Хмельницький інститут
імені Блаженнішого Володимира, Митрополита Київського і всієї України
Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

Випуск 11

Хмельницький – 2022

УДК 342.7
ББК 67.9 (4Укр)
А 84

А 84 Актуальні питання державотворення та захисту прав людини в Україні: зб. наук. пр. / гол. ред. Л. Г. Білий. Хмельницький : Вид-во Хмельниц. ін-ту МАУП, 2022. Вип. 11. 244 с.

У збірнику наукових праць вміщено статті за матеріалами інтернет-конференції студентів та молодих вчених «Актуальні питання державотворення та захисту прав людини в Україні». Авторами статей розкрито такі питання: служба в органах місцевого самоврядування; правовий статус суб'єктів господарювання; інструменти примирення сторін в цивільному судочинстві; сучасні досягнення криміналістики; шляхи вдосконалення законодавства України та проблеми його адаптації до правової системи Євросоюзу; питання діяльності правоохоронних органів в Україні.

Редакційна колегія:

Білий Л. Г., директор Хмельницького інституту МАУП, кандидат педагогічних наук, доцент (головний редактор); **Авсієвич А.В.,** доктор філософії в галузі права (Хмельницький інститут МАУП); **Андрушко А.В.,** кандидат юридичних наук, доцент (Хмельницький університет управління і права імені Леоніда Юзькова); **Жданкіна Л.К.,** кандидат юридичних наук (Конституційний суд України); **Мота А.Ф.,** доктор юридичних наук, доцент (Національна академія Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького); **Охман О.В.,** кандидат юридичних наук (Хмельницький інститут МАУП); **Олійник В.В.**, кандидат педагогічних наук, доцент (Хмельницький інститут МАУП); **Парандій В.О.,** кандидат історичних наук, доцент (Хмельницький економіко-правовий коледж МАУП); **Циганюк Ю.В.,** доктор юридичних наук, доцент (Хмельницький інститут МАУП).

Рецензенти:

Дем'янова О.В., кандидат юридичних наук, доцент (м. Хмельницький)
Рабовська С.Я., кандидат юридичних наук, доцент (м. Київ).

Рекомендовано до друку рішенням Вченої ради
Хмельницького інституту
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 1 від 24.01.2022 р.)

© Хмельницький інститут
Міжрегіональної Академії управління персоналом
© автори статей,
2022

4. Пономаренко. О. М. Субъекты договорного регулирования семейных отношений. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди.* 2015. Вип. 23. С. 87–93.
5. Нікітюк О. М. Охорона і захист права спільної сумісної власності подружжя в цивілістичному процесі: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2017. 20 с.
6. Сімейний кодекс України: Закон України від 10.01.2002 року № 2947-III. Дата оновлення: 03.07.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14 (дата звернення: 21.11.2021).
7. Черниш В. М. Питання деонтології в нотаріальній діяльності. *Юридична Україна.* 2018. № 1. С. 14–19.

Л.О. Позднякова,
доктор економічних наук, професор
(м. Харків)
О.Г. Дейнека,
доктор економічних наук, професор
(м. Харків)
В.В. Котик,
кандидат економічних наук, доцент
(м. Харків)
В.О. Котик,
кандидат економічних наук, доцент
(м. Харків)

ОСОБЛИВОСТІ НОВІТНІХ ПІДХОДІВ ДО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Концептуальні положення притягуються до теорії публічного управління з інших наук або формулюються в процесі глибокого теоретичного аналізу. При всьому різноманітті міждисциплінарних зв’язків тісніше всього вивчення публічного управління тяжіє до права, теорії управління, політології і економіки. І це закономірно, оскільки вказані галузі знання розглядають переважно діяльність держави,а тому зазначене поєднання є дуже актуальною проблемою саме у сучасних складних умовах.

Основні концептуальні і методологічні підходи до публічного управління запозичені з теорії управління взагалі. Проте

питання публічного управління у сучасних умовах залишаються недостатньо вивченими. Значна частина теоретичних ідей та методів потрапляє до публічного управління через політологію, оскільки для неї діяльність держави — один з основних предметів вивчення. Серйозний концептуальний і методологічний вплив на публічне управління мають економічні науки.

Наука публічного управління пройшла етапи конвергенції (зближення) з науковими концепціями, теоріями, напрямами дослідження, поступово утворюючи єдине ціле. В даний час публічне управління розглядається як самостійна наукова дисципліна в рамках міждисциплінарного підходу, що дозволяє не тільки узагальнити та синтезувати спеціальні знання, отримані з різних областей науки, але і виділити головну відмінність, що привноситься до даної сфери державними інститутами, — право примушення на основі законів, що означає здатність держави робити те, що приватні інститути робити не в змозі.

Таким чином, власний об'єкт науки публічного управління – це діяльність держави і інших суб'єктів державної влади в умовах взаємодії.

Предмет дослідження теорії публічного управління — це державні інститути в суспільстві і взаємостосунки між ними.

При вивченні публічного управління використовуються методи: структурно-функціональний, інституційний, історичний, порівняльний, соціально-психологічний, соціології, мають місце, економічний, експертних оцінок, математичного моделювання і т ін. Залучення їх є найістотнішою умовою отримання нових знань. Методи нерозривно пов'язані з теорією, та відрізняються чіткою спрямованістю на об'єкт, що вивчається.

Організаційна відособленість науки публічного управління виявляється у власній системі категорій, концепцій, теоретичних конструкцій, що конкретизують загальні поняття стосовно даної сфери. Проте до змісту теорії публічного управління включаються загальні теоретичні основи управління, теорія політики, теорія держави і права, соціальна теорія, а також специфічні теорії (управління персоналом державної служби, психологія управління), положення конституційного, адміністративного, муніципального, податкового права. Науково-прикладне значення орієнтується також на сферу діяльності, що орієнтована на формулювання новітніх знань про природу, суспільство і мислення. Головною в науці є пояснювальна функція, а її основною задачею – пізнання.

Наукові знання і науковий підхід необхідні і в матеріальному виробництві, і в економіці, і в політиці, і в системі освіти, і у сфері публічного управління. Для публічного управління як сфери наукового знання особливо характерна прагматична спрямованість. Навіть суто теоретичні проблеми тут розглядаються переважно з позицій їх подолання на практиці. А наука, кінець кінцем, формує свої ідеї з практики.

В розвитку теорії публічного управління можна виділити три етапи: перший – створення концепції науки і визначення шляхів її формування; другий – створення на основі концепції базисних положень теорії; третій – безперервний розвиток теорії, у тому числі з деяким випередженням практики в своїх рекомендаціях. Тільки теоретичний аналіз може виявити слабі і сильні сторони практики.

В сучасних умовах в багатьох європейських країнах почалися дослідження діяльності органів публічного управління, що створили основу для формування декількох наукових напрямів і шкіл.

На думку спеціалистів, ідеологічні постулати впливають на публічне управління опосередковано, через ідеологізовані схеми, свого роду глобальних парадигм публічно-управлінської діяльності. В зміст парадигми (зразка) включаються серед основних парадигм, які містять ідеологічні постулати, що мають ключове значення (цінність), – ринок, держава, співтовариство.

В ринковій парадигмі основою існування суспільства є обмін благами і послугами між індивідами, а саморегуляція суспільства реалізується шляхом ринкової конкуренції. Публічно-управлінська дія повинна зводитися до коректування і підтримки природних процесів, заснованих на вільній конкуренції інтересів.

Державна, або етатиська, парадигма базується на уявленні про те, що держава – обов'язковий, самостійний елемент суспільних відносин, що виконує особливі функції, у тому числі ті, які припускають його активне втручання в економічне і політичне життя. Слід визнати, що багато переконань етатизму були вимушено відхилені в умовах сучасної світової фінансової кризи, коли саме державна підтримка, державно-приватне партнерство врятувало багато секторів економіки.

Відособлено розглядається парадигма марксиста дослідження суспільства і держави, в якій держава є знаряддям класового панування, а публічне управління не має самостійного значення: це лише одна з форм класової боротьби.

Разом з тим публічне управління має ще декілька самостійних, не втягнутих до ідеологічної оболонки парадигм, або зразків рішення управлінських задач:

практична: публічне управління – сфера практичної діяльності, модель вирішення практичних задач, які виникають в різних сферах життя суспільства;

інституційна: публічне управління – сукупність інститутів, що здійснюють управлінську діяльність;

діяльністна: публічне управління – діяльність з управління державою;

нормативно-правова: публічне управління – нормативно-правова система, регулююча управління державою, її діяльністю і впливом на суспільство;

сцієнтистична: публічне управління – специфічна галузь наукового знання, що реалізується в діяльності держави;

системна: публічне управління – система, що вимагає системної регуляції;

інструментальна: публічне управління – сукупність інструментів управління державою і впливу держави на суспільство;

інноваційна: публічне управління – найважливіший механізм реалізації інновацій, оновлення всіх сфер суспільства;

публічне ліберальна: публічне управління – спосіб регулювання відносин між суб'єктами політики [1, с.148].

Емпіричний, а потім і теоретичний матеріал про публічне управління залучався з практики, що вплинуло на формування різних шкіл сучасного управління.

Для досягнення своєї мети конкуруючі групи (особи на вищих державних посадах, регіональні еліти, державні службовці і т і.) розробляють особливі системи дій, впроваджуючи їх в публічне управління. Такі дослідження дозволяють більш детально розібратися у специфіці функціонування публічного управління і запропонувати нові рішення що до його модернізації.

Сучасні концепції багато в чому розширюють уявлення . інституціоналізма і неоінституціоналізма про публічне управління і розглядають мережну структуру як стійку систему взаємодії між зацікавленими особами і організаціями в рамках певної галузі діяльності або проблеми. Виділяють два основні типи мережних структур: спеціалізовані співтовариства і проблемні мережні структури.

Спеціалізоване співтовариство володіє наступними характеристиками: обмежена чисельність учасників, що регулярно взаємодіють з будь-яких проблем публічного управління; спільність цінностей; володіння ресурсами, що дозволяє ініціювати відносини обміну і отримання визначених переваг.

Проблемні мережні структури виникають у міру появи конфліктних ситуацій, коли потрібні нестандартні публічні рішення (світова фінансова криза, локальні озброєні конфлікти, запобігання піратських нападів на морські судна і т і.), і мають робити вплив на рівні як окремої держави, так і міжнародного співтовариства. Як правило, органи державної влади і публічного управління в цих формах взаємодії грають головні ролі, а недержавним учасникам відводяться ролі другого плану.

І нарешті, економічна система держави, що служить функціональною підсистемою публічного управління, сприяє забезпеченню функцій раціонального управління господарським життям країни, задоволенню базових потреб її громадян, підтримці життєво важливих сфер виробництва і розподілу продукції. Особливості економічної системи держави відображає обрана державою модель публічного управління.

В даний час публічне управління має розглядатись з двох напрямків. З одного боку, воно відображається в об'єктивних обмеженнях, що накладаються на державне управління характером життєдіяльності людей, стихійними суспільними механізмами, самоврядуванням, дією інших органів управління, доцільністю державно-правової організації. З іншою — воно пов'язано з необхідністю забезпечення ієрархічності системи публічного управління. Джерелом типового в публічному управлінні виступають єдність правового простору, системність законодавчих актів, регулюючих життєдіяльність людей в рамках цілісного суспільства [2, с.54].

Разом з тим і типові обмеження, і типова єдність правового простору в своєму актуальному втіленні пов'язані з різними суб'єктами і об'єктами управління, діючими в абсолютно різних управлінських ситуаціях, що вимушує суб'єкт управління пристосовувати норму до дійсності, поєднуючи типове і унікальне. Зрозуміло, що в різних системах публічного управління співвідношення типового і унікального може бути різним. Для ефективного функціонування системи публічного управління потрібне адекватне співвідношення між типовим і унікальним, що

має забезпечити поєднання системності і гнучкості в публічному управлінні.

Необхідність балансу між типовим і унікальним, який, у свою чергу, забезпечує рівновагу між всіма типами зв'язків в системі публічного управління, утілюється у вимозі різноманіття, що пред'являється до публічного управління в державі. Різноманіття в цьому випадку гарантує стійкість і динамічний розвиток системи сучасного публічного управління.

Коли в системі публічного управління типове починає переважати над унікальним, тобто прямі вертикальні зв'язки — над горизонтальними взаємозв'язками і зворотними зв'язками, розвиваються центризм, формалізм, відбувається ослаблення механізму контролю за діяльністю перших осіб і, як наслідок, ослаблення верховної влади, відрив її від суспільства, а потім і дестабілізація в державі.

Таким чином, система публічного управління вельми обмежена, її елементи багатовимірні, багатоманітні, здібні до саморозвитку, є частиною цілого.

Взаємодія суб'єкта і об'єкту в системі публічного управління не може бути зведена до простої дії першого на другій. Суб'єкт публічного управління сам включений в систему відносин, а тому розвивається разом з об'єктом, відгукуючись на його трансформацію (в цьому і укладено значення зворотних зв'язків в системі).

Зворотні зв'язки в системі сучасного публічного управління є переважно інформаційними. У разі відхилення системи від потрібного стану виникає у відповідь дія, націлена на її повернення до колишнього стану. Але дія ця вимагає також управлінської реакції суб'єкта публічного управління, який за допомогою зворотного зв'язку реагує на небажаний результат і коректує свою управлінську волю. В цьому відношенні принциповою характеристикою системи публічного управління є управлінська гнучкість суб'єкта, його здатність адекватно відповідати на інформаційну дію зворотних зв'язків. Недостатня гнучкість може привести до бюрократизму і авторитаризму. Наслідок -тяжіння до адміністративно-командного управління, анархія і втрата керованості.

Слід враховувати, що об'єкт управління здатний і на самостійний розвиток. Мало того, об'єкт публічного управління завжди розвивається самостійно, здібність до розвитку закладена в

ньому самому, вона відбувається під впливом сил, внутрішньо властивих самому об'єкту. Суб'єкт публічного управління тільки впливає на ці сили з метою додати розвитку об'єкту необхідну спрямованість.

Але подібна дія може бути ефективною лише за умов воління суб'єктом адекватною інформацією про процеси, що відбуваються в об'єкті, і про його реакцію на управляюче рішення. Адже не врахування останнього може привести до небажаних з погляду суб'єкта наслідків. Це особливо актуально зважаючи на вже зазначену властивість спрощення суб'єктом складності об'єкту в процесі публічного управління, що робить обмеженою його можливість передбачити реакцію суспільства. Як відомо критерії ефективності часто не тільки є визначаючими в самій державі, але і чітко позначають їх місце і роль в світовій спільноті.

Об'єкт публічного управління, у свою чергу, сам здатний впливати на суб'єкт управління, ухвалення управлінських рішень, зміну способів публічного управління, його мети, функцій, структури і навіть суспільно-політичну природу держави [3, с.48].

Саме цей системний характер взаємодії і взаємозалежностей суб'єкта і об'єкту дозволяє публічному управлінню проявити ті загальні закономірності, відносини і процеси, які властиві будь-якій системі, а його досліднику – певною мірою позначити загальносистемні (фундаментальні, базисні) принципи сучасного публічного управління.

Властивість системності розповсюджується на всі її елементи, в кожному з яких існують свої специфічні взаємозв'язки і відносини, що дозволяють елементу поступово переходити до іншого якісного стану. Тому можна вести мову про так звані поелементні (структурні) принципи системи публічного управління.

Система публічного управління, як вже наголошувалося, включає декілька підсистем: інституційну, нормативно-правову, функціональну та ін. Вони, також організовані на основі системного підходу, підсистеми, будуються на внутрішньоструктурних принципах, що відображають окремі параметри публічного управління в сучасних умовах.

Зазначене дозволяє виявити три види принципів побудови і функціонування системи публічного управління:

- загальносистемні (фундаментальні, базисні);
- поелементні (структурні);

- внутрішньоструктурні.

Принцип публічності орієнтований на забезпечення зв'язку представників органів державної влади з громадянами і суспільними інститутами, що досягається через механізми доступності, відвертості, прозорості, суспільного контролю за діяльністю органів державної влади. Це відноситься до загальносистемних (фундаментальних, базисних) принципів.

Управлінська праця або праця у сфері публічного управління є частиною сукупної суспільної праці. Разом з цим це праця працівників апарату управління з реалізації функцій управління, що направлені на досягнення мети органу управління.

Працівники органів публічного управління, що виконують певні функції управління або сприяють їх виконанню, розподіляються на основі загальної класифікації.

Згідно загальної класифікації, що діє на основі Єдиної номенклатури посад, працівники органів публічного управління, як і інші працівники розумової праці, розподіляються на основі їх функціональної ролі і за видами робіт на три категорії: керівники, фахівці, технічні виконавці.

Керівництво в літературі присвяченій питанням соціального управління визначається як персоніфіковане управління. Оскільки управління в соціальних системах є процесом дії суб'єкта публічного управління на об'єкт за допомогою реалізації основних функцій управління (планування, організація, контроль і облік, регулювання і координування), то керівник здійснює дію на керований об'єкт за допомогою реалізації всієї сукупності основних функцій управління. Іншими словами, керівник планує роботу підлеглих йому працівників, організовує, контролює і враховує, а також регулює і координує їх працю.

Фахівець виконує одну або дві функції публічного управління.

Технічний виконавець здійснює одну або декілька допоміжних функцій публічного управління.

Аналітичні операції полягають в зборі необхідної для ухвалення рішень інформації і її аналізу.

Конструктивні операції забезпечують підготовку і ухвалення управлінських рішень публічного управління.

Адміністративна праця, тобто праця керівників публічного управління, направлена на безпосереднє управління діями і поведінкою людей при здійсненні ними виробничої діяльності.

Процес адміністративної праці публічного управління включає цілий ряд операцій: комунікаційних (прийом співробітників і відвідувачів), інформаційних (прийом і передача усних повідомлень, робота з документами), розпорядчих (віддача письмових і усних розпоряджень і вказівок, встановлення завдань виконавцям складання і затвердження інструкції, усний інструктаж по виконанню завдань і доручень), координаційних (узгодження дій підрозділів і працівників шляхом проведення нарад, розробки планів заходів), контрольно-оцінних (контроль виконання управлінських рішень, планів, завдань, доручень, оцінка результатів роботи виконавців і підрозділів, заохочення і накладення санкцій).

Керівник в публічному управлінні — це посадовець, що наділений повноваженнями з ухвалення управлінських рішень, обов'язкових для виконання підлеглими йому працівниками.

Керівники розподіляються за джерелами отримання повноважень на керівників органів публічного управління і керівників структурних підрозділів органів публічного управління. Повноваження керівників органів публічного управління визначаються діючим законодавством. Керівники структурних підрозділів органів публічного управління наділяються повноваженнями, які їм делегують керівники органів управління. При цьому відповідальність з керівників органів управління за делеговані ними повноваження не знімається.

Принципи впливу на управлінців, що здійснюють керівництво на основі критерію єдиноначальності, , діють на основі колегіальності. До перших відносяться голови адміністрації територіальних громад та утворень, керівники міністерств, управлінь, відділів, а також структурних підрозділів органів публічного управління. До других відносяться голови урядів і комітетів. Керівники, що здійснюють керівництво на єдиноначальній основі, наділяються правом одноосібного ухвалення управлінських рішень публічного управління. Такі керівники можуть утворювати колегії дорадчих органів.

Лінійні (адміністративні) керівники утворюють (створюють) орган або систему органів публічного управління , призначають на посаду працівників і звільняють від неї, виносять заохочення працівникам за досягнуті успіхи в роботі і стягнення за допущені ними недоліки в ній і т.і. До лінійних (адміністративних) керівників публічного управління відносяться: глави адміністрацій територіальних утворень, начальники відділів і управлінь галузевої

і міжгалузевої компетенції, голови комітетів із питань керівництва апаратом комітету.

Основними обов'язками лінійних (адміністративних) керівників є: підбір і розподіл кадрів; визначення обов'язків, прав і відповідальності підлеглих працівників; планування, організація, контроль, облік, оцінка, регулювання і координування праці цих працівників; підтримка на високому рівні трудової і виробничої дисципліни. Лінійний (адміністративний) керівник визначає, «що робити» підлеглим йому працівникам і «як робити» доручене їм завдання. Такий характер керівництва здійснюється, як раніше наголошувалося, при лінійному типі схеми організаційної структури публічного управління, що вживається на нижніх сходинках управління – в органі (відділі) галузевої або міжгалузевої компетенції, що не має структурних підрозділів і що складається з малочисельної кількості працівників. На більш високому рівні публічного управління, наприклад, на рівні керівництва адміністрацією територіальної освіти, голова адміністрації є лінійним (адміністративним) керівником. По своєму адміністративно-фінансовому комплексу управління він виконує всі основні функції публічного управління: планує, організовує, контролює і враховує, регулює і координує роботу безпосередньо підлеглих йому структурних підрозділів і органів управління територіальної освіти. По інших комплексах він виконує тільки дві основні функції публічного управління: планування і організацію. Функція планування виконується головою адміністрації при затвердженні планів роботи органів управління територіальної освіти. Голова адміністрації виконує функцію організації роботи адміністрації, оскільки він утворює адміністрацію і затверджує порядок її роботи у вигляді Регламенту роботи адміністрації. Функції контролю і обліку, а також регулювання і координування він делегує своїм заступникам і управляючому справами адміністрації, які є функціональними керівниками адміністрації. Функціональними керівниками є також керівники структурних підрозділів адміністрації, яким голова адміністрації делегував повноваження по виконанню допоміжних функцій, що забезпечують діяльність адміністрації. До функціональних керівників відносяться, як вже раніше зазначалось, заступники керівників органів публічного управління і керівники структурних підрозділів цих органів, голови комітетів (з питань міжгалузевого регулювання і координування).

Керівник публічного управління розподіляє відповідальність з підлеглими, обговорюючи з ними службові справи на основі рівноправного обміну думками. В рішенні делегованих підлеглим питань такий керівник надає їм самостійність, відповідно їх кваліфікації і виконуваним обов'язкам. Це сприяє колегіальному обговоренню проблем та позитивно впливає на прагнення керівника роз'яснити виконавцям необхідність і потребу в ухваленні рішення, збудити і підтримати їх ініціативу, залишаючи за собою право остаточного рішення.

Таким чином, публічне управління може успішно реалізовуватися, тільки за умов системності. Це пов'язано з тим, що воно здійснюється безліччю осіб, установ і організацій. Зазначимо що має місце також певна кількість осіб, установ і організацій які залучені до нього побічно.

При цьому використовується величезна кількість матеріальних, фінансових, інформаційних і інтелектуальних ресурсів, а саме управління розпадається на безліч рішень публічного управління. Тобто, тільки системність може додати публічному управлінню необхідні узгодженість, координацію, субординацію, цілеспрямованість, раціональність і ефективність.

Публічне управління виступає як соціальна система і одночасно реалізується в середовищі соціальних систем.

Список використаних джерел та літератури:

1. Deineka OG,. Pozdnyakova LO, Dykan VL. Enterprise strategy and strategic management Textbook. manual [Text]. OG, Deineka,. L.O. Pozdnyakova, VL Dykan; H .: LLC «Olant», 2012. 416 p.
2. Основи менеджменту на транспорті: Навчальне видання[Текст]/ Дейнека О.Г., Крихтіна Ю.О. УкрДУЗТ.2015. 104 с.
3. Дейнека О.Г. Публічне управління та адміністрування. Економіка, фінанси, право: щомісячний інформаційно-аналітичний журнал. Київ: «Аналітик», 2015. № 8/1. С. 45- 52.