

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Випуск 10

*Матеріали ІХ Всеукраїнської
науково-практичної конференції
“Становлення та розвиток української державності:
актуальні проблеми державного та регіонального управління
на сучасному етапі розвитку суспільства”,
м. Київ, МАУП, 14 листопада 2013 р.*

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2014

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 1 від 29.01.14)*

Редакційна колегія:

А. М. Подоляка (голова), д-р юрид. наук, проф.;
А. А. Ізнатченко (заступник голови), канд. техн. наук;
М. Ф. Головатий, д-р політ. наук, проф.;
І. П. Бідзюра, д-р політ. наук, проф.;
Ф. М. Медвідь, канд. філос. наук, проф.
О. В. Куроченко, д-р екон. наук, проф.;
А. С. Лисецький, д-р екон. наук, проф.;
І. П. Розпутенко, д-р наук держ. упр., проф.;
Г. П. Ситник, д-р наук держ. упр., проф.;
Ю. П. Сурмін, д-р соціальних наук, проф.;
В. В. Утвенко, канд. іст. наук, доц.;
Н. М. Чернуха, д-р пед. наук, проф;
М. В. Чечетов, д-р наук держ. упр., проф.;
Н. П. Ярош, д-р наук держ. упр.

Видання здійснене в рамках проекту
“Наукові праці МАУП”

Становлення і розвиток української державності : [зб. наук. пр.] /
МАУП. — К.: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2008 —

С76 Вип. 10: Матеріали ІХ Всеукр. наук.-практ. конф. “Становлення та розвиток української державності: актуальні проблеми державного та регіонального управління на сучасному етапі розвитку суспільства”, м. Київ, 14 листоп. 2013 р. / редкол.: А. М. Подоляка (голова) [та ін.]. — 2014. — 414 с. : іл. — Бібліогр. у кінці ст.

У пропонованому збірнику подано статті учасників науково-практичної конференції, присвяченої найважливішій проблемі сьогодення — становленню України як держави. Розглядається формування державності в Україні у різні періоди історії та в різних аспектах.

Для науковців і державних службовців, політиків і політологів, викладачів і студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і суспільства.

ББК 63.3(4УКР)я43+67.9(4УКР)301я43

ЗМІСТ

Баєва О. В. Державне управління реформуванням первинної медико-санітарної допомоги в Україні	7	Иванова В. В., Кошелькова Л. О., Лукашова Т. С., Скабичевская Н. С. Экономический потенциал Украины	61
Корсак К. В., Корсак Ю. К. Про усунення загроз від глобальної міграції	16	Иванова В. В., Помазан Е. В. Оценка инвестиционной привлекательности регионов Украины	65
Калашнікова Л. Є., Лисак Х. Є., Рильцев Є. В. Інформаційна складова в процесі творення і розбудови держави	18	Корнієнко М. В. Місце ОВС в системі забезпечення економічної безпеки	69
Лисецький А. С. Дослідження розвитку аграрного ринку	23	Підпалій В. Л. Актуальні проблеми застосування Кримінального процесуального кодексу України	72
Чернявський А. Д., Середюк К. В. Втрати потенціалу транспортної галузі України: негативний досвід та перспективи виправлення ситуації	31	Погорєлова І. С. Актуальні проблеми місцевого самоврядування в Україні	78
Білоус А. О. Зовнішня політика як фактор розвитку системи міжнародної співпраці (історично-правові аспекти)	37	Радзімовська С. Ф. Державне управління — міжнародний досвід діяльності урядів різних країн	83
Благініна С. В. Щодо реалізації системного підходу до подальшого вдосконалення особистісного та професійного становлення студента в контексті нової концепції розвитку педагогічної освіти	44	Радзімовська С. Ф., Ткаченко Н. І. Соціальний захист населення — один із сегментів діяльності Печерської у місті Києві районної державної адміністрації	89
Боєва Т. І. Державотворчі цінності українців у світі вчення Г. Сковороди	46	Соколовська К. М. Відродження козацьких клейнодів та національної символіки в процесі розбудови української державності	98
Гайдукевич Г. А. К развиту ситуации в Украине и конституционному процессу в переходном обществе	49	Столярова Т. О. Теоретико-методологічні аспекти комп'ютерного моніторингу макропоказників соціально-економічних процесів в умовах інформаційного суспільства	106
Иванова В. В., Ерофеева К. В., Пономарева К. Ю. Основы государственной научно-технической политики	57		

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ – МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДІВ РІЗНИХ КРАЇН

Становлення і розвиток української державності, вип. 10, с. 83–88

Структура і кількісний склад уряду в багатьох країнах не регламентується конституційними нормами. Як правило, до складу уряду не належать керівники відомств, які здійснюють виконавчу владу у сфері загальнодержавної компетенції. Проте у світовій практиці існує “класичний” перелік міністрів, які обов’язково входять до складу уряду: міністри внутрішніх і закордонних справ, оборони, фінансів та юстиції. До складу уряду можуть входити як міністри, які очолюють окремі департаменти, так і міністри без “портфеля”.

Міністри можуть мати різні офіційні титули, значення яких у різних країнах різне. Наприклад, у Франції державний міністр — вища посада у міністерській ієрархії, а у Великобританії — заступник міністра. Структурними ланками урядів є партійні й тимчасові комітети, секретаріати, президії, таємні ради, які під безпосереднім керівництвом глави уряду здійснюють допоміжні функції (підготовка проєктів, рішень, доповідей, інформаційної довідки тощо), а також і контрольні функції щодо роботи міністерств.

Уряди не тільки виконують закони, а й самі займаються правотворчою діяльністю. До правотворчої

діяльності відносять делеговане і регламентарне законодавство.

Делеговане законодавство передбачає делегування парламентом законодавчих функцій уряду на певний термін у деяких галузях суспільного життя. При цьому потрібно додати, що делеговане законодавство не поширюється на конституційні закони, а також на законодавство у сфері бюджетної та податкової політики, ратифікацію міжнародних договорів.

Регламентарне законодавство містить адміністративні акти виконавчої влади і забезпечує застосування законів.

Крім того, слід відзначити, що уряд має вагомий вплив на законотворчу діяльність парламенту, який виражається в тому, що: має право ставити питання про довіру; контрасигнувати акти глави держави; давати згоду, подання або консультацію щодо розпуску парламенту; бути суб’єктом конституційного подання; приймати декрети, які мають силу закону у випадках крайньої потреби з попереднім внесенням законопроєктів у парламент (Франція, Італія, Іспанія); подавати свої законопроєкти в першу чергу; блокувати ті законопроєкти або поправки до них, які

можуть заподіяти шкоду макроекономічній стабілізації.

Найширші повноваження у законодавчій сфері має уряд Франції: за поданням глави уряду глава держави може внести законопроект про конституційні зміни, винести законопроект на референдум, відправити законопроект на повторний розгляд; глава уряду може покласти край курсуванню законопроекту з однієї палати в іншу, створивши узгоджувальну комісію для розробки компромісного варіанту законопроекту, і в разі несхвалення цього законопроекту, вимагати від нижньої палати винести остаточне рішення з приводу цієї процедури; вимагати від парламенту прийняття урядового проекту без обговорення, взявши відповідальність за його наслідки на себе, а також наполягати на одноразовому голосуванні за поправки, внесені тільки урядом.

Уряд несе як колективну відповідальність (Німеччина, Франція, Росія, Іспанія), так і поєднує колективну відповідальність з індивідуальною відповідальністю кожного міністра (Великобританія, Чехія тощо). Існують різні процедури притягнення уряду до відповідальності парламентом:

- 1) резолюція осуду;
- 2) висловлення вотуму недовіри;
- 3) інтерполяції (питання до членів уряду, які передбачають обов'язкове обговорення урядової діяльності й прийняття відповідних до цього санкцій);

- 4) усний і письмовий запит.

Державне управління на регіональному та місцевому рівнях здійснюється такими інстанціями:

1) представниками регіональної державної адміністрації (префектом, комісаром, губернатором тощо);

2) окремими міністерствами (Міністерством внутрішніх справ — Португалія, Міністерством фінансів — Люксембург, Міністерством навколишнього середовища — Великобританія, Ірландія) або урядом у цілому;

3) керівниками виконавчих органів місцевого самоврядування, яким держава делегує певні повноваження;

4) виконавчими органами регіонального самоврядування, яким держава делегує певні повноваження.

При цьому слід сказати, що межі компетенції органів державного управління на місцевому рівні розподіляються між губернатором, комісаром, префектами й окремими міністерствами, урядом у цілому і місцевими виконавчими органами. Якщо, скажімо, у Франції повноваження державної влади зосереджені у префекта, то в Португалії розподіляються між цивільним губернатором, міністерствами фінансів і внутрішніх справ, у Нідерландах — урядом і комісаром королеви, а в Іспанії — урядом і обласним виконавчим органом.

Державне управління на регіональному та місцевому рівнях має такі повноваження.

1) видає нормативні акти, обов'язкові для виконання органів місцевого самоврядування;

2) делегує певні державні повноваження керівникам регіональних виконавчих органів щодо контролю над місцевим самоврядуванням або главі адміністрації самих органів місцевого самоврядування;

3) здійснює судовий контроль і загальний державний адміністративний контроль над службами місцевого самоврядування;

4) забезпечує координацію діяльності органів регіонального і місцевого самоврядування;

5) здійснює фінансово-бюджетний контроль;

6) надає субсидії та позики;

7) здійснює посадову субституцію (заміну керівників) у разі їхньої неспроможності;

8) дає дозвіл, попередньо схвалює або скасовує акти органів місцевого самоврядування;

9) розпускає органи місцевого самоврядування в разі їх недієздатності;

10) безпосередньо адресує накази, директиви або циркуляри місцевим органам;

11) здійснює кадрове, технічне та юридичне забезпечення діяльності органів самоврядування.

Отже, державне управління здійснюється політико-адміністративними органами та їхніми представниками на регіональному і місцевому рівнях, а також регіональними і місцевими адміністраціями від імені держави. Технологія адміністративного процесу забезпечується державною службою. Статус державної служби визначається конституційними основами, законами і регламентарними актами. Посадовою особою державної служби є державний службовець.

Характерними рисами державного службовця є такі:

1) він виконує завдання державної влади або завдання, пов'язані з забезпеченням функціонування державних органів і громадського життя;

2) підлягає публічно-правовому принципу, який передбачає його одностороннє призначення, а не договір із взаємними зобов'язаннями;

3) призначається на постійній основі. Однак у державній службі працюють особи, які не мають статусу державних службовців. Це тимчасові співробітники, які підлягають приватноправовому принципу і працюють на контрактній основі. Ними можуть бути стажери (Іспанія, Португалія, Франція), помічники (Франція), а також співробітники неадміністративних державних організацій.

У багатьох країнах Західної Європи існує кілька статутних груп державних службовців. Це державні службовці державних органів, регіонального і місцевого самоврядування, а також державних закладів; державних університетів, закладів охорони здоров'я (Греція, Ірландія та ін.).

Важливим аспектом вивчення державного управління є проблеми його типологізації. Якщо за основний критерій типологізації державного управління брати ступінь цивілізованості суспільства і рівень політичної культури, то можна виокремити такі його моделі: американську, японську, європейську, соціалістичну, країн перехідних або слаборозвинених суспільств.

До цього треба додати, що в межах цих моделей можна виділити інші моделі за різними критеріями, скажімо, за критеріями набору і функціонування державної служби.

Американська система державного управління характеризується такими ознаками:

1) державне управління ґрунтується на президентській формі правління і бінарній партійній системі;

2) пріоритет права та індивідуалізму у відносинах між державою і суспільством, застосування принципу: законодавство, управління і судочинство;

3) несумісність адміністративно-управлінських посад з іншими посадами;

4) жорсткий механізм стримувань і противаг;

б) децентралізація влади у прийнятті політичних рішень;

б) обмежене втручання держави в економічну та соціальну сфери;

7) найменший державний сектор економіки (становить 10 % від національного господарства) і найменші державні витрати (20 % від ВВП);

8) екстраполяція принципів і методів приватного бізнесу на державне управління;

9) висока мобільність і конкурентність працівників державної служби;

10) високий ступінь контролю керівників над підлеглими;

11) високий ступінь свободи і відповідальності управлінців за прийняття рішень;

12) відкрита наймана система набору і підбору на державну службу.

Японське державне управління ґрунтується на монархічній формі правління і партійній системі з домінуванням останньої. Для нього характерними є:

1) суспільна ієрархія, шанобливість, покірність і схильність до добровільного підпорядкування;

2) повільне просування по службі, його залежність не від особистого

успіху, а від послуху і певного вікового цензу;

3) збереження позитивного найму, відданість корпорації, корпоративним цінностям вважається позитивною рисою і всіляко заохочується в управлінській діяльності;

4) груповий принцип ухвалення рішень і груповий контроль;

б) національне регулювання економіки, яке передбачає заохочування конкуренції між підприємствами;

б) наявність сильних протекціоністських заходів у сільському господарстві та поміркованих у промисловості;

7) найнижчий рівень соціального державного забезпечення, перекладання цієї функції на сім'ю;

8) в Японії існує закрита система у формуванні управлінських кадрів, яка не передбачає вузької спеціалізації, а загальну підготовку й особисті якості.

Європейська модель державного управління має всі форми державного правління, за винятком президентської, і ґрунтується, як правило, на партійній системі обмеженого політичного плюралізму. Для неї характерні закрита система державної служби (за винятком Великобританії), кадрова, наймана і змішана системи набору державних службовців. На відміну від США, державне управління тут має більший обсяг повноважень в економічній і соціальній сферах, що виражається у великому обсязі державних податків і державних видатків (30–45 % від ВВП). Еліта на вищих рівнях державної служби має високий престиж.

Основні засади і принципи адміністративного управління в ЄС

Діяльність у цьому напрямі ґрунтується на таких засадах і з дотриманням таких вимог і принципів:

- **Відкритість (openess)** передбачає активну комунікацію із громадськістю щодо завдань і обов'язків різних органів влади та державних установ, а також рішень, які приймаються ними.

- **Участь (participation)** передбачає сприймання громадян та їхніх організацій не як пасивних об'єктів (або суб'єктів) політики й адміністративних рішень, а як безпосередніх, активних і зацікавлених сторін, що мають право брати широку участь у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах політики — від початкових стадій і протягом усього циклу політики й управління.

- **Підзвітність (accountability)**, що ґрунтується на засадах **права європейців на “належне управління” (“right to good administration”/Європейська хартія основних прав, ст. 41)**, крім традиційних типів відповідальності (політичної та адміністративної) передбачає також обов'язок реагування влади на потреби громадян. Це вимагає чіткого розподілу обов'язків — не лише між органами й установами, що приймають рішення, а й між ними та інститутами громадянського суспільства. Також це передбачає і вищий рівень відповідальності з обох сторін.

- **Ефективність (effectiveness)**: державна політика, законодавча й регуляторна системи повинні відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі й прийматися з

урахуванням оцінки їх очікуваного впливу та попереднього досвіду. Політичні й управлінські рішення мусять прийматися своєчасно і передбачати певну гнучкість у їх реалізації з метою врахування місцевих умов або специфічних особливостей сфери управління.

- **Злагодженість/зв'язок (coherence)** потребує не лише політичного лідерства, а й більшої послідовності між різноманітними інструментами, механізмами політики та різними стратегіями впливу на одну й ту саму реальність.

У Європейському Союзі та в країнах — членах ЄС існує широкий спектр офіційних інституцій (організацій, правових і регуляторних норм) і неформальних механізмів, якими користуються органи влади з метою забезпечення консультацій та участі громадськості і їх громадських об'єднань у розробці та реалізації державної політики.

Найважливішими інституційними механізмами, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління у Європейському Союзі, є такі:

- переконання, що демократичні місцеві та регіональні органи самоврядування фактично є більш широким варіантом організацій громадянського суспільства;

- принципи децентралізації влади, субсидіарності та наближення процесів прийняття рішень до широкої громадськості.

- органи та інституції, що забезпечують основу для залучення регіональних і місцевих органів влади й управління у процес прийняття рішень на загальнонаціональному рів-

ні. Ці інституції (наприклад, Комітет у справах регіонів Європейського Союзу або подібні інституції, що існують у багатьох країнах — членах ЄС) ґрунтуються на консультативних інституціях, що об'єднують представників різних соціально-економічних верств та інститутів громадянського суспільства, зокрема, виробників, фермерів, перевізників, робітників, дилерів, народних майстрів, споживачів, професійних об'єднань та асоціацій за загальними інтересами. За таким принципом побудовано, наприклад, Комітет із соціально-економічної політики, який діє як на рівні Європейського Союзу, так і в деяких країнах — членах ЄС.

В обох випадках ці типи інститутів, які входять до інфраструктури підтримки державної політики, безпосередньо фінансуються за рахунок державних коштів, мають постійну структуру і штат та виконують низку важливих комунікативних і консультативних функцій, що не обмежуються лише обговоренням пропозицій і публікацією проектів рішень, розроблених державними органами, а й здійснюють аналітичні процедури, проводять тематичні дослідження, збирають і узагальнюють пропозиції і громадські ініціативи щодо розробки, впровадження і реалізації політики, які після цього подаються до уряду або парламенту;

- інститути, які забезпечують у суспільстві соціальний діалог та

дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками і об'єднаннями або федераціями роботодавців, що відіграє особливу роль у сфері державного управління та розробки політики в країнах ЄС.

Особливістю цього типу інституційного механізму є те, що його учасники (соціальні партнери) володіють повноваженнями самостійно, на засадах взаємної згоди приймати важливі рішення щодо цілої низки питань у сфері соціальної політики. Органи державного управління, які можуть відігравати різні ролі в такому соціальному діалозі, зобов'язані виконувати офіційні домовленості соціальних партнерів та рішення органу з питань соціального партнерства, впроваджуючи заходи з метою їх виконання, у тому числі законодавчого й регуляторного характеру. Більше того, в деяких випадках угоди у сфері соціального партнерства набувають сили нормативно-правових актів і виконуються в обов'язковому порядку на рівні з рішеннями органів влади.

Література

1. Гелей С. Д. Політологія / С. Д. Гелей, С. М. Рутар. — Л.: Світ, 2008.
2. Аналітичний Центр "Академія". — 2013. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.academia.org.ua>