

Підсумовуючи наведене ще раз акцентуємо увагу на тому, що врахування суддями та посадовими особами органів внутрішніх справ нормативних положень постанови Кабінету Міністрів України № 366 від 17 квітня 2008 року дозволило б їм не припускатись помилок у правовій оцінці незаконного перевезення наркотичних засобів і психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах. Також це сприяло б дотриманню правових вимоги щодо повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин кожної справи про адміністративне правопорушення (ст. 245 КУпАП), реалізації принципу законності в адміністративно-деліктному провадженні.

Стаття надійшла до редколегії 20.04.2010 р.

УДК 342.951

В.О. Кроленко

ПРОБЛЕМА ПРАВОВИХ ПРОГРАМ ЯК ФОРМИ ПУБЛІЧНОЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Проаналізовані аспекти використання програмно-управлінського підходу для адміністративно-правового регулювання. Охарактеризована сутність феномену програми в контексті публічного управління, досліджено понятійний апарат в сфері управлінських програм та відповідна нормативна база. Зроблено висновок щодо доцільності використання програм у механізмі правового регулювання, запропоновано визначення правової програми.

Ключові слова: *публічна управлінська діяльність, правова програма, управлінська програма.*

В статье проанализированы аспекты использования программно-управленческого подхода для административно-правового регулирования. Охарактеризована сущность феномена программы в контексте публичного управления, исследован понятийный аппарат в сфере управленческих программ и соответствующая нормативная база. Сделан вывод о целесообразности использования программ в механизме правового регулирования, предложено определение правовой программы.

Ключевые слова: *публичная управленческая деятельность, правовая программа, управленческая программа.*

The aspects of the using the program-managing methodology for the administrative regulation are analyzed in the article. The volume of program phenomenon in a context of public governance is characterized; the terminological tools in the area of governing programs and coherent law ground are analyzed in the article. The summary about possibility of use the programs in the legal bodies governing is pointed, the determination of the legal program is given.

Key words: *publik legal management, legal programme, management programme.*

Розкриваючи значення організаційно-правових засад розроблення та реалізації адміністративних правових програм, слід визначитися із змістом категорії "програма", щоб у наступному проаналізувати властивості програм, та форми їх застосування в регулюванні процесами правоохоронної діяльності та розвитку й реформування правоохоронних органів. Теоретичні розробки у сфері дослідження програм існують у різних галузях науки - теорії управління, інформатиці, кібернетиці, соціології тощо. Удовенко К.В. влучно констатує, що "категорія програм широко вживається у вітчизняному законодавстві та управлінській практиці; в останній час спостерігаються спроби здійснити відповідне теоретичне, науково-методичне та педагогічне забезпечення відповідних процесів"¹. Фахівці ХХ ст. зокрема Бреставцев О.В., Іванов М.І., Кириченко В.Н. Раппапорт А.Г., Хижняк В.І. Щедровицький Г.П визначали програми та програмну діяльність не як просто як форми розвитку економіки, а як окремий економічний, управлінський та фінансовий феномен. Можна також згадати про праці західних авторів, у яких зроблено аналіз економічного програмування, про твори російських дослідників Бандмана М.К., Комарова І., Сімачева Ю. та ін. В той же час майже повністю відсутні вітчизняні дослідження у цій сфері; слід вказати про концепцію програмно-управлінської діяльності, розроблену за нашою участю Бабиним Б.В., Іваницьким О.Ю., Клочковим В.О., Третяком Е.В., щодо закономірностей організації програмної діяльності, шляхів демократизації цих процесів, вдосконалення правових інститутів, які утворюють найважливішу ланку програмної діяльності, про розвідки зазначених авторів у сфері правових програм.

В той же час поки що відсутні праці присвячені програмам у контексті державного управління і, відповідно, адміністративно-правового регулювання. Отже, метою нашої статті є дослідження феномену програми, як форми публічної управлінської діяльності, із дослідженням можливостей застосування програмного підходу в сферах публічного управління і адміністративного правового регулювання. Для цього нам потрібно проаналізувати відповідні думки науковців, доктринальні та нормативні визначення програм у вітчизняному праві, що є завданнями нашої роботи.

Окремі автори зазначають, що "не існує усталеного визначення для терміну "програма"; воно є різним для кожної особи, а сам термін "програма" також часто вживається як рівнозначний термінам "функція" і

¹ Удовенко К.В. Управлінські програми в контексті муніципального менеджменту // Розвиток фінансово-правового забезпечення сучасної економіки: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції 27 жовтня 2007 р. - Донецьк: ДЮІ ПДУВС, 2007. - С. 140.

"підфункція"¹. Фахівці Інституту програмного управління визначають програму, як групу взаємопов'язаних проектів, що управляються координованим способом та включають у себе елемент дії, яка продовжується². Шафер Д.Ф. описав програму, як широкомасштабне зусилля, спрямоване на досягнення конкретної мети, при цьому програма може включати в себе багато проектів³. Програмування розуміється сучасними дослідниками, як процес визначеного типу, у склад технології якого входять п'ять типів одиниць: аналіз ситуації, тематизація, цілеполагання, поставлення та вирішення завдань та проблематизація⁴.

Кернер Г. та фахівці з Північноамериканського космічного агентства (NASA), визначають програму, як необхідні системні елементи першого рівня (у контексті теорії систем); як підсистему, розподілену в часі; як релятивний ряд дій, що продовжуються протягом певного проміжку часу (як правило, років) та призначені для досягнення широкомасштабної технічної або наукової мети у далекій перспективі⁵. Скопін І.М. вказує, що будь-який програмний продукт реалізується для того, щоб у кінцевому рахунку отримати продукт, корисний для кінцевих користувачів⁶. Вважаємо, що програма обумовлює своє перевизначення, перепостановку, уточнення у ході реалізації кожного з етапів, як у плані відстеження ефективності їх діяльності⁷.

Наумов С. вказує, що сфера розробки та життя програм різного роду сьогодні розповсюджується на усі сфери професійної діяльності; термін "програма" вживається через обширну практику програм, як організаційних документів. На думку цього фахівця, наука не має добре розроблених уявлень щодо програм, проектів, планів, спеціального аналізу змісту понять "програма" та "програмування" не проводилося. Сам він характеризує програми, як засіб організаційно-управлінської діяльності⁸.

¹ Господарські одиниці на самостійному балансі і відображення ними інформації у фінансових звітах: Положення про рекомендовані принципи фінансового обліку від 20 квітня 1995 р. № 2. // <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/usa003.txt>

² A Guide to the Project Management Body of Knowledge / Project Management Institute. - Sylva, NC: PMI Publication Division, 1996. - P. 167.

³ Фатрелл Р.Т., Шафер Д.Ф., Шафер Л.И. Управление программными проектами: достижение оптимального качества при минимуме затрат. - М.: Вильямс, 2004. - С. 41.

⁴ Наумов С. Представления о программах и программировании в контексте методологической работы // <http://www.nru.org.ua>

⁵ Kerzner H. Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling, - 6th ed. - NY: John Wiley & Sons, 1998. - P. 70.

⁶ Скопін І.Н. Основи менеджмента програмних проектів / Інтернет-університет інформаційних технологій - М., 2004 // <http://www.lerp.com.ru>

⁷ Бабін Б.В. Кроленко В.О. Основи програмно-управлінської діяльності в Україні / Курс лекцій для студентів, курсантів та слухачів. - Донецьк: ДЮІЛДУВС, 2006. - С. 11.

⁸ Наумов С. Представления о программах и программировании в контексте методологической работы // <http://www.nru.org.ua>

Фахівці Інституту якості програмного забезпечення надають визначення програмі, як великому й тривалому заходу з нечітко встановленими датами завершення та цілями, який складається із взаємопов'язаних та сумісно керованих проєктів¹.

За сучасними словниками, програма – це план дій; виклад змісту; аркуш з переліком виступів; опис алгоритму рішення задачі для електронно-обчислювальної машини. Програму (з грецької *programma* – об'ява, розпорядження) можна визначити, як виклад основних положень діяльності, виклад основних завдань, цілей, певний план, алгоритм дій, який є спрямованим на певну перспективу². Інші автори зауважують, що цей термін спочатку розумівся, як зміст або план якоїсь діяльності, робіт³. Рудий Б. з цього приводу констатує: "програма – це алгоритм, а алгоритми нематеріальні; програма переноситься багатьма видами матерії, але сама не є матерією", він вказує що ніяка "програма" не існують в абстрактному вигляді, вона завжди присутні як якась структура, модель на певному матеріальному носії; програма є формою об'єкта, що задає траєкторію руху інших об'єктів (систем)⁴.

Наумов С. пропонує класифікувати програми на програми цілей, тематичні програми, програми завдань, програми проблем та визначає при цьому "повну" програму, що складається з підпрограм усіх цих типів⁵. Частина дослідників розподіляє усі програми на планові й управлінські, при чому перші є спеціальним методом планування, а другі – методом скоординованого управління. При цьому, планова програма є координаційним планом, у якому узгоджується діяльність численних об'єктів з різною відомчою належністю, пов'язаних єдиною метою, сформульованою у назві програми. Така програма є "взаємозалежною сукупністю формальних і неформальних моделей, що відображають процес перетворення різних ресурсів у комплексний цільовий продукт, необхідний для вирішення певної проблеми"⁶.

Сучасні автори визнають, що у теорії програмного (проєктного) менеджменту існує усталена термінологія. При цьому під час розробки та

¹ Фатрелл Р.Т., Шафер Д.Ф., Шафер Л.И. Управление программными проектами: достижение оптимального качества при минимуме затрат. – М.: Вильямс, 2004. – С. 42.

² Бабін Б.В. Кроленко В.О. Основи програмно-управлінської діяльності в Україні / Курс лекцій для студентів, курсантів та слухачів. - Донецьк: ДЮІ ЛДУВС, 2006. – С. 5,6, 41.

³ Правовая характеристика программного обеспечения как объекта интеллектуальной собственности: Статьи. Авторское право // <http://advokaty.net>

⁴ Рудий Б. Нематеріальність та одночасна матеріальність інформації [з дискусії між Петровим В. та Рудим Б.] // <http://nt-creaz.org.ua/complexity>

⁵ Наумов С. Представления о программах и программировании в контексте методологической работы // <http://www.nru.org.ua>

⁶ Державне регулювання процесами розвитку соціальної інфраструктури населених пунктів України / В.М. Вакуленко, О.С. Ігнатенко, О.Ю. Лебедінський та ін. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – С. 33-34.

виконання проєктів та програм пропонується використовувати метод критичного шляху (визначення, яка послідовність робіт має найменшу кількість резервів часу), метод Дельфі (анонімне анкетуванні фахівців-експертів), метод графічного аналізу й оцінки програми, метод мережевого аналізу (який надає оцінку вірогідності подій, базуючись на статистичі та моделюванні), метод Монте-Карло (для оцінки значень вихідних змінних в процесі комплексного прогону та отримання вірогідної моделі)¹.

Бабін Б.В. робив спроби розглядати феномен програми, виходячи з економічних, управлінських та юридичних позицій, насамперед поточного законодавства². Удовенко К.В. влучно загострювала увагу на такому акті, як Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 р. № 504-р.³ Відповідно до цього документу в Україні існує "необхідність подальшого вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку та запровадження стратегічного планування роботи в органах виконавчої влади, яке передбачає планування заходів з розроблення прогнозних документів, розроблення, реалізації та контролю за виконанням програмних документів, що визначають цілі соціально-економічного розвитку держави та шляхи їх досягнення". Відповідно до Концепції, систему прогнозних і програмних документів в Україні сьогодні складають довгострокові, середньострокові та короткострокові прогнозні і програмні документи, в яких відповідно до соціально-економічних та суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, з урахуванням впливу різних факторів і очікуваних тенденцій визначаються цілі і пріоритети соціально-економічного розвитку та заходи, які необхідно здійснити для їх досягнення⁴.

Тривалий час в Україні не було єдиного терміну, яким би визначалися програми, за даними цього дослідника в актах Кабінету Міністрів України щодо програм вживалися терміни: "галузева програма", "галузева цільова комплексна програма", "державна програма", "державна цільова комплексна програма", "загальнодержавна програма", "загальнонаціо-

¹ Глоссарий терминів по управлению проектами // <http://www.projectmanagement.ru>

² Бабін Б.В. Кроленко В.О. Основи програмно-управлінської діяльності в Україні / Курс лекцій для студентів, курсантів та слухачів. - Донецьк: ДЮІ ЛДУВС, 2006. - С. 7.

³ Удовенко К.В. Управлінські програми в контексті муніципального менеджменту // Розвиток фінансово-правового забезпечення сучасної економіки: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції 27 жовтня 2007 р. - Донецьк: ДЮІ ЛДУВС, 2007. - С. 140.

⁴ Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 р. № 504-р // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

нальна програма", "комплексна програма", "міжвідомча цільова програма", "міжгалузева цільова програма", "національна програма", "регіональна цільова програма", "цільова державна програма", "цільова комплексна програма" та "програми розвитку народногосподарського комплексу та соціальної сфери". При цьому вказані назви вживалися іноді паралельно, навіть в одному документі, якоїсь окресленої еволюції понятійно-категоріального апарату не спостерігається. В Україні де-факто склалася цілісна система різних програм, які реалізуються публічною владою для задоволення певних суспільних інтересів адміністративними, фінансово-економічними та іншими методами¹.

Додамо, що у п. 4 ст. 8 Господарського Кодексу України програми визначаються, як форма участі держави, органів державної влади, органів місцевого самоврядування у господарській діяльності через правове закріплення економічної політики. Такі програми на розподіляються на програми економічного і соціального розвитку України та окремих її регіонів, програми діяльності КМ України, цільові програми економічного, науково-технічного і соціального розвитку². Зазначимо, що багато інших актів чинного законодавства, присвячених програмам, як управлінським феноменам, містять відповідні визначення. Так, державна цільова програма, за Законом України "Про державні цільові програми" від 18 березня 2004 р. № 1621-IV, є комплексом взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів державного бюджету та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням³. Додамо, що Федеральний закон Російської федерації от 20 липня 1995 р. № 115-ФЗ визначає цільову програму як узгоджений по цілям, ресурсам, виконавцям та строкам здійснення комплекс науково-дослідницьких, соціально-економічних, виробничих, організаційно-господарчих й інших заходів, спрямованих на вирішення одної або декількох взаємопов'язаних проблем⁴.

Відповідно до Закону України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" від 23 березня 2000 р. № 1602-III, програми економічного і соціального роз-

¹ Бабін Б.В., Кроленко В.О. Державні цільові програми - організаційно-правові засади розроблення, затвердження та виконання. - Донецьк: Каштан, 2006. - С. 37, 49.

² Господарський Кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV станом на 5 січня 2008 р. // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

³ Про державні цільові програми: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2004. - № 25. - Ст. 352.

⁴ Ніколаєв В. Інвестиції управлінські аспекти проблеми / Статті. Асоціація ОКО - Об'єднані Консультанти // <http://www.oko.com.ua/okorus/publications>

вितку є документом, "у якому визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни в стані економіки та соціальної сфери"¹.

Бюджетна програма, згідно з ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України, є систематизованим переліком заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій². У Законі України "Про благодійництво та благодійні організації" від 16 вересня 1997 р., благодійна програма визначається, як комплекс благодійних заходів, спрямованих на вирішення завдань, що відповідають статутним цілям благодійної організації та приймається нею, при цьому за умови реалізації довгострокових благодійних програм використання коштів здійснюється відповідно до термінів, визначених цими програмами³.

Положення про державну наукову і науково-технічну програму, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 1995 р. № 796, визначає державні наукові і науково-технічні програми, як основний засіб реалізації пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, що визначається Верховною Радою України шляхом концентрації науково-технічного потенціалу країни для розв'язання найважливіших природничих, технічних і гуманітарних проблем, створення принципово нових технологій, засобів виробництва, матеріалів, іншої наукомісткої і конкурентоспроможної продукції⁴.

Визначення інших видів програмних актів існують у сучасних доктринальних працях. Так, програму діяльності уряду можна визначити, як тимчасовий програмно-управлінський нормативно-правовий акт, що розробляється та ухвалюється новосформованим урядом в найкоротший термін з метою визначення цілей, завдань, форм та пріоритетів власної діяльності, вноситься у Верховну Раду України, яка ухвалює програму в

¹ Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III // Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 25. - Ст. 195.

² Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. № 2542-III, станом на 5 січня 2008 р. // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

³ Про благодійництво та благодійні організації: Закон України від 16 вересня 1997 р. № 531/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 46. - Ст. 292.

⁴ Про затвердження Положення про державну наукову і науково-технічну програму: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 1995 р. № 796 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

рамках політичної підтримки уряду; діє від моменту ухвалення у парламенті до закінчення повноважень та діяльності уряду. Цільову програму слід охарактеризувати, як узгоджений по цілям, ресурсам, виконавцям та строкам здійснення комплекс науково-дослідницьких, соціально-економічних, виробничих, організаційно-господарчих й інших заходів, спрямованих на вирішення одної або декількох взаємопов'язаних проблем¹.

Ніколаєв В. у контексті аналогічної дискусії зауважує, що "останнім часом органи виконавчої влади України переходять від галузевого управління до програмно-цільового; деякі сьгоднішні міністерства, державні комітети та агентства є по суті органами управління програмами"². Удовенко К.В. визнає, що феномен програми досить широко вживається в економіці, управлінні (менеджменту), кібернетиці та інших сферах знання, та що, незважаючи на відсутність усталеного визначення програми та варіативність концепцій їх використання слід визнати, що відповідна практика істотно підвищує ефективність будь-яких соціальних процесів та вирішення відповідних проблем. Перспективу дослідження аспектів програм та програмування є дослідженими цей автор бачить у рамках програмного управління (менеджменту) – сфери міжгалузевого комплексу знань, що виник завдяки практичним економічним та управлінським потребам³.

Водночас будь-яка управлінська програма має ціль, що є конкретною та суспільно корисною, вона має власне, чітко визначене місце в часі, який виступає своєрідною матрицею для будь-якої програми; при цьому програму, що не має чітких часових границь та обмежень, програмою вважати не можна – це буде декларація, концепція або інший акт без визначеної чинності та юридичної сили, часова база програми повинна мати певні мінімальні та максимальні обмеження. Управлінську програму слід розуміти, як правовий акт, що ухвалюється шляхом прийняття спеціального допоміжного акту та реалізується для досягнення суспільно корисної мети у відповідності із законодавством, має визначений термін дії та відрізняється етапністю; усі його норми носять тимчасовий характер та мають вигляд правових норм або індивідуально-правових приписів⁴.

¹ Бабін Б.В. Кроленко В.О. Основи програмно-управлінської діяльності в Україні / Курс лекцій для студентів, курсантів та слухачів. – Донецьк: ДЮІ ЛДУВС, 2006. – С. 40, 42, 45.

² Ніколаєв В. Інвестиції: управлінські аспекти проблеми / Статті. Асоціація ОКО – Об'єднані Консультанти // <http://www.oko.com.ua/okorus/publications>

³ Удовенко К.В. Управлінські програми в контексті муніципального менеджменту // Розвиток фінансово-правового забезпечення сучасної економіки: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції 27 жовтня 2007 р. – Донецьк: ДЮІ ЛДУВС, 2007. – С. 140.

⁴ Бабін Б.В. Кроленко В.О. Основи програмно-управлінської діяльності в Україні / Курс лекцій для студентів, курсантів та слухачів. – Донецьк: ДЮІ ЛДУВС, 2006. – С. 13.

Серед особливостей загальних концепцій програмного управління сучасні автори виділяють цільову орієнтацію програм; їх системний характер; орієнтацію програмного підходу на процес прийняття рішення. Томачинський О.О. визначав цільову комплексну програму, як директивний та адресний документ, який є узгодженим по ресурсам, виконавцям та строкам реалізації повним комплексом соціально-економічних, виробничих, науково-дослідницьких, організаційно-господарчих та інших завдань та заходів, спрямованих на ефективну реалізацію народно-господарчої проблеми, вирішення якої вимагає на участь багатьох галузей та господарчих органів. Він класифікував розподіляв цільові комплексні програми за змістом на соціально-економічні, виробничо-економічні, територіальні, екологічні, організаційно-господарчі тощо¹.

Луман Н. розуміє цільове програмування, як метод програмування рішень, при якому орієнтуються не на реальну ситуацію, що виникла, а на досягнення мети найбільш ефективним шляхом. Кроленко В.О. визначає програмування, як процес орієнтації економіки з боку держави через регулярний і комплексний вплив на її структуру відповідно до варіанта соціально-економічного розвитку в рамках ринкового механізму та як форму державного регулювання зі спеціальними особливостями².

Ніколаєв В. влучно зазначає, що дотримання процедур проектного управління є своєрідним запобіжником від неефективного господарювання³. Окремі автори виокремлюють, як показники ступеню ефективності виконання програм: достовірність і надійність; законність; зрозумілість; можливість пов'язання із витратами; повноту; порівнюваність; своєчасність; сталість⁴. До структурних елементів програми сьогодні дослідники відносять цільовий, структурний техніко-економічний, ресурсний, організаційний елементи (блоки)⁵. Наумов С. до робіт у сфері програмування відносить організаційно-управлінську, проектну та методологічну форми діяльності, "кожна з яких формує власне усвідомлення

¹ Томачинский А.А. Деятельность местных советов народных депутатов по комплексному планированию экономического и социально развития территории: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. 12.00.02 / Академия общественных наук ЦК КПСС. - М., 1984. - С. 15; Бабін Б.В. Кроленко В.О. Основи програмно-управлінської діяльності в Україні / Курс лекцій для студентів, курсантів та слухачів. - Донецьк: ДЮІЛДУВС, 2006. - С. 11.

² Ніколаєв В. Інвестиції управлінські аспекти проблеми / Статті. Асоціація ОКО - Об'єднані Консультанти // <http://www.oko.com.ua/okorus/publications>

⁴ Господарські одиниці на самостійному балансі і відображення ними інформації у фінансових звітах: Положення про рекомендовані принципи фінансового обліку від 20 квітня 1995 р. № 2. // <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/usa003.txt>

⁵ Державне регулювання процесами розвитку соціальної інфраструктури населених пунктів України / В.М. Вакуленко, О.С. Ігнатенко, О.Ю. Лебедінський та ін. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - С. 35.

практики створення та вживання програм, висуває певні вимоги до специфічних функцій програм та методам їх розробки¹.

Грищенко В.М. визнає, що технологія розробки програмних систем передбачає, зокрема, взаємозв'язок узагальнених та елементарних критеріїв якості, модульне програмування, об'єктно-орієнтовану методологію, принципи розбудови системи ієрархії, автономне та пошагове тестування програми, базові конструкції структурного програмування². Гюрджян А.С. і Наумов Е.А. зауважують, що при формуванні структури системи управління відбувається організаційно-правове закріплення за підрозділами і виконавцями органу керівництва основних функцій і процедур прийняття рішень, що забезпечують управління процесом реалізації програми³.

Вітчизняні експерти вказують, що "одним з найбільш поширених сучасних методів програмування є компонентний підхід, суть якого полягає у побудові програмних систем шляхом інтеграції окремих самостійних програмних елементів – програмних компонентів; вони визначають компетентну програму, як сукупність компонентів, що необхідні для забезпечення функціональних та нефункціональних вимог, і яка побудована та функціонує у відповідності до правил створення компонентних конфігурацій і компонентної взаємодії у рамках об'єктних і компонентних моделей"⁴. До особливостей програмного підходу можна віднести такі, як: орієнтація програм на кінцевий результат; розгляд програми як інструменту і водночас як цілісного об'єкту управління; забезпечення програм як об'єкту управління необхідними ресурсами⁵.

Таким чином, управлінська програма є феноменом сучасної управлінської діяльності, вона є засобом реалізації низки завдань у певні терміни та може реалізовуватися у будь-якій сфері людської активності. Вітчизняне законодавство та адміністративна практика широко використовують програми та програмне управління; можна стверджувати про наявність відповідних правових інститутів. Отже, можна стверджувати про адміністративно-правовий характер феномену правової програми, при цьому відповідні програми можна вважати джерелом адміністративно-

¹ Наумов С. Представления о программах и программировании в контексте методологической работы // <http://www.lgu.org.ua>

² Грищенко В.М. Метод об'єктно-компонентного проектування програмних систем // Проблеми програмування - 2007. - № 2. - С. 120.

³ Гюрджян А.С., Наумов Е.А. Принципи побудови системи управління реалізацією програми // Персонал. - 2006. - № 10. - С. 56.

⁴ Грищенко В.М. Метод об'єктно-компонентного проектування програмних систем // Проблеми програмування - 2007. - № 2. - С. 121.

⁵ Бабін Б.В. Кроленко В.О. Основи програмно-управлінської діяльності в Україні / Курс лекцій для студентів, курсантів та слухачів. - Донецьк: ДЮІЛДУВС, 2006. - С. 11.

правових норм. Програми та програмне управління за своїми властивостями можна використовувати при управлінському та організаційно-правовому забезпеченні проведення адміністративної реформи та регулюванні адміністративних правовідносин. Дослідження статусу правових програм, їх класифікації та взаємодії з іншими правовими та управлінськими засобами має стати об'єктом спеціальних наукових розвідок.

Стаття надійшла до редакції 11.05.2010 р.

УДК 34:351.74:35.075.31

Є. О. Бутирін

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІЦЕЙСЬКИЙ
ХАРАКТЕР ДІЯЛЬНОСТІ
ЗЕМСЬКИХ НАЧАЛЬНИКІВ**

Дана стаття характеризує широту та невизначеність повноважень земських начальників; стаття доводить, що інститут земських начальників був невід'ємною складовою адміністративно-поліцейського апарату управління, а саме тому відіграв неабияку роль у боротьбі зі злочинністю.

Ключові слова: *земські начальники, злочинність, держава, суспільство, поліція.*

Данная статья характеризует широту и неопределенность полномочий земских начальников; статья доказывает, что институт земских начальников был неотъемлемой составной административно – полицейского аппарата управления, а именно поэтому сыграл немаловажную роль в борьбе с преступностью.

Ключевые слова: *земские начальники, преступность, государство, общество, полиция.*

This article characterizes the extent and vagueness of powers exercised by authorities in local communities of pre-revolutionary Russia, known as zemstvo; the article proves that the institute of authorities in those communities was an integral part of the administrative and police executive machinery, and, there fore, it became a significant instrument of counteracting the crime.

Key dates: *Zemskov chiefs, crime, government, society, police.*

Склалося історично, що злочинність супроводжує розвиток цивілізації. Це негативне явище суспільного життя починає нав'язувати суспільству певні уявлення про систему цінностей і норм поведінки, намагається вторгтися не лише у економіку, а й політику, систему міжнародних відносин.