

УДК 350

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.1.17>

ШУСТРОВА К.В., ПАВЛІЧЕНКО Є.В.

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE**

У статті наведено сутність публічного управління та представлено напрями здійснення адміністративно-правового регулювання публічного управління в контексті аналізу національних традицій державотворення та новітнього історичного етапу розвитку України. Визначені принципами публічного управління. Представлені існуючі моделі публічного управління.

Показані проблеми адміністративно-правового регулювання публічного управління. З метою їх уникнення запропоновано низку заходів, котрі зводяться до наступного.

На даний час виникає необхідність удосконалення системи публічного управління за пріоритетними напрямками, для цього потрібно створити організаційно-правовий механізм, що здатний визначити та сформулювати як поточні, так і перспективні пріоритети.

Рекомендовано встановити оптимізацію структури публічного управління на основі поліпшення управлінської діяльності, проведення систематизації розподілу управлінських функцій, розвитку ефективного урядування.

Розширення публічного управління та зростання його ефективності повинне передбачати передачу низки повноважень, функцій та фінансових ресурсів органам місцевого самоврядування з метою поліпшення розвитку територій.

Потрібно провести реформування вертикальних основ виконавчої влади.

Оновлення системи публічного управління потрібно проводити шляхом запровадження нововведень та інноваційних напрямів управління.

До системи публічного управління рекомендовано включати наступні напрями: трансформацію системи публічного управління у відповідності із принципами адміністративного реформування, що запроваджується у країнах Європейського союзу; створення нової регіональної політики України; формування децентралізованих управлінських відносин; розвиток механізмів делегованого управління.

Модернізацію системи публічного управління потрібно пов'язувати з наступним: оптимізацією витрат за рахунок підвищення ефективності публічного управління; забезпеченням збалансованого соціально-економічного розвитку суб'єктів; концентрацією ресурсів на найбільш пріоритетних та важливих напрямках.

Ключові слова: адміністративне реформування, децентралізація, модель, оновлення, оптимізація, публічне управління, регулювання, трансформація.

The article presents the essence of public administration and the directions of administrative and legal regulation of public administration in the context of the analysis of national traditions of state formation and the latest historical stage of development of Ukraine defined by the principles of public administration. The existing models of public administration are presented.

© ШУСТРОВА К.В. – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін (Криворізький факультет Національного університету «Одеська юридична академія»)

© ПАВЛІЧЕНКО Є.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінально-правових дисциплін, (Криворізький факультет Національного університету «Одеська юридична академія»)

The problems of administrative and legal regulation of public administration are shown. In order to avoid them, a number of measures have been proposed, which are the following.

At present, there is a need to improve the system of public administration in priority areas; this requires the creation of an organizational and legal mechanism that is able to identify and formulate both current and future priorities.

It is recommended to establish the optimization of the structure of public administration on the basis of improving management, systematization of the distribution of management functions, the development of effective governance.

Expanding public administration and increasing of its efficiency should involve the transfer of a number of powers, functions and financial resources to local governments in order to improve the development of territories.

The vertical foundations of the executive branch need to be reformed.

The renewal of the public administration system should be carried out through introduction of innovations and innovative areas of governance.

It is recommended to include the following directions in the system of public administration: transformation of the system of public administration in accordance with the principles of administrative reform, which is introduced in the countries of the European Union; creation of a new regional policy of Ukraine; formation of decentralized management relations; development of delegated management mechanisms.

Modernization of the public administration system should be associated with the following: cost optimization by improving the efficiency of public administration; ensuring balanced socio-economic development of subjects; concentration of resources on the most priority and important areas.

The most effective may be the public administration model, which is represented by a combination of two models: New Public Management and Good Governance (NPM model and GG model).

The parameters of the new model of public administration should provide the public authority with a sufficient level of openness, a flexible whole orientation, the ability to respond quickly and adequately to changing demands of society. It will be expedient to develop recommendations for implementation of the developed model in the system of structure of the new model of public administration.

Key words: *administrative reform, decentralization, model, renewal, optimization, public administration, regulation, transformation.*

Вступ. В сучасній Україні проходять істотні зміни в усіх областях суспільного життя, завдяки поглибленню глобальних соціально-економічних та цивілізаційних трансформацій. Ці зміни мають значний вплив на діяльність усіх урядових та неурядових політичних інституцій, які забезпечують спрямованість суспільного розвитку, визначають можливість протистояти внутрішнім та зовнішнім загрозам. Такі глобальні загрози актуалізують необхідність проведення системних реформ та удосконалення процесу адміністративно-правового регулювання публічного управління в Україні.

Тому існує потреба у поглибленому аналізі світових практик здійснення адміністративно-правового регулювання публічного управління в контексті аналізу національних традицій державотворення та новітнього історичного етапу розвитку України.

Питанням удосконалення системи публічного управління присвячено наукові праці В. Бакуменка, Т. Бельської, І. Беґея, В. Гриневич, В. Дзюндзюка, В. Єлагіна, Ю. Кальниша, Д. Карамішева, К. Колесникової, В. Корженка, М. Лахижи, В. Мартиненка, В. Нікітіна, О. Орлова, М. Пасічника, Л. Приходченко, О. Решоти, В. Солових та ін.

Попри значну кількість вітчизняних фахових публікацій бракує досліджень феномену удосконалення системи публічного управління з точки зору причинно-наслідкового зв'язку. Такі обставини зумовили актуальність теми даної статті.

Постановка завдання. Метою статті є концептуалізація теоретичних засад, визначення історичних особливостей та розроблення пріоритетних напрямів удосконалення системи адміністративно-правового регулювання публічного управління в Україні.

Результати дослідження. На основі проведених досліджень було з'ясовано, що публічне управління – це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної

влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя [1].

Публічне управління представляється як адміністративний і політичний процес, що включає формальних і неформальних учасників, які приймають управлінські рішення та їх виконують [2].

Під принципами публічного управління розуміють позитивні закономірності, що встановлені правовими нормами та представляються як узагальнення діючих у державі юридичних правил. До основних принципів публічного управління відносять: принцип демократизму; принцип правової упорядкованості; принцип законності; принцип розподілу влади; принцип публічності; принцип єдності цілей та керівництва; принцип співвідношення централізації й децентралізації; принцип влади та відповідальності; принцип справедливості; принцип кінцевого результату [3].

Виділяють традиційні й нові моделі публічного управління.

Традиційна модель публічного управління була сформована у XIX сторіччі. Вона залишається незмінною за своєю концептуальною основою й розвивається за суттєвими рисами у більшості демократичних держав сучасного світу [4].

На даний час виникає потреба нового публічного управління, це викликано наступними обставинами: об'єктивно обумовлене значне та зростаюче розширення предметної об'єктивної області публічного управління, поява нових специфічних сегментів цієї області публічного управління, та інструментів; суттєве ускладнення структури й змісту публічного управління, трансформація публічних порядків, ускладнення суспільних відносин тощо [5].

На даний час відомими є такі нові моделі, що ґрунтуються на таких концепціях: "нового державного менеджменту" (New Public Management с 1980-х по 2000-ті роки), "електронного уряду" (Digital Government), "сіткового управління" (Network model of Government), "антикризового державного менеджменту" (Anti – crisis Public Administration), "доброго врядування", "відкритого уряду" та інших [6].

Моделі, що засновані на вище означених концепціях мають практичне використання у різних державах світового простору.

З урахуванням існуючих ризиків та загроз параметри нової моделі публічного управління представлені як синтез двох моделей публічного управління, це NPM – модель та GG – модель [7].

Таке поєднання може забезпечити наступне: зростання самостійності та свободи діяльності органів місцевого самоуправління внаслідок передачі їм частини державних функцій; проведення й прийняття публічних рішень децентралізованих утворень, підвищення відкритості діяльності органів державної влади; формування єдиної організаційної культури, зниження вертикального контролю та зростання кооперації у командній роботі. Оцінка існуючих моделей системи публічного управління дає підставу висувати, що на даному етапі поки ще не сформована модель, котра є універсальною й вирішує усі проблеми публічного управління. У цьому зв'язку практичне використання нових моделей потребує визначення того, яким чином вона буде адаптована у діючу адміністративну бюрократично-ієрархічну модель публічного управління.

Система публічного управління залишається внутрішньо суперечливою, вона характеризується високим рівнем централізації, залишаються закритою від суспільства.

В області публічного управління можна виділити певні напрями проблемних питань:

- нестача сильного політичного лідерства та низький рівень координації реформування публічного управління.

- недостатня активність органів публічного управління щодо ефективного реформування в сфері публічного управління;

- недостатній рівень активності публічної політики у різних сферах;

- слабкий рівень системи стратегічного планування;

- низький рівень забезпечення висококваліфікованих фахівців в галузі публічного управління

- достатньо високий рівень корупції в системі державної служби, що негативно впливає на ефективність та результативність публічного управління;

- неефективне використання суспільних ресурсів в міністерствах та інших вищих органах публічної влади, відсутність автоматизованої системи управління людськими ресурсами;

- відсутність горизонтального та вертикального функціонального обстеження в системі публічного управління;

- невизначеність місії, нечітке визначення сфер відповідальності і завдань міністерств та інших органів публічного управління ; часткове дублювання повноважень;

– неефективна організація діяльності органів публічного управління, діяльність яких не спрямовується та не координується відповідними міністрами; щодо надання адміністративних послуг;

– відсутність упорядкованих базових принципів і гарантій захисту прав громадян і юридичних осіб у рамках адміністративної процедури;

– надмірне адміністративне навантаження на громадян і юридичних осіб;

– низький рівень якості роботи базових електронних реєстрів; відсутність прийнятнього технічного рішення для забезпечення функціональної сумісності систем органів публічного управління, неналежна якість електронних послуг для громадян і юридичних осіб.

З метою уникнення визначених проблем потрібно розробляти заходи, практичне використання яких дозволить їх ліквідувати.

На даний час виникає необхідність удосконалення системи публічного управління за пріоритетними напрямками, для цього потрібно створити організаційно-правовий механізм, що здатний визначити та сформулювати як поточні, так і перспективні пріоритети.

Рекомендовано встановити оптимізацію структури публічного управління на основі поліпшення управлінської діяльності, проведення систематизації розподілу управлінських функцій, розвитку ефективного урядування, підвищення участі громадськості у публічному управлінні при обґрунтуванні управлінських рішень шляхом створення дорадчо-консультативних органів та формування раціональних елементів публічного управління, продовження розширення зв'язків з громадськістю, розширення доступу до публічної інформації.

Розширення публічного управління та зростання його ефективності повинне передбачати передачу низки повноважень, функцій та фінансових ресурсів органам місцевого самоврядування з метою поліпшення розвитку територій.

Потрібно провести реформування вертикальних основ виконавчої влади, для цього обласні державні адміністрації з органів президентського підпорядкування перетворити на інститути префекта, основним завданням яких повинно стати проведення загального нагляду за дотриманням закордонних і нормативних актів, що регулюють діяльність органів публічного управління. Створення цього інституту сприятиме еволюційному становленню системи публічного управління.

Оновлення системи публічного управління потрібно проводити шляхом запровадження нововведень та інноваційних напрямів управління. Для цього треба публічне управління представляти як початок сучасного публічного управління та передового курсу управління суспільством, що має відповідність з розвитком суспільно-політичної системи України.

Провідним напрямом реформування організаційно-правових засад публічного управління має стати забезпечення відповідності засад публічного управління зі світовими стандартами управління, приймаючи до уваги національні інтереси й процеси структуризації наднаціональних систем управління.

До системи публічного управління треба включати наступні напрями: трансформацію системи публічного управління у відповідності із принципами адміністративного реформування, що запроваджується у країнах Європейського союзу; створення нової регіональної політики України; формування децентралізованих управлінських відносин; розвиток механізмів делегованого управління.

Провідним напрямом реформування організаційно-правових засад публічного управління має стати забезпечення відповідності засад публічного управління зі світовими стандартами управління, приймаючи до уваги національні інтереси й процеси структуризації наднаціональних систем управління.

У структурі пріоритетних напрямів реформування сучасного публічного управління треба виділити процеси розвитку громадянського суспільства, встановлення раціональної участі публічного управління у суспільних справах, створення механізму взаємодії влади та суспільства.

Модернізацію системи публічного управління потрібно пов'язувати з наступним: оптимізацією витрат за рахунок підвищення ефективності публічного управління; забезпеченням збалансованого соціально-економічного розвитку суб'єктів; концентрацією ресурсів на найбільш пріоритетних та важливих напрямках.

На даний час необхідно приділяти увагу модернізації управлінської діяльності на місцевому рівні. Тут також необхідно формувати стратегії та створювати територіальні громади.

Враховуючи західний досвід використання нових моделей у практику публічного управління запропоновано параметри нової моделі, котрі зводяться до наступного: відмова від

принципів ієрархічно-бюрократичного командного управління; стирання кордонів між державним та громадянським суспільством, національним і інтернаціональним рівнями управління; запровадження у процес публічного управління соціальної і політичної сіток; запровадження дистанційного публічного управління; створення партнерських зв'язків з недержавними учасниками; забезпечення доступу суспільства до процесу прийняття рішень.

Найбільш ефективною може бути модель публічного управління, котра представлена поєднанням двох моделей: New Public Management і Good Governance (NPM - модель і GG-модель).

Параметри нової моделі публічного управління повинні забезпечити системі публічної влади достатній рівень відкритості, гнучку ціле орієнтацію, здатність швидкого та адекватного реагування на змінні запити суспільства. Доцільним буде розробка рекомендацій щодо запровадження розробленої моделі в систему структури нової моделі публічного управління.

Формування нової моделі публічного управління здійснювати із використанням наступних принципів: клієнтопріоритетність влади, тобто орієнтація на кінцеві результати; проактивність або стратегічний підхід до роботи державних інститутів, їх ініціативність та готовність до змін; активні горизонтальні зв'язки між державними структурами та різними управлінськими рівнями.

За сучасних умов нова модель публічного управління повинна формуватись у межах проведення адміністративної реформи в Україні. В основу розробки нової моделі публічного управління потрібно покласти концепцію якісного управління (good governance). Ця концепція розроблена та рекомендована до практичного використання ООН. Вона об'єднує механізми, процеси та інститути, які забезпечують умови громадянам та їх групам відображати свої інтереси та права.

Необхідно прийняти до уваги, що досить важливим питанням при формуванні нової моделі публічного управління залишається розробка механізму її реалізації. У рамках нової моделі публічного управління потрібно покласти концепцію електронної держави. Поняття електронної держави або електронного врядування має стати одним із суттєвих елементів нової моделі публічного управління. Воно відображає шляхи внутрішньої комунікації в системі публічного управління.

Нова модель публічного управління повинна створити умови для підвищення ефективності публічного управління. Нова модель публічного управління повинна бути оптимальною. Нова модель публічного управління повинна забезпечувати умови формування інституційних засад держави у відповідності із сучасними умовами становлення суспільства. Нова модель публічного управління повинна мати орієнтацію на клієнта та на користувача публічних послуг, вона повинна забезпечити децентралізацію управління, делегування владних повноважень з центрального на нижчі півні публічного управління, спричинити активізацію місцевих органів влади у запровадженні стратегічних цілей на основі формування системних показників оцінки результатів діяльності органів публічного управління, розширення владних повноважень низових ланок управління, скорочення чисельності державних службовців, забезпечення суттєвої зміни цілей та змісту діяльності публічного управління, що має бути спрямоване на кінцеві результати роботи, запровадження стратегічного планування та інноваційних технологій управління.

Ефективна реалізація нового публічного управління має застосовувати процеси формалізації системи управління на засадах стратегічного менеджменту. Для цього новій моделі публічного управління потрібно сформувати систему цілей на різних ієрархічних рівнях, проводити оцінку різних факторів, котрі мають вплив на запровадження стратегії, концентрації внутрішніх ресурсів формування стратегічних альтернатив, реалізацію стратегічних планів.

На даний час виникає потреба розвитку електронної демократії. Цей напрям потрібно визначати як використання інформаційно-комунікативних технологій з метою підтримки демократичних процесів прийняття управлінських рішень.

Запровадження технології електронного врядування повинне спричинити зростання прозорості прийняття управлінських рішень, скорочення бюрократичного апарату та витрати на його утримання, спростити усі державні процедури для громадян, підвищити ефективність публічного управління.

Обравши європейський напрям розвитку, Україна повинна застосовувати інноваційний напрям формування нової моделі публічного управління.

Висновки. Запропоновані заходи за умови їх практичної реалізації, можуть створити умови для поліпшення системи публічного управління.

Список використаних джерел:

1. Босак О. З. Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: монографія. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; відп. редактор І. А. Грицяк. К.: К.І.С. 2019. 240 с.
2. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: монографія. К.: Вид-во УАДУ. 2015. 328 с.
3. Базарна О.В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління. Електронний ресурс. Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2012_
4. Грицяк І.А. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами. Вісник Академії митної служби України. Серія: "Державне управління".. 2018. № 2(3). С. 33– 38
5. Грицяк І.А. Система публічного управління в минулому та потреба реформ (виклики пострадянського часу). Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: монографія. Нац.акад. держ.упр. при Президентові України; Відп. редактор І.А. Грицяк. К.: К.І.С. 2019. 240 с.
6. Желюк Т. Л. Публічне управління: сучасні реалії та перспективи для України. Публічне управління та регіональна політика в країнах Центральної і Східної Європи: зб. матеріалів доповідей за матеріалами наук.-практ. конф. з міжнар. участю, 22 жовт, 2019 р. – Тернопіль. ТНЕУ. 2019. 202 с.
7. Особливості публічного управління та адміністрування : Навчальний посібник. Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В. – К. : КНУКіМ. 2016. 167 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.1.18>

ПАСТУХ І.Д.

**СУДДЯ ЯК СУБ'ЄКТ РОЗГЛЯДУ СПРАВ
ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

JUDGE AS A SUBJECT OF ADMINISTRATIVE OFFENSES TRIAL

Досліджено особливості правового статусу судді в системі суб'єктів розгляду справ про адміністративні правопорушення. Виділено організаційні, компетенційні та процесуальні особливості реалізації такого статусу у провадженні у справах про адміністративні правопорушення. До організаційних віднесено особливу процедуру призначення та вимоги до кандидатів на посаду судді, місце та призначення суду у системі державної влади та у здійсненні процедур правосуддя, забезпеченість виконання рішень суду санкціями. До компетенційних особливостей віднесено виключне право застосовувати заходи адміністративної відповідальності (окремі види адміністративних стягнення, заходи відповідальності, що застосовуються до неповнолітніх), право розгляду окремих категорій справ, визначено особливості відповідних адміністративних проступків, реалізації суддівського розсуду, розмежовано територіальну підсудність справ, розкрито повноваження щодо вирішення питання про відшкодування завданої правопорушенням шкоди). Процесуальні особливості пов'язано зі строками накладення адміністративного стягнення, розгляду справ, можливості їх зупинення, порядком набрання постановою судді законної сили та її перегляд та інші). Акцентується увага на удосконаленні застосування судом такого заходу процесуального примусу як привід. Напрямом удосконалення законодавства у цьому контексті визначена доцільність законодавчого закріплення

© ПАСТУХ І.Д. – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування (Національна академія внутрішніх справ)