинкові, квартальні комітети і ради [1, р. 4-6, 11].

Законодавство виділяє дві гілки органів публічної влади, а саме: органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Якщо брати до уваги положення Конституції України, то народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи публічної влади, а це в своїй сукупності означає, що органи державної влади, і органи місцевого самоврядування можуть мати різні форми здійснення цієї влади.

Органи державної влади – це лише частина апарату держави, що забезпечує здійснення функцій держави, діють від імені та за дорученням, має державні та владні повноваження, компетенцію та структуру, застосовує організаційні та правові форми діяльності.

Державна влада є єдиною, оскільки здійснюється апаратом держави у цілому і не існує декількох державних влад на засадах суперництва, що і є складовою суверенітету держави. Державну владу провадять законодавчі, виконавчі і судові органи. З історичним розвитком державності утворюється певний принцип, що дістав назву поділу влади.

Державну владу здійснює апарат держави – система державних органів, які здійснюють законодавчу, судову і виконавчу гілки влади. Зазвичай це знаходить відображення у розподілі праці з управління державою. Точна організація і розподіл праці в державному управлінні утворюють якраз

державні органи влади. Деякі з них установлюють такі норми, які є обов'язковими для усіх, а є такі, які вирішують правові спори, відповідно до установлених норм.

Три гілки влади відображають основні правові форми впливу апарату держави на громадян, але з ускладненням завдань, що виникають у суспільстві та державі – відбувається ускладнення апарату держави і подальша спеціалізація державних органів, утворюються нові органи, які не належать до жодної із гілок влади. До таких органів прийнято відносити президента, прокуратуру, рахункову палату, конституційний суд, виборчі комісії та ін. Їх функції спрямовані всередину механізму держави, за мету мають забезпечення оптимального функціонування в межах Конституції та законів. Більшість державознавців схиляються до принципу поділу влади, не обмежуючись встановленою системою органів державної влади відповідно до ст.6 Конституції України [1, р.1].

Органи місцевого самоврядування – це органи територіальної громади, якими вони формуються і перед якими відповідають за здійснення повноважень, що не відповідають належним.

Установлена система органів місцевого самоврядування не підпорядковується принципу поділу влад. Хоча це й не виключає їх функціонального і компетенційного розмежування. Класифікація органів місцевого самоврядування зводиться до поділу на виконавчі та представницькі. Представницькі (ради) є виборними, функція яких заключається у відображенні думок та інтересів учасників територіальної громади і їх оприлюдненні у виді рішень з питань місцевого значення, які є обов'язковими для всіх.

В організації публічної влади на місцях поєднується два початки: суспільний і державний. Державний проявляється у тому, що: а) місцева територія співтовариства належить до державної території, а місцеві мешканці – є громадянами держави; б) місцеве самоврядування і його статус визначається державою в Конституції й законах; в) справи на місцях

вирішуються самостійно в межах єдиної державної політики; г) органи місцевого самоврядування не можуть встановлювати свою компетенцію, оскільки це обов'язок держави. Суспільний початок проявляється у: а) органи місцевого самоврядування реалізують свої повноваження, а також у їх діяльність не можуть втручатися державні органи виконавчої влади; б) комунальна власність і місцевий бюджет утворюють матеріальну та фінансову основу; в) податки і збори встановлюють ради на місцях; г) власну символіку і статут можуть мати територіальні громади, які уособлюють в собі національні, соціальні, історичні, культурні та економічні особливості певної території; д) для фізичних та юридичних осіб є обов'язковими акти права посадових осіб і органів місцевого самоврядування, які приймаються виключно в межах повноважень.

1.3. Системи нормативно-правових актів, які регулюють порядок організацію та управління діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування.

Правові акти державного управління – це певні дії службових осіб державних органів, як вчиняються на підставі та в межах законів, у під час реалізації державного управління та їх функцій, які спрямовуються на встановлення норм права або виникнення правовідносин.

Управлінські акти це основна форма діяльності органів держави, за допомогою яких органи управління вирішують завдання, які належать до їх компетенції, встановлюють права і обов'язки громадських організацій та окремих громадян, створюють такі умови, які можуть запобігти правопорушенню і забезпечити законність та правопорядок.

Правові акти державного управління відображають майже всі напрямки діяльності органів держави у сфері управління. Забезпечення функцій актів управління здійснюється таким чином, що на їх фундаменті будуються зовсім нові або піддаються змінам чинні правила поведінки в управлінні,

виникають та змінюються правовідносини, скасовуються застарілі норми поведінки тощо.

Акти управління - це вид правових актів, де наявні приписи управління органів держави або їх службових осіб, які згодом активно застосовуються у державному управлінні.

Правовим фундаментом діяльності органів публічної влади виступає система нормативних правових актів, у яких закріплюються їх компетенція, структура, функції та форми діяльності.

Систему нормативних актів, спираючись на Конституцію України, можна поділити на декілька рівнів:

1. Безумовно першим рівнем є Конституція України – нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, який визначає найважливіші аспекти державного та суспільного ладу, закріплює систему державних органів влади та органів місцевого самоврядування.

2. До другого рівня відносяться Закони України: а) ті закони, що визначають правовий статус органів публічної влади в загальному, їх структурний підрозділ. Наприклад: ЗУ «Про статус народного депутата України», ЗУ «Про комітети Верховної Ради України», ЗУ «Про державну службу»; б) закони, що відносяться до виборчих, наприклад: ЗУ «Про Центральну виборчу комісію» та ЗУ «Про вибори депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів»; в) закони, які визначають організацію роботи органів публічної влади, наприклад: ЗУ «Про власність» та ЗУ «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» та ін.

3. Підзаконні нормативно-правові акти, до яких слід віднести укази Президента України («Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України», «Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України» та ін.), постанови Кабінету Міністрів України, наприклад «Про урядові комітети», до нормативно-правових актів також слід віднести акти виконавчих органів влади, які

засвідчують питання з приводу організації внутрішнього та відомчого характеру. До таких слід віднести накази МВС.

Деякою собливістю законодавства у сфері державного будівництва є наявність нормативних актів, які регламентують організаційні питання діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб. Наприклад: регламент, який називається Типовим регламентом, типові положення про певні підрозділи місцевих органів виконавчої влади. При прийнятті таких актів зосереджується увага на вирішенні найскладніших питань стосовно організації, злагожденості дій посадових осіб.

Загальні положення про міністерства є в певній мірі близькими до типових, де розміщено норми організаційних аспектів усіх унтральних органів виконавчої влади. Таке положення є основою для певних положень про центральні органи влади, які в майбутньому закріплюються указами Президента, але у таких випадках враховуються положення Законів України та Конституції.

В загальній системі нормативно-правових актів, що регламентують організацію роботи державних органів влади та органів місцевого самоврядування, основну частку становлять підзаконні акти. Багато з них офіційно не оприлюднюються, через те, що не відноситься до прав і свобод громадян. Така ситуація недостатньо забезпечує доступ громадськості до цих актів і породжує множинність ускладнень при взаємодії державних органів , органів місцевого самоврядування з територіальними громадами.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

2.1. Нормотворчість органів публічної влади.

Юридичні норми виникають в результаті злагодженої діяльності суб'єктів нормотворення. Такий процес дістав назву – нормотворчість. У суспільстві діють й такі норми як, технічні та корпоративні. Беручи це до уваги, нормотворчість у сфері управління та права правильніше було б визначати правовою нормотворчістю (правотворчість). Проте, звичніше для нас звучить термін «нормотворча діяльність», так звана «нормотворчість», та «правотворча діяльність» – «правотворчість», які використовуються як синоніми та розуміють під собою процес діяльності по виробленню юридичних норм. Зосередити увагу важливо на тому, що деякі вчені вважають поняття «нормотворчості» — як діяльність націлену на підготовку і розповсюдження нормативно-правових актів. Таке визначення, на мою думку, є помилковим з таких причин: по-перше, зазначено тільки результат нормотворчості, тобто нормативно-правовий акт, а зміст знаходиться поза увагою. По-друге, таке визначення застосовується лише до романо-германської правової системи, а англосаксонська, традиційно-релігійна і способи нормотворчості, що відповідають зазначеним системам (судовий прецедент і санкціонування звичаїв та традицій) – залишаються поза увагою.

У літературі поняття «нормотворчості» трактується, як «діяльність уповноважених на це осіб з розроблення, розгляду, прийняття та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, що здійснюється за визначеною процедурою» [15, с. 23]. Як вже відомо із розділу I даного дослідження до органів публічної влади належать державні органи та органи місцевого

самоврядування, а тому, враховуючи вище зазначене, можна дати визначення поняттю «нормотворчість органів публічної влади».

Нормотворчість органів публічної влади – процес створення, удосконалення, затвердження та доведення до громадськості органами державної влади та органами місцевого самоврядування нормативно правових актів, законів, підзаконних нормативно-правових актів, постанов, указів, рішень, що здійснюється відповідно до етапів, визначених законодавством. Здійснення нормотворчої діяльності знижує рівень свавілля та хибних рішень, сприяє створенню справедливих та дієвих норм права. Якщо повністю дотримуватися процесу розгляду, затвердження та введення в дію нормативно-правових актів, то це буде однією із сходинок законності нормотворчої діяльності. Значні порушення такої діяльності призведуть у судовому порядку до визнання недійсним такого нормативно-правового акта.

Нормотворча діяльність здійснюється не лише органами державної влади, органами місцевого самоврядування, народом та територіальними громадами, а й суб'єктами, яким органи публічної влади надали нормотворчі повноваження. До таких суб'єктів відносяться державні та недержавні організації.

Важливим залишається і те, що нормотворчість розмежовують на певні види, тобто існує певна класифікація за такими критеріями як: 1) за особливістю діяльності (законотворчість, що здійснюється Кабінетом Міністрів України, а також народом за певним логарифмом, результатом чого є затвердження законів як нормативно-правових актів вищої юридичної сили) та підзаконна нормотворчість – здійснюється уповноваженими суб'єктами за простішою процедурою, в результаті якої створюються підзаконні нормативно-правові акти; 2) за уповноваженими суб'єктами, як вже згадувалося вище в дослідженні, можна розділити на нормотворчість органів державної влади, нормотворчість органів місцевого самоврядування, нормотворчість територіальних громад, нормотворчість державних організацій, нормотворчість недержавних організацій та інші. 3)

за сферою дії виокремлюють загальнодержавну (здійснюється в межах території усієї держави), місцеву (здійснюється в межах однієї адміністративно територіальної одиниці) та локальну (здійснюється в межах певної організації).

Нормотворчість, як юридична діяльність в офіційних актах, зосереджена на управлінні та праві, виробничо-трудої діяльності органів публічної влади, що проводиться у відповідних процесуальних формах за допомогою певних дій, способів та засобів, вирішення суспільних завдань і функцій, результатом чого є задоволення публічних і приватних інтересів.

Нормотворчість органів публічної влади характеризується єдністю змісту і форми. Розрізняють «зовнішню» та «внутрішню» форми такої нормотворчості. Внутрішня форма виявляється у регламентованому процесі здійснення правотворчих операцій та правозастосовчих дій і відображає його зміст (законодавчий, цивільний, господарський, кримінальний, адміністративний процеси тощо). Зовнішня форма – відображається у певних правових актах: законах, постановах, указах, рішеннях тощо.

Нормотворчість органів публічної влади поділяють і на правотворчу (нормотворчу), правозастосовчу, установчу, інтерпретаційну, правоконкретизуючу, контрольно-наглядову, правоохоронну тощо.

Отже, нормотворчість органів публічної влади – це правова форма діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, за участі громадянського суспільства, яка чітко пов'язана із санкціонуванням, зміною та скасуванням юридичних норм.

2.2. Правові засади організації діяльності органів публічного управління в Україні.

Правова основа організації діяльності органів публічної влади – це система нормативних актів, які визначають завдання, компетенцію, функції, форми і методи діяльності та організації органів державної влади, їх структурних підрозділів та органів місцевого самоврядування. У зв'язку з

різноманітним відносинам, які з'являються під час організації діяльності органів публічної влади, норми, зосереджені на їх врегулюванні, мають єдиний юридичний зміст, хоча й можуть бути класифіковані за різними ознаками такими як: галузева належність – віднесені до конституційних, адміністративних, фінансових, цивільних, трудових, муніципальних; роль реалізації функцій та повноважень органів публічної влади – матеріальні та процесуальні.

Норми права, що закріплені в нормативно правових актах публічного управління, здійснюють організацію роботи органів публічної влади і закріплені у Конституції, законах України та підзаконних актах. Діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування включає в себе не тільки національне законодавство, а й міжнародні норми. Щоб віднайти шляхи вдосконалення організації діяльності органів публічної влади, державними органами прийнято відповідний закон, що має назву Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу».

Закріплення інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу повинно здійснюватися за певними напрямками, до яких відносяться такі як: 1) удосконалення правових засад управління діяльності органів державної влади; 2) збільшення фінансування праці державних службовців; 3) вдосконалення системи надання державних послуг та управління професійними навиками державних службовців; 4) зміцнення ефективності управління державною службою.

На даний час, у науковій літературі відсутнє загально визнане поняття «публічного управління», оскільки до такого визначення потрібно підходити з бачення змісту діяльності та форм, в яких воно діє. Можна виділити кілька сторін бачення публічного управління, а саме: 1) публічне управління з точки зору юридичної науки – це діяльність держави, що проявляється у виконавчих та розпорядчих функціях; 2) якщо ж говорити про публічне управління як про об'єкт наукового пізнання, то воно є складним та

багатоплановим утворенням, фундаментом чого є концепція, яка впливає із взаємозв'язку права і політики, суспільства і політичної системи, взаємодії суспільства з елементами соціальної системи, влади і управління. Суть публічного управління зумовлюється потребами розвитку суспільства, інтересами соціальних спільнот, верств і груп.

Впродовж 30-ти років незалежності України безперервно відбувалися зміни апарату органів публічної влади та їх управління. Такі зміни тісно пов'язані із становленням державності та розвитку в цілому. Система нормативно-правових актів, яка забезпечує управління діяльністю органів публічної влади в Україні має декілька рівнів, про які вже йшлося в розділі I даного дослідження. Виокремлюють в залежності від юридичної сили, дії у просторі та за колом осіб, змістом. Найважливішим нормативно-правовим актом вищої юридичної сили в Україні є Конституція України, яка є основою управління діяльністю органів публічної влади. Система управління діяльністю органів публічної влади відбувається відповідно до її положень [1]. Якщо ж говорити про Закони України, які визначають процес організації управління діяльністю органів публічної влади, то сюди відноситься виборче законодавство, закони, які визначають правовий статус діяльності органів публічної влади, їх структурних підрозділів та посадових осіб, підзаконні нормативні акти, які визначають статус і порядок управління діяльністю органів публічної влади та їх структурних підрозділів, до яких належать постанови Кабінету Міністрів України, укази Президента України, акти місцевих органів публічної влади, акти центральних органів виконавчої влади, положення про відділи та управління місцевих державних адміністрацій, положення про структурні підрозділи виконкомів місцевих рад та ін.

Першим нормативно-правовим актом, який забезпечив розвиток системи управління діяльністю органів публічної влади є Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого

самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р.

Не менш важливим є Державна стратегія регіонального розвитку на період 2020 року, в якій зазначені правила та цілі процедур для місцевих, центральних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування щодо здійснення цілей стратегії регіонального розвитку, затверджена Кабінетом Міністрів України. Цей документ закріплює основну ціль державної регіональної політики та визначає співвідношення цих цілей з іншими державними політиками, які націлюються на територіальний розвиток, з урахуванням змін, які відбулися у розвитку регіонів країни за останні роки.

Отже, правова основа управління діяльності органів публічної влади спрямована на пошук шляхів удосконалення публічних інституцій та методів їх діяльності, процедур, які при цьому використовуються, налагодження співпраці громадян з органами публічної влади на рахунок механізму управління.

2.3. Проблеми нормотворчої діяльності органів публічної влади.

Найвищою метою нормотворчої діяльності органів публічної влади є перехід принципу верховенства права у реальне забезпечення потреб для розвитку суспільства, їх діяльності, що знаходить своє відображення у правових нормах.

Ще з кінця минулого століття й по даний час триває створення та покращення правових норм. Також наявний певний негатив, що виявляється у відсутності потрібних механізмів нормотворчої діяльності, відповідного правового мислення початку дев'яностих років минулого століття. На даний час, в першу чергу, потрібні раціональні, всебічно обмірковані рішення з боку органів публічної влади та завершення реформ, що вже розпочато.

Особливої уваги у нормотворчому процесі потребує нормотворча діяльність органів публічної влади, де, з огляду на місце закону у системі

нормативно-правових актів та його багатофункціональність, ціна помилки є досить великою.

Необхідним поєднанням у нормотворчій діяльності органів публічної влади є наявність обдуманого політичного та наукового рішення щодо розроблення проекту закону та високого професійного рівня органів публічної влади, які втілюють у правові норми певне рішення.

Якщо ж взяти до уваги «нормотворчість» та «законотворчість», поняття яких вже висвітлено у данному дослідженні, то їх не можна ототожнювати, оскільки нормотворчість не зводиться до законотворчості, так як лише Верховна Рада України може займатися законотворчою діяльністю, як вищий представницький орган держави. Нормотворча діяльність вміщає у себе розроблення, прийняття та скасування підзаконних нормативно-правових актів та діяльність щодо розроблення проекту закону, які в подальшому вносяться Кабінетом Міністрів України на розгляд до Верховної Ради.

Основним призначенням нормотворчої діяльності органів публічної влади є встановлення нових норм права. Відомо й те, що законодавству необхідне регулярне оновлення та удосконалення, а процес нормотворчої діяльності повинен мати зміни на краще, які буде спрямовано на зростання результативності. Саме нормотворча діяльність органів публічної влади націлена на вирішення проблем, які характеризують нормотворчість як процес.

Якість законодавства залежить від організації самого процесу нормотворення, від його правової культури, рівня володіння юридичною наукою та засобами нормотворчої техніки та урахування громадської думки. Законодавство при цьому регламентує нормотворчий процес та встановлює вимоги до органів публічної влади, і водночас воно є результатом праці таких органів.

До недоліків законодавства можна віднести велику кількість законопроектів щодо внесених змін до законодавства у порівнянні з тими, що мають соціальні наслідки, визначають нові підходи та є початковими для

врегулювання суспільних відносин у відповідних сферах державного та муніципального управління, але не слід і забувати й про те, що постійне внесення змін до нормативно-правових актів може призвести до появи колізій та ускладнення правового регулювання.

Наступною суттєвою проблемою в законодавстві є мала наявність правових норм порівняно з матеріальним правом та непоступове та повільне їх створення. Саме діяльність органів публічної влади і спрямована на вирішення даної проблеми. Є зовсім мало галузей та інститутів права, які забезпечені дієвими та ефективними механізмами реалізації процесуальних норм. Для забезпечення ефективності правового регулювання потрібно не лише реформування та розвиток в прийнятті відповідних кодексів, а й створення кодексу матеріального права з урахуванням сучасної ситуації, оскільки використання такої форми систематизації при впорядкуванні того чи іншого масиву усуває колізії, дублювання в законодавстві та вирішуються інші питання, пов'язані з його подальшим удосконаленням.

Величезним недоліком нормотворчої діяльності органів публічної влади є відсутність системного підходу, оскільки в першу чергу потрібно розробити концепцію, стратегію та тактику напрямів реалізації політики держави, а вже потім – розроблення законопроектів. І лише після цього законопроекти щодо внесення змін відповідатимуть єдиній, цілісній, чітко сформульованій меті, яка сприятиме якості та ефективності прийнятих норм. Якщо ж розглянути більш детально, на прикладі англосаксонської традиції, то створення законів відокремлено від розроблення наукової концепції закону, що здебільшого стосується проекту закону, який готує уряд. Тобто підготовка тексту закону покладена на корпус урядових юристів відповідного міністерства, але під час процесу узгодження посадов особи допомагають вирішувати основні питання. У континентальній Європі підготовкою законів займаються адміністратори уповноважених міністерств, на яких покладена розробка концепції в галузі, що аналізується. Напрацьований досвід укладача вигідний тим, що при підготовці законів він має змогу помітити моменти, які

впливають з концепції. У країнах Східної та Центральної Європи підготовка законів покладена на адміністратора або робочу групу уповноваженого міністерства, а рідше на дану функцію можуть бути уповноважені юристи, які не працюють у міністерстві. Спостерігається така тенденція початку роботи над новим проектом без необхідного вивчення наукової концепції, яку проект повинен чітко визначити та ідентифікувати. У зв'язку із цим з'являється законопроект, який відображає погляди юриста-спеціаліста, це є результат власного досвіду та знань, а не повної та всебічної оцінки місцевих потреб і специфічних умов. Зачасту в таких випадках державні органи влади та органи місцевого самоврядування керуються вже існуючими на даний момент законами, в тому числі інших країн, не аналізуючи, як останній буде діяти в місцевих умовах. Це призводить не тільки до втрати часу робочими групами і парламентом, а й стримує ведення необхідних правових реформ, що може похитнути довіру тих, кого цей законопроект стосується.

В Україні одне з провідних місць в системі нормотворчої діяльності належить Міністерству юстиції України, оскільки дане міністерство є головним правовим експертом держави в системі центральних органів виконавчої влади. Саме це свідчить про підвищення стратегічного планування роботи в органах виконавчої влади, а також розроблення документів на різні проміжки часу, в яких зважаючи на соціально-економічні та суспільно-політичні державні процеси.

Для забезпечення єдиного принципу у нормотворчій діяльності органів публічної влади – Міністерство юстиції надає методичну допомогу у створенні проектів правових норм, а саме: займається навчанням щодо підвищення кваліфікації працівників юридичних служб центральних органів виконавчої влади, відповідно до професійних програм, розробляють проекти нормативних та правових актів щодо підвищення кваліфікації працівників, де останні можуть здобути нові знання, поглибити вже набуті та готують проекти нормативних актів, їх техніко-юридичних особливостей, розроблення з урахуванням правил нормопроектувальної техніки.

Під час проведення правового аналізу Міністерство юстиції перевіряє проекти актів Кабінету Міністрів чи відповідають вони нормам Конституції України, міжнародним договорам України та стандартам Ради Європи у сфері верховенства права, прав людини та демократії.

З огляду на клопітку роботу Міністерства юстиції щодо підвищення якості нормотворчої діяльності органів публічної влади, нинішньому нормотворчому процесу не вистачає нових методів, наукових підходів щодо організації процесу нормотворення, висококваліфікованого фахового рівня органів публічної влади та основних обов'язкових правил нормотворчої діяльності цих органів, що великою мірою ускладнює шлях розроблення, вивчення та опрацювання проектів закону.

Отже, беручи до уваги вищенаведене, можна сказати, що зазначені проблеми залишатимуться й надалі, якщо не зробити крок до їх подолання, а саме: прийняття такого нормативного акта, який зміг би закріпити певні вимоги до нормотворчої діяльності органів публічної влади, наприклад прийняття закону про нормативно-правові акти.

РОЗДІЛ 3. СПОСОБИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТА ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

3.1. Проблеми, що виникають в процесі управління діяльністю органів публічної влади та перспектива їх вирішення.

Під час впровадження реформ в Україні важливого значення набуло нормативне закріплення створення механізму регулювання державно-управлінських відносин. Таке нормативне закріплення повинно відповідати європейським стандартам публічного адміністрування, фундаментом чого є верховенство права, дотримання прав, свобод та інтересів громадян, надання адміністративних послуг. Це робить актуальним потребу в реформуванні нормативної бази діяльності органів публічної влади, що в першу чергу повинно бути спрямоване на демократизацію та гуманізм владних відносин.

Основним напрямом вдосконалення є створення механізму, який ефективно сприяв би прийняттю управлінських рішень, конкретно розподіляв повноваження та функції органів публічної влади.

Органи публічної влади на рівні території повинні зосередити акцент на виконанні нормотворчих і контрольних функцій щодо забезпечення захисту інтересів населення, а також враховувати місцеву специфіку, яка необхідна для ефективності їх виконання.

На даний час, ситуація в сфері конституційного забезпечення діяльності органів публічної влади в Україні характеризується як сталий процес, у зв'язку із постійними змінами та спробами звикнути до тих змін, які відбувалися останнім часом та, які супроводжують політичне, економічне, соціальне та культурне життя країни, характерні системі управління. Так як зміна об'єкту управління викликає певну реакцію суб'єктів, то з іншого боку, становлення повинне відбуватися в чітко зазначених межах законодавства, в іншому випадку – набуває ознак стихійності й безсистемності.

Велику увагу науковці приділяють питанням реформування органів місцевого самоврядування: 1) збільшенню ефективності державної регіональної політики уряду; 2) забезпеченні реалізації прав і свобод громадян; 3) гармонійному поєднанню загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням територіальних особливостей; 4) сприянню розвитку місцевого самоврядування з конкретним розподілом функцій та повноважень виконавчої влади. Акцентується увага на пошуці розбудови відносини між владою та громадянським суспільством, хоча кардинальне розмежування може призвести до протистояння між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Не звертаючи увагу на ознаки виконавчої влади України на даний час, які є успадкованими за часів радянської системи, то подолання політико-управлінських вад є необхідними, хоча і недостатніми для впровадження нової, демократичної системи функціонування державного управління. Водночас важливим є і те, аби не допустити нехтування правами людини, застосування до громадян утисків та репресій.

Оновлення та зміна ролі держави в системі політики та обмеження її впливу на суспільство призводять до зміни структури та функцій системи органів публічної влади. Такі зміни управління органів публічної влади, що визначаються новими моделями соціальної організації суспільства, знаходять відображення у покроковій заміні функцій управління завданнями щодо визначення напрямку, забезпечувального та контролюючого спрямування. Органи публічної влади змінюють свої функції щодо того аби організувати взаємодію суб'єктів управління, а також об'єктів управління, формування нормативної, правової бази відповідних підсистем та контролю показників діяльності. Отже, процес становлення громадянського та демократичного суспільства, формування нової моделі політичного управління в Україні призводить до переосмислення місця і ролі держави, що поступово має перейти в інститут реалізації суспільних потреб та інтересів. Можна з упевненістю сказати, що основним завданням адміністративної реформи

виступає зміцнення влади як одне із головних важелів посилення дієвості держави, для чого вдосконалення організації та діяльності органів публічної влади повинно оптимізувати ефективність повноважень і функцій. Не менш важливими є і участь у правотворчій діяльності, реалізація важливих рішень, дотримання норм законів, надання послуг громадянам тощо.

Для вирішення поставлених проблем в організації публічної влади, її правового регулювання дослідженням є використання функціонального підходу, фундаментом чого служать суб'єктивні й об'єктивні фактори та організаційні форми державного управління. Від поставлених завдань, цілей та мети залежать взаємовідносини та обсяг повноважень органів публічної влади, їх структурних підрозділів та посадових осіб.

Вперше в Україні на місцевому рівні значну увагу приділено функціонуванню територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, які не належать до місцевих державних адміністрацій за структурою. У вітчизняній літературі деякі автори зазначають певну напруженість у відносинах між державними адміністраціями на місцях та підрозділами центральних органів виконавчої влади на рівні районів і областей, що нечітко виявляється у розподілі обов'язків, умовному застосуванні поняття «делеговані повноваження». Так місцеві державні адміністрації є відповідальними перед вищестоящими органами влади у тій частині діяльності, на яку вони жодним чином вплинути не можуть, оскільки відносяться до компетенції територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

На систему державного управління в Україні на територіальному рівні негативно впливає діяльність щодо взяття за приклад методів зарубіжних країн, а краще було б спиратися на власний досвід та традиції. Пріоритетними напрямками щодо покращення процесу державного управління слугує запровадження єдиного органу загальної компетенції у адміністративно-територіальних одиницях та участь виконавчих органів центральної влади у вирішенні державних питань на локальному рівні.

Отже, держава централізовано не може здійснювати свої повноваження щодо громадян, оскільки це вимагає створення відповідних державно-управлінських механізмів на місцевому рівні. Управління державних органів і органів місцевого самоврядування включає в себе центральну ланку державної влади й регіональне та місцеве управління, через яке реалізуються загальнодержавні інтереси у відповідних сферах та галузях із врахуванням потреб територій, а місцеве – задовольняє інтереси та потреби спільноти на місцях, хоча й у деяких випадках може виступати від імені держави.

3.2. Удосконалення правового управління діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні.

Органи місцевого самоврядування повинні постійно змінювати та удосконалювати напрацьовану роками практику своєї діяльності. Велика увага цьому приділяється на даний час, оскільки система органів місцевого самоврядування за 2020-2021 роки набула великих змін у своїй управлінській діяльності, це пов'язано з тим, що сільські, селищні, міські ради та інші органи місцевого самоврядування повинні бути головною ланкою на захисті прав територіальних громад. В Україні постало питання щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування на місцевому рівні.

Досить глибоко висвітлено питання щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у роботах В.Литвина, В.Тимощука, О.Черненко. Ними напрацьовано багатий методичний потенціал щодо організації роботи органів місцевого самоврядування. Удосконалення нормативно-правового забезпечення шляхом редагування існуючих та запозачування нових організаційно-правових засад – це одне з основних шляхів оптимізації діяльності органів місцевого самоврядування в умовах зміни процесу управління місцевого самоврядування України. Саме від якості та ефективності нормативно-

правової основи залежить подальше успішне реформування організаційно-функціональної структури органів місцевого самоврядування.

Удосконалення правового управління діяльністю органів місцевого самоврядування вміщує в собі нормативне регулювання, як засіб управління стосовно сфери місцевого самоврядування, тобто пошук певних спроб удосконалення вже наявних та створення нових правових норм, які є необхідними для виконання поставлених завдань в сфері місцевого самоврядування. Фундаментом такого процесу є створення та модернізація нормативно-правової бази як спосіб досягнення упорядкованості системи місцевого самоврядування.

Якщо ж брати до уваги всі нормативно-правові акти у сфері місцевого самоврядування (Конституція України, Європейську хартію місцевого самоврядування, ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», підзаконні нормативно-правові акти прийняті на рівні органів державної влади, що мають рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування та акти прийняті в системі місцевого самоврядування, тощо), то можна сказати, що вдосконалення таких нормативно-правових актів є найбільш необхідним для управління діяльністю органів місцевого самоврядування.

Сьогодні потребує більшої участі органів місцевого самоврядування в житті територіальних громад, їх існуванні та забезпеченні прав та інтересів. В актах, які існують на даний час, в основному висвітлено діяльність щодо взаємодії органів місцевого самоврядування з територіальними громадами, де акцентовано увагу на правах органів місцевого самоврядування та обов'язками особи, а права особи та порядок їх захисту висвітлено не в достатній мірі, оскільки на сам орган покладаються мінімальні обов'язки.

Тому першим кроком до вдосконалення правового управління діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні є необхідність прийняття такого законодавчого акту, який зміг би врегулювати відносини між органами місцевого самоврядування та особами територіальних громад. Наприклад прийняття процедурного кодексу, в якому були б закріплені

шляхи врегулювання різноманітних процесуальних відносин в управлінській діяльності органів місцевого самоврядування та осіб територіальних громад. Прийняття такого кодексу дозволить на законодавчому рівні врегулювати процесуальні відносини в управлінській діяльності органів місцевого самоврядування.

Не менш важливим є удосконалення нормативного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування шляхом прийняття закону про послуги в адміністративній сфері або ж закону про адміністративні послуги. Вже неодноразово проекти таких законів розглядалися Кабінетом Міністрів, проте в подальшому їх або відкликали, або не включалися до порядку денного.

Важливе значення мають Укази Президента України, які визначають основні пріоритети державної політики щодо місцевого самоврядування. Якщо ж спиратися на досвід минулих років, то прикладом такого нормативно-правового акту є Указ «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні», яким було затверджено відповідну програму державної підтримки місцевого самоврядування, проте положення цієї програми мають нереалізовані на практиці строки. На сьогоднішній день така програма використовується в якості зразку для підготовки місцевих та регіональних програм підтримки та розвитку місцевого самоврядування, що фінансуються за рахунок відповідних місцевих бюджетів. В рамках цих програм не приділялася увага проблемам удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

До шляхів удосконалення правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування можна віднести підготовку та прийняття Положення про органи місцевого самоврядування, в основі чого буде покладено можливість правового моделювання, яке сприятиме заснуванню нормативно-правових актів на попередньо розробленій моделі, що мають більшу наукову обґрунтованість і практичну цінність.

Важливу роль в діяльності органів місцевого самоврядування відіграє і програма розробки бюджету, що потребує певних рекомендацій щодо планування діяльності органів місцевого самоврядування. Відсутність такого документу призводить до негативних наслідків в організації правової діяльності, порушенні термінів виконання документів та до неможливості фінансування.

Отже, беручи до уваги вищенаведене, можна сказати, що найголовнішим кроком до вдосконалення нормативного правового забезпечення організаційної діяльності органів місцевого самоврядування є удосконалення локальних нормативно-правових актів.

Висновки

Узагальнивши кінцеві результати наукового дослідження з даної теми, з упевненістю можна сказати, що усвідомлено повноту поняття органів публічної влади та що вони собою являють, а саме: публічна влада – це єдина, взаємопов’язана система органів місцевого самоврядування та органів державної влади, які здійснюють контроль та управління найважливіших справ суспільства за дорученням народу, як єдиного представника влади в Україні, і які свою діяльність здійснюють відповідно до Конституції України та Законів України, обов’язковість яких надана Верховною Радою України. Повністю усвідомлено на які види поділяються органи публічної влади (державні органи та органи місцевого самоврядування) та яку діяльність здійснюють.

Також досліджено нормативно-правові акти, якими регулюється діяльність органів публічної влади, до яких належать: Конституція України, Закони України, які регулюють організацію роботи органів публічної влади та підзаконні нормативно-правові акти, які визначають статус і регулюють порядок роботи органів місцевого самоврядування, органів державної влади, та їх структурних підрозділів.

Здобуті знання під час наукового дослідження в подальшій діяльності допоможуть зорієнтуватись у конституційних засадах діяльності як державних органів влади, так і органів місцевого самоврядування, нададуть змогу застосовувати у практичній діяльності акти законодавства, що регулюють сферу діяльності органів публічної влади. Керуючись нормами чинного законодавства, допоможуть організувати реалізацію прав та обов’язків, відповідальність державних службовців і проходження ними державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Нададуть

можливість на практиці застосовувати нормативно-правові акти в процесі реалізації службових відносин для виконання службових обов'язків, урахуваючи зміст службових відносин в органах публічної влади, - застосовувати, як організаційні, так і правові форми та засоби притягнення державних службовців до юридичної відповідальності.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 р. (редакція від 01.01.2020 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року (редакція від 24.10.2020 р.) № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. (редакція від 23.07.2020 р.) № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
4. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. (редакція від 01.01.2020 р.) № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
5. Про регламент Верховної Ради України від 10 лютого 2010 р. (редакція від 03.10.2020 р.) № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
6. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23 вересня 1997 р. (редакція від 16.07.2019 р.) № 539/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
7. Про центральну виборчу комісію: Закон України від 30 червня 2004 р. (редакція від 23.07.2020 р.) № 1932-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15>.
8. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17 листопада 2011 р. (редакція від 23.07.2020 р.) № 4061-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
9. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. (редакція від 16.10.2020 р.) № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
10. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. (редакція від 11.09.2020 р.) № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

11. Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 2 квітня 2010 р. (редакція від 01.06.2019р.) № 504/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
12. О.І. Васильєва, Н.В. Васильєва, О.С. Ігнатенко. Кадрове забезпечення органів місцевої влади у сфері надання публічних послуг: навчальний посібник. Київ, 2018. 284 с.
13. К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерезь. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Київ, 2017. 796 с.
14. [В. Галуцько та інші] Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Херсон, 2018. 21 с.
15. О.А. Ганич, О.Л. Леонов. Правотворчість у державному управлінні: навчальний посібник. Донецьк, 2016. 19 с., 209 с.
16. Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін. Державне управління: підручник у двох томах. Київ-Дніпропетровськ, 2016. 87 с. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky.
17. Н.Г. Плахотнюк, В.І. Мельниченко, С.Д. Дубенко, М.П. Грай, Л.Ю. Снісаренко, В.А. Яцук. Право в публічному управлінні: навчальний посібник. Київ, 2018. 114 с.
18. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: навчальний посібник. Харків, 2012. 672 с.
19. Великий тлумачний словник сучасної української мови за редакцією В.П. Бусел. Ірпінь. 2015. 1440 с.
20. Л. Приходченко, С. Є. Саханенко, П. І. Надолішній. Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії: навчальний посібник. Одеса, 2017. 332 с.
21. В. І. Риндюк. Нормотворча діяльність: Навчальний посібник. Київ, 2017. 20 с.
22. М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачов. Загальна теорія держави і права: підручник. Харків, 2017. 432 с.

23. Т. Е. Василевська, І. Г. Сурай, О. І. Васильєва та ін.; за загальною редакцією Т. Е. Василевської. Проблеми реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні: монографія. Київ, 2018. 256 с.
24. Віліжінський В.М. Реформування системи місцевого самоврядування в Україні з урахуванням національних традицій врядування: монографія. Одеса, 2016. 182 с.
25. О.І. Зозуля. Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності: монографія. Харків, 2015. 304 с.
26. О.М. Петришина. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні: монографія. Національний університет «Юридична академія ім.Я. Мудрого». Харків, 2015. 231 с.
27. Селіванов А. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики). Право України, 2016. 28 с.
28. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія. Львів, 2017. 468 с.
29. О.В. Чернецька. Конституційні основи правотворчої компетенції представницьких органів місцевого самоврядування: монографія. Київ, 2015. 92с.
30. О.І. Ющик. Теоретичні основи законодавчого процесу: монографія. Київ, 2015. 53 с.
31. Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. За міжнародною участю. 27.10.2017 р. Одеса, 2017. 394 с.
32. В.С. Куйбіда, М.М. Білинська, В.Л. Федоренко. Публічне управління та публічна служба в Україні: стан проблем та перспективи

розвитку [Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (07-08 вересня 2018 р., м. Київ)]. Київ, 2018. 520 с.

33. О.І. Зозуля. Канцелярія Президента України: правові засади побудови апарату глави держави. Форум права. №2. 152 с. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08zoiagd.pdf> .

34. Ю.В. Колобов. Державна служба як соціально-правовий та державно-управлінський інститут сучасного суспільства. Науковий вісник Академії муніципального управління. 2016. 204 с.

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Поліський національний університет

*Кафедра економічної теорії, інтелектуальної
власності та публічного управління*

ДОДАТКИ

до кваліфікаційної роботи

**«УПРАВЛІННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОЮ
ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ»**

Житомир – 2021 рік