

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики

Факультет № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

з навчальної дисципліни «*Напрями розвитку науки адміністративного права та процесу*» вибіркових компонент освітньої програми третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти

081 Право 081 Law

за темою – *Пошуки шляхів удосконалення чинного законодавства як основне завдання адміністративно-правових досліджень*

Харків 2023 рік

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 30 серпня 2023 року №7

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25 серпня 2023 року
№7

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 29 серпня 2023 року №7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

Розробники:

1. Завідувач кафедри адміністративного права та процесу факультету №1, д.ю.н., професор Салманова О.Ю.
2. Професор кафедри адміністративного права та процесу факультету №1, д.ю.н., професор Гусаров С.М.
3. Доцент кафедри адміністративного права та процесу факультету №1, д.ю.н., професор Джафарова М.В.
4. Професор кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики факультету №6, д.ю.н., професор Бугайчук К.Л.

Рецензенти:

1. Професор кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування, к.ю.н., доцент Іванцов В. О.,
2. Заступник начальника відділення поліції №3 Харківського районного управління поліції №1 ГУНП в Харківській області, д.ю.н., с.н.с. Прокопенко О.Ю.

План лекції

1. Розробка перспективних напрямів систематизації адміністративного законодавства.
2. Дослідження проблем кодифікації адміністративно-деліктного законодавства.
3. Визначення шляхів удосконалення законодавства щодо публічного управління в окремих сферах і галузях.

Рекомендована література:

Основна

1. Загальне адміністративне право: підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., та ін. Видання друге. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
3. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. К. : Дакор, 2016. 464 с.
4. Адміністративне право: навч. посіб. для здобувачів вищ. освіти / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй та ін. ; за заг. ред. В. М. Гаращука. Харків: Право, 2017. 174 с.
5. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

Додаткова

1. Адміністративне право України (загальна частина): навч. посіб. / Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін. Вид. 2-е, доп. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
2. Адміністративне право України. Загальна частина у схемах: навч. посіб. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. В. Сокурєнка; О. В. Брусакова, Д. В. Швець та ін. Харків : ХНУВС, 2019. 236 с.
3. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. К. : Дакор, 2016. 464 с.
4. Кунєв Ю.Д., Дувінг В.О. Публічно-адміністративна діяльність – об'єкт адміністративно-правової науки. *Правова позиція*. № 4 (25), 2019. С. 43–50.
5. Курило В., Городецька І. Місце та роль адміністративних правовідносин у механізмі адміністративно-правового регулювання у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія «Юридичні науки». 2017. № 4. С. 30-35.

6. Особливе адміністративне право: підручник / за ред. Бернда Візера, Ярослава Лазура, Тетяни Карабін, Олександра Білаша. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 464 с.

7. Адміністративно-правова реформа в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. С. В. Петкова. Київ: КНТ, 2022. 180 с.

Інформаційні ресурси в Інтернеті

1. Гута С.С. Структурно-функціональна модель системи державного управління в умовах кризових ситуацій, зумовлених воєнно-політичними чинниками. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 2. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2020/102.pdf

2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/conv#n517>.

3. Кантор Н.Ю. Засади формулювання цілей норм адміністративного права. *Правова позиція*. 2022. № 4 (37). С. 51-54. URL: <http://www.legalposition.umsf.in.ua/archive/2022/4/9.pdf>

4. Бородін І., Шапенко Л. Еволюція адміністративного права України. *European political and law discourse*. 2016. № 3 (2). С. 121-125. URL: https://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/21849/1/Бородін_Шапенко.PDF

Текст лекції

1. Розробка перспективних напрямів систематизації адміністративного законодавства.

Норми адміністративного права містяться в різних за своїм характером і значенням джерелах – юридичних актах нормативного характеру. Це обумовлено широтою та розмаїттям предмету адміністративного права, які складають різноманітні відносини публічного характеру.

Адміністративно-правове регулювання такої складної сфери, як управління, вимагає чисельних законів та підзаконних нормативно-правових актів. При цьому адміністративно-правові норми містяться не тільки в актах власне адміністративного законодавства, але й в нормативних актах різних галузей законодавства. Це призводить до того, що норми адміністративного права розрізнені і малодоступні для користування, і тому існує нагальна потреба в їхній систематизації.

За традицією, що склалася в нашій державі, джерела адміністративного права найбільш представлені підзаконними актами з метою суттєвого підвищення питомої ваги законів у правовому регулюванні виконавчої влади.

Крім того, відповідно до статті 9 Конституції України міжнародні договори, що містять норми адміністративного права, також є джерелом адміністративного права.

Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, які делегуються їм місцевими державними адміністраціями, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Такі рішення також слід вважати джерелом адміністративного права.

Таким чином, джерела адміністративного права – це зовнішні форми вираження адміністративно-правових норм. Той факт, що адміністративне право регулює значну кількість суспільних відносин різноманітного обсягу, зумовлює чисельність джерел адміністративного права. Джерела адміністративного права складають певну систему, в якій можна виділити:

1. Конституцію України;
2. Закони України: Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП); Кодекс адміністративного судочинства України (КАС); Митний кодекс України (МК); Податковий кодекс України (ПК); «Про державну службу» «Про звернення громадян», «Про освіту», «Про об'єднання громадян», «Про доступ до публічної інформації» тощо);
3. постанови та розпорядження Верховної Ради України;
4. укази та розпорядження Президента України;
5. постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України;
6. накази міністерств, накази та інструкції інспекцій, служб, агентств, органів виконавчої влади зі спеціальним статусом;
7. накази керівників державних підприємств, установ, організацій;
8. нормативні акти місцевих державних адміністрацій (розпорядження, накази);
9. нормативні акти місцевих рад та їх виконавчих органів (рішення, розпорядження);
10. міждержавні угоди, ратифіковані Верховною Радою України;
11. акти союзного законодавства, якщо вони не суперечать Конституції та законодавству України до прийняття аналогічних документів органами України.

Джерела адміністративного права характеризуються надмірною кількістю, розмаїттям їх зовнішніх форм та юридичної сили, відсутністю єдиного (збірного) кодифікованого акту. Тому в Україні відбувається процес систематизації адміністративного законодавства.

Систематизацію законодавства треба розглядати як один із засобів удосконалення правового регулювання, що сприяє впорядкуванню чинних інститутів права, усуненню протиріч у змісті правових норм, вилученню застарілих та створенню нових норм права, які відповідають потребам суспільного розвитку.

Основними напрямками удосконалення адміністративного законодавства є:

- усунення прогалин в адміністративно-правовому регулюванні;
- створення норм, які повинні відображувати та закріплювати суспільні відносини, що виникли, а також сприяти здійсненню реформ, що проводяться в Україні;
- систематизація норм адміністративного законодавства за такою системою, яка була б науково обґрунтованою та зручною для практичного застосування.

Систематизація - це упорядкування та удосконалення нормативного матеріалу, приведення його у певну систему. Систематизація здійснюється у 2 формах: інкорпорації та кодифікації.

Інкорпорація адміністративного законодавства - зовнішня обробка чинного та нечинного нормативно-правового матеріалу й розташування його в певному порядку. Вона здійснюється з метою поліпшення пошуку нормативного матеріалу, наукових досліджень. Проводиться інкорпорація як органами держави, так і недержавними організаціями. Частіше її здійснюють інститути, комісії, вчені-юристи, професійні громадські правничі організації тощо.

Інкорпорація в ряді випадків може розглядатися в якості проміжної, підготовчої стадії до кодифікації. Разом з тим, деякі галузі законодавства вимагають тільки інкорпоративної обробки, до того ж далеко не все законодавство може бути кодифіковане.

Кодифікація адміністративного законодавства - перегляд нормативно-правових актів з метою усунення суперечностей між ними, вилучення застарілих, нечинних, створення нових правових актів, прийняття кодифікованих актів. Для адміністративного законодавства притаманна часткова кодифікація, оскільки протягом довгого часу кодифікації підлягали лише адміністративно-деліктні норми

Як було зазначено вище, сьогодні адміністративно-правові норми містяться в численних нормативно-правових актах різної юридичної сили. Проте нині ведеться робота з упорядкування законодавства, пропонується провести повну кодифікацію адміністративно-правових норм і створити т.зв. Адміністративний кодекс України як сукупність кількох «кодексів», «томів», «книг», серед яких будуть Кодекс України про адміністративні проступки, Адміністративно-процедурний кодекс, Кодекс поведінки державних службовців тощо. Інтенсивно ведеться робота у напрямі підготовки та громадського (в т.ч. фахового) обговорення проекту нового кодифікованого адміністративно-деліктного акта, вже підготовлено проект Кодексу України про адміністративні проступки, проект Концепції реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні. Громадському обговоренню вже протягом тривалого часу піддається проект Адміністративно-процедурного кодексу України. Отже, планується кодифікувати переважно процедурні та адміністративно-деліктні норми, що ж до матеріальних адміністративно-правових норм, вони і надалі будуть залишатися, переважно, у численних законодавчих та підзаконних нормативних актах, що зумовлено неможливістю об'єктивного проведення їх суцільної кодифікації, враховуючи поліструктурний характер галузі.

Функції кодифікації виходять далеко за межі звичайного впорядкування законодавства, це — головний шлях розвитку та удосконалення права, підвищення його рівня культури та ефективності. В багатьох випадках видання «Кодексу» втілює якісне оновлення правового регулювання.

Нині адміністративне законодавство кодифіковане лише частково. Наявність великої кількості адміністративно-правових норм, їх розпорошеність і мобільність об'єктивно не дозволяють створити єдиний кодифікований акт.

З урахуванням різноманітності суспільних відносин, які потрібно врегулювати нормами адміністративного права, бурхливого розвитку ряду адміністративно-правових інститутів доцільно кодифікацію норм цієї галузі

права здійснювати за окремими підгалузями та інститутами, а також поетапно, в залежності від ступеня вирішеності суспільних потреб.

У першу чергу потребують кодифікації процесуальні норми щодо адміністративних проваджень у суді, проваджень, що здійснюються органами виконавчої влади відносно конкретних справ про адміністративні проступки, а також різного роду спеціальних проваджень, що здійснюються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

З цього випливає необхідність розробки та прийняття Адміністративно-процесуального кодексу, а також Кодексу законів про адміністративні проступки та Адміністративно-процедурного кодексу.

Оскільки здійснити кодифікацію норм адміністративного законодавства одночасно і в єдиному акті об'єктивно неможливо (та і недоцільно), пропонується поетапна кодифікація за окремими сферами та інститутами адміністративного правового регулювання.

Кожний етап цієї роботи має завершуватися підготовкою окремих частин майбутнього Адміністративного кодексу у вигляді відповідних томів (або «книг»), що повинні мати кодифікований характер і можуть називатися «Кодексами».

2. Дослідження проблем кодифікації адміністративно-деліктного законодавства

На сучасному етапі розвитку наукових досліджень сформувався аксіоматичний погляд, згідно з яким адміністративна деліктологія розглядається у якості однієї із складових групи адміністративно-правових наук.

Наявність аксіологічних та гносеологічних зв'язків між зазначеними науками виявляється, перед усім в тому, що досліджуючи поняття, ознаки, структуру, динаміку, закономірності виникнення та розвитку адміністративної делікатності, адміністративна деліктологія використовує та удосконалює понятійний апарат, наукові положення різних інститутів адміністративного

права: адміністративну відповідальність, адміністративні правопорушення, заходи адміністративного примусу, виконавчу владу, публічні інформаційні ресурси, тощо.

Попри широке використання наукою адміністративною деліктологією правових норм, понять, концепцій, об'єднаних в різні підгалузі та інститути адміністративного права, в юридичній науці під впливом різних правотворчих, правозастосовчих, науково-дослідних процесів відбулася викристалізація широкої групи адміністративно-правових норм та пов'язаних з їх тлумаченням понять, категорій, принципів, правових засобів.

Об'єднані за спільним критерієм – адміністративно-деліктним феноменом правові норми, поняття, принципи та засоби одержали своє завершене оформлення в межах адміністративно-деліктного права.

Незважаючи на спроби деяких дослідників визнати за адміністративно-деліктним правом значення окремої галузі права, найбільшу підтримку серед вчених-адміністративістів одержав погляд про належність адміністративно-деліктного права до підгалузі адміністративного права.

На думку В. К. Колпакова, визнання за адміністративно-деліктним правом значення підгалузі адміністративного права обумовлено: «по-перше, тим, що деліктна частина адміністративного права має: а) свій предмет регулювання; б) свій специфічний метод правового регулювання; в) відокремлено сформовану нормативну базу; по-друге, тим, що правова наука не створила необхідних теоретичних передумов для її визнання як «суверенного» правового утворення (вона де-факто сформована наукою адміністративного права, її основні поняття розроблені в межах адміністративного права, а акти мають також і адміністративно-правове спрямування). Концентрація в структурі підгалузі адміністративно-деліктного права правових інститутів, безпосередньо пов'язаних з предметом адміністративної деліктології тягне за собою не лише поглиблення функціонально-методологічних зв'язків цієї обумовлює їх звуження в межах більш загальної науки адміністративного права. На основі використання

результатів досліджень науки адміністративного права, адміністративна деліктологія при реалізації покладених на неї завдань синтезує необхідну для розвитку її понятійного апарату, теорій методів дослідження наукову інформацію.

Систему законодавства про адміністративні правопорушення в наш час складають Кодекс України про адміністративні правопорушення і окремі законодавчі акти. З окремих питань рішення, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність, можуть приймати органи місцевого самоврядування.

Так, закріплення за органами місцевого самоврядування повноважень щодо прийняття рішень з адміністративною санкцією обумовлено тим, що на місцях виникає необхідність врегулювання загальнообов'язковими правилами певних відносин, які мають тимчасовий або місцевий характер, із застосуванням до їх порушників заходів адміністративного впливу.

Кодекс України про адміністративні правопорушення складається із 5-ти розділів, 33-х глав і біля 380-ти статей.

В розділі I встановлено загальні положення законодавства про адміністративні правопорушення: його завдання, систему, порядок чинності, окремі принципи; в розділ II «Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність» складається із загальної і особливої частин.

В загальній частині закріплено поняття адміністративного правопорушення, форми вини, особливості адміністративної відповідальності окремих осіб, обставини, що виключають протиправність та шкідливість діяння, систему і види адміністративних стягнень, загальні правила і строки їх накладення.

В особливій частині наводиться перелік діянь, які визнаються адміністративними правопорушеннями, і дається їх опис, іншими словами, сформульовано склади адміністративних проступків. Кожна стаття особливої частини закріплює не тільки конкретний склад, але і санкцію за вчинене

правопорушення. Інші три розділи по суті становлять процесуальну частину КУпАП.

В розділі III наведено перелік органів і посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, врегульовано деякі питання утворення та функціонування цих органів, а також визначено, які види справ має право розглядати той чи інший орган або посадова особа, тобто вирішено питання про підвідомчість справ.

Правила провадження в справах про адміністративні правопорушення закріплено в розділі IV КУпАП. В ньому визначено завдання та принципи цього провадження, порядок складення протоколу про адміністративне правопорушення, заходи забезпечення провадження, правовий стан учасників, порядок розгляду справ і винесення постанов, оскарження та опротестування постанов і перегляду справ.

Останній, V розділ КУпАП присвячено виконавчому провадженню. В ньому детально врегульовано порядок виконання постанов про накладення кожного із 7-ми видів адміністративних стягнень, а також постанов у частині відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням.

Окремі законодавчі акти, які регулюють питання адміністративної відповідальності, повинні включатися до КУпАП, що сприяє послідовній кодифікації законодавства про адміністративні правопорушення. Разом з тим норми деяких законодавчих актів, що передбачають адміністративну відповідальність, до КУпАП не включено, що не можна визнати нормальним оскільки вже кодифіковане законодавство потребує ніби додаткової кодифікації. Тому потрібно передбачити механізм, який би забезпечував концентрацію всіх норм, які встановлюють адміністративну відповідальність, саме в цьому Кодексі. Інші ж нормативні акти можуть лише встановлювати її певні особливості в тих чи інших сферах, та й то за умови, що ці особливості не можна передбачити в КУпАП. До згаданих норм належать приписи Митного кодексу України, який регулює відповідальність за порушення митних правил,

законів «Про запобігання корупції», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» тощо.

Класифікацію всього масиву складів адміністративних правопорушень (Особлива частина розділу II КУпАП) законодавець здійснив наступним чином:

- а) залежно від структури соціально-господарського комплексу;
- б) залежно від змісту відносин, що охороняються.

В результаті використання таких критеріїв проступки, що посягають на єдиний родовий об'єкт, опинилися в різних главах.

Порядок чинності законодавства про адміністративні правопорушення закріплено в ст.8 КУпАП. Основний принцип чинності цього законодавства полягає в тому, що особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, підлягає відповідальності на підставі актів, що діють під час і за місцем вчинення правопорушення. Єдиний виняток із зазначеного правила становлять норми, які пом'якшують або скасовують адміністративну відповідальність.

Такі норми мають зворотну силу, тобто вони поширюються і на правопорушення, вчинені до видання цих норм. Акти ж, які встановлюють або посилюють відповідальність, зворотної сили не мають, вони можуть застосовуватися лише щодо діянь, вчинених після набрання цими актами чинності. Інакше вирішено питання щодо чинності процесуальних норм: провадження в справах про адміністративні правопорушення ведеться на підставі законодавства, яке діє не під час вчинення проступку, а під час розгляду справи.

Але підводячи підсумки, варто зазначити, що сьогодні КУпАП — основний і домінуючий законодавчий акт адміністративно-деліктної сфери — опинився в епіцентрі дискусій щодо оновлення змісту адміністративної відповідальності, у тому числі і шляхом її нової кодифікації.

3. Визначення шляхів удосконалення законодавства щодо публічного управління в окремих сферах і галузях

Сучасна система державного регіонального та місцевого управління в Україні переживає період трансформації, зумовлений пошуком моделі адміністрування, здатної бути ефективною з точки зору досягнення загально значущих цілей, компактною щодо своєї структури, позбавленою некомпетентності державних службовців високого рангу, які за вирішенням власних проблем та інтересів забули про своє призначення.

Неефективність державного сектора відбивається у високому рівні корупції серед державних службовців, нездатності системи управління оперативно реагувати на очікування і потреби широких верств суспільства, низькому рівні життя більшості населення та інтелектуальній деградації.

Створена в 1990 роки система державного управління була самодостатньою з точки зору реалізації інтересів «нових» класів – так званих представників фінансово-промислових груп, високопосадовців, що їх обслуговують. Спроби її реформування не давали позитивних результатів, оскільки не мали системного характеру, були поверхневими, концептуально й організаційно неопрацьованими з урахуванням специфіки українських умов. Як наслідок, це призвело до загострення кризових явищ у всіх сферах суспільного життя держави.

Однозначного розуміння того, якою має бути система державного та регіонального управління у практиці та в законодавстві України, поки не склалося. Наукові розробки проблем організації та діяльності виконавчої влади під впливом змін у державному і соціальному розвитку країни в останнє десятиріччя виявилися дещо «підзабутими», а нові дослідження в цій галузі переживають певний застій. Заполітизування процесів державного управління відсунуло на другий план наукові дослідження в цій галузі. Конфлікт об'єктивних і суб'єктивних умов та чинників у галузі державного будівництва підсилює кризовий стан виконавчої влади в Україні і процеси її взаємодії з іншими гілками державної влади.

Питання запровадження інноваційних технологій на основі використання проектних підходів в органах виконавчої влади розроблялися такими

науковцями, як А. Акульчев, Л. Албастова, В. Ігнатов, А. Понедєлков, А. Старостінта ін. Їхні дослідження на основі методології комплексного вдосконалення систем управління, методики аналізу й оцінки систем управління, побудови нормативної (з упровадженням в організаційну діяльність органів виконавчої влади проектних підходів) моделі системи управління мають важливий прикладний характер. Їх зосереджено на визначенні структури та процесів органів державного управління різних рівнів; дій службовців апарату цих органів, що спрямовані на досягнення цілей органів управління, а також визначенні чисельності керівних працівників на підставі встановлення витрат праці на виконання постійно повторюваних операцій та дій. Такий підхід дозволяє визначити дії всіх працівників органу управління, що спрямовані на досягнення його цілей, а відповідно, на підвищення ефективності їхньої діяльності.

Питання впровадження менеджерських підходів у державне управління розглянуто в спеціальних та узагальнювальних працях М. Бутка, І. Василенка, Дж. О'Шонессі, А. Радченка, А. Скамницького. У цих дослідженнях основну увагу приділяється сучасним технологіям проектного менеджменту, особливостям проектної діяльності, а також її відмінностям від «звичайної» трудової діяльності.

В основі вироблених рекомендацій – упровадження проектних підходів в управлінську діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Враховуючи це, наголошується на перепрофілюванні, підвищенні рівня державних службовців – основних реалізаторів проектного менеджменту.

Мається на меті пошук основних шляхів удосконалення системи розв'язання таких дослідних завдань:

- систематизувати і проаналізувати уявлення про основні шляхи та засоби вдосконалення державного управління в пострадянській Україні;
- проаналізувати основні принципи побудови і шляхи підвищення ефективності системи регіонального управління, розробити концептуально оформлені рекомендації з їхнього подальшого впровадження;

- обґрунтувати необхідність застосування інноваційних методів управління на основі впровадження проектних підходів в організаційній діяльності органів державної влади.

Методологія дослідження включає сукупність загальнонаукових і спеціальних методів. Основним методом вивчення питання є системний підхід, який дозволяє подати процес удосконалення регіонального управління у вигляді системної цілісності, де кожен етап виконує певні функції та завдання. Особливе місце посідає інституційний підхід, оскільки саме розвиток і вдосконалення інститутів реформування управління є важливим напрямом удосконалення системи державного управління в цілому.

Аналіз розвитку науки державного управління та сучасних світових тенденцій дає змогу запропонувати сучасній вітчизняній системі регіонального управління основні шляхи підвищення її ефективності. Відомо, що проблемам дослідження регіональних організаційних структур управління донедавна приділялося досить мало уваги. Причиною цього було зосередження в минулому всього обсягу владних повноважень у центральних органах. Тому нині практика прийняття організаційних рішень значно випереджає теорію. Організаційні структури не можна розглядати як статичні, оскільки лише за можливості постійного впливу на них, коли надається можливість їхнього моделювання чи реорганізації відповідно до впливу факторів внутрішнього та зовнішнього середовища, можливо досягти найбільшого ефекту їхньої діяльності.

Основу організаційної структури державного управління складають органи виконавчої влади. Сукупно вони є найоб'ємнішою і найскладнішою частиною державного апарату, що зосереджує в собі практично всю управлінську інформацію і найважливіші засоби державного примусу. Тому виконавча влада повинна мати розгалужену вертикаль, що забезпечує проходження, диференціацію і конкретизацію управлінської інформації, особливо директивної, обов'язкової, починаючи з прийнятої на самому верхньому ешелоні влади, за всією ієрархією виконавчих органів державної

влади та місцевого самоврядування; доведення її до виконавця і підпорядкування його поведінки відповідним вимогам (нормам).

В організаційній структурі державного управління регіонального рівня управління виступає у вигляді особливої підсистеми зі своїми об'єктами, компетенцією, процедурами і формами організації, матеріально-фінансовим забезпеченням, технологією діяльності персоналу та іншими елементами.

У системах управління різних рівнів головна роль належить адміністративним та організаційним методам управління, ґрунтованим на авторитеті державної влади, вдосконаленню яких приділяється велику увагу. Основною формою регіонального управління є організаційна структура. У зв'язку з цим першу підсистему називають адміністративно-організаційною. Вона встановлює управлінські стосунки як між системами, що управляють (управлінськими), і тими, що ними управляють (керованими), так і всередині управлінських. Елементами адміністративно-організаційної системи є управлінські працівники, форми, методи, інформація, технологія управління.

Сукупність технічних засобів управління та людей, які їх обслуговують, утворює другу систему - технічну. Основними елементами цієї підсистеми є технічні засоби збирання та передання інформації, порядок їхнього функціонування та люди, що використовують ці технічні засоби.

Елементами третьої системи є форми, методи, організація та умови управлінської праці. Тому ця система зветься системою управлінської праці. Вона також поділяється на підсистеми: форм і методів управлінської праці, організації робочих місць та умов праці управлінських працівників.

Усі три вищезгадані системи взаємопов'язані між собою і тому утворюють систему управління. Наприклад, поділ функцій та обов'язків, характерний для адміністративно-організаційної системи, з одного боку, визначає точки збору та передання інформації, з іншого - впливає на форми та методи організації управлінської праці, визначаючи, наприклад, розпорядок роботи апарату управління, планування та оцінку праці управлінських працівників. У свою чергу, на організаційну структуру управління й поділ праці

цих працівників (адміністративно-організаційна система) впливає рівень автоматизації оброблення інформації (технічна система) за рахунок зміни функцій структурних підрозділів та обов'язків управлінських працівників.

Така чітка структура систем державного і регіонального управління, на думку А. Радченка, дозволяє здійснювати аналіз дійових систем управління, з метою їхнього вдосконалення.

Реальні системи управління володіють безліччю властивостей, різних за характером і природою. Щоб вирішити завдання, що постали перед теорією будівництва та вдосконалення системи державного регіонального управління, як і перед будь-якою науковою теорією, необхідно виділити деякі основні, істотні для цілей дослідження властивості і стосунки.

У будь-якому органі регіонального управління існує порядок реалізації процесу управління, що склався. Певні частки цього процесу формалізовані у вигляді нормативних і методичних матеріалів: регламентів, положень, інструкцій, методик тощо. Частина правил функціонування системи управління існує у формі усталених традицій і документально не закріплена. Зазвичай такі «неписані» правила втрачаються зі зміною тих або інших працівників апарату управління.

Реалізація процесу вдосконалення системи регіонального управління вимагає чіткого уявлення про те, якою має бути вдосконалена система управління. Це можливо здійснити тільки за допомогою аналога (моделі) системи управління. При її розробленні створюються умови для реалізації системного підходу до управління, прив'язуванні всіх її елементів виходячи з мети системи управління. Така модель системи державного на регіональному рівні управління, що встановлює, якою має бути реальна система управління, зветься нормативною моделлю, на відміну від дескриптивних моделей, що описують систему управління, якою вона є.

Нормативна модель системи державного регіонального управління дає можливість уявити в основних рисах удосконалену систему управління, взаємопов'язану з усіма її підсистемами та елементами.

Модель системи державного регіонального управління в цілому нині може бути побудована тільки на змістовному, описовому рівні (вербальна модель). Форма подання такої нормативної моделі системи управління складається з сукупності методичних та інструктивних матеріалів, що визначають структуру та процес управління регіональним утворенням.

Тому проблема вдосконалення системи регіонального управління виступає як завдання з удосконалення її нормативної моделі. Документи нормативної моделі, що на основі науки управління та через узагальнення передової практики визначають в основних рисах дії апарату органу державного управління, дозволяють акумулювати передовий досвід роботи цих органів.

Зрозуміло, під час побудови та вдосконалення системи державного регіонального управління необхідно використовувати мету, що, постійно існує, зумовлювану природою і характером системи управління.

Отже, комплексне вдосконалення системи регіонального управління методом побудови її нормативної моделі (проекту) дозволяє врахувати всі взаємозв'язки і взаємозалежності підсистем та елементів системи управління, виходячи з цілей системи управління, тобто реалізувати системний підхід щодо вдосконалення системи державного управління, на регіональному рівні.

Спільна схема комплексного вдосконалення системи регіонального управління на основі системного підходу передбачає такі етапи:

- 1) обстеження й аналіз системи регіонального управління, що існує;
- 2) розроблення нормативної моделі (проекту) системи регіонального управління;
- 3) навчання працівників апарату регіонального управління, а також фахівців, що обслуговують технічні засоби управління, на основі матеріалів нормативної моделі;
- 4) упровадження розробленої нормативної моделі системи регіонального управління.

На думку окремих дослідників та науковців, на першому етапі комплексного вдосконалення системи управління проводиться діагностичний аналіз системи регіонального управління з метою отримання спільного уявлення про об'єкт та суб'єкт управління. На цьому етапі підлягають з'ясуванню такі питання: відповідність виконуваних системою управління функцій до встановлених законодавчими та підзаконними актами повноважень системи управління; провідні принципи та методи управління; наявність та повнота нормативних документів, що регламентують організацію діяльності органів, структурних підрозділів та працівників апарату системи управління; рівень механізації та автоматизації управлінської праці; форми та методи управлінської праці та її організація.

На підставі аналізу результатів діагностичного аналізу складається технічне завдання на розроблення нормативної моделі (оргпроекту) системи управління.

На другому етапі вдосконалення системи управління, у процесі розроблення її нормативної моделі (оргпроекту), робиться ретельне обстеження щодо кожної підсистеми в системі управління. Обстеження проводиться так, щоб у підсумку було визначено: мету та завдання кожної підсистеми; функції, що виконуються підсистемою; організаційну структуру підсистеми; документообіг (вхідної та вихідної документації) у підсистемі; розподіл праці працівників апарату підсистеми; організація робіт за функціями підсистеми; процедури виконання робіт за функціями підсистеми та використовувана при цьому обчислювальна та організаційна техніка.

Тобто вдосконалення системи державного та регіонального управління можна Здійснити тільки на основі розроблення нормативної моделі у формі організаційного проекту.

Організаційний проект вдосконаленої системи регіонального управління дозволяє, по-перше, чітко уявити всі елементи системи управління; по-друге, пов'язати всі елементи в єдину систему; по-третє, повною мірою реалізувати

методологію вдосконалення системи управління, що базується на структурно-функціональному та цільовому методах.

Організаційне проектування системи державного регіонального управління відрізняється від розроблення її нормативної моделі суб'єктом та порядком проектування, а також включенням у проект необхідних обґрунтувань рішень за елементами нормативної моделі, наприклад, організаційної структури органів та структурних підрозділів, чисельності їхніх працівників тощо.

Розроблення проектів або заходів щодо часткового вдосконалення системи управління, що передбачає вдосконалення окремих її підсистем та елементів, може виконуватися як органами державного управління при організаційно-методичному керівництві управління кадрами відповідного державного органу, так і спеціалізованими організаціями. У разі здійснення комплексного вдосконалення системи управління розроблення оргпроекту доцільно доручити спеціалізованій організації. Такими спеціалізованими організаціями можуть бути Національна академія державного управління при Президентові України та її регіональні інститути, а також вищі навчальні заклади, що здійснюють підготовку кадрів зі спеціальності «Державне управління та державна служба».

Загальна схема розроблення оргпроекту комплексного вдосконалення системи регіонального управління включає такі етапи: ухвалення рішення органом державного або муніципального управління про необхідність розроблення оргпроекту комплексного вдосконалення системи управління; укладення договору зі спеціалізованою організацією на розроблення оргпроекту системи управління; передпроектне обстеження (діагностичний аналіз) системи управління; складання та затвердження технічного завдання на розроблення оргпроекту системи управління; детальне обстеження підсистем системи управління; розроблення оргпроекту системи управління; розгляд оргпроекту системи управління в органі регіонального управління; доопрацювання, за необхідності, оргпроекту системи управління розробником

згідно із зауваженнями замовника; затвердження оргпроекту системи управління керівником органу регіонального управління; організація апаратного навчання працівників органу управління з ознайомленням із оргпроектом системи управління; упровадження оргпроекту системи управління. Діагностичний аналіз системи регіонального управління необхідно проводити за всіма підсистемами управління.

Перелік питань, що підлягають обстеженню, визначається складом і змістом підсистем управління.

Обстеження необхідно проводити за заздалегідь складеним планом, в якому вказуються методи проведення обстеження, перелік робіт та термінів їхнього проведення, форми результатів обстеження.

Найефективнішим напрямом комплексного вдосконалення системи управління є розроблення їхніх типових нормативних моделей для кожного рівня державного (область) та місцевого (район) управління.

Розроблені для кожного рівня державного та місцевого управління типові нормативні моделі системи управління можуть бути використані кожним органом державного та регіонального управління, виходячи з місцевих умов.

Отже, узгодженість повноважень органів державного і місцевого управління та їхніх керівників із повноваженнями центральних органів державного управління забезпечить виконання конституційної вимоги єдності системи виконавчої влади в Україні.

Типізація нормативних моделей систем державного та місцевого управління не лише забезпечить організаційно-методичні умови для створення єдиної системи державного управління України, а й у відносно короткий проміжок часу дозволить на науковій основі підвищити ефективність функціонування державного та місцевого управління.

Підвищення ефективності управління забезпечить нормативна модель системи управління, елементи яких будуть використані службовцями органами державного управління як стандарти їхньої діяльності.

Ці стандарти діяльності, з одного боку, направлять усі дії службовців на досягнення цілей органів управління, з іншого - дозволять забезпечити контроль виконання цих стандартів та оцінку результатів діяльності службовців.