



Список использованной литературы:

1. Постанова Дніпропетровського апеляційного господарського суду від 29 липня 2014 року у справі № 904/1615/14 61цц13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40012450>.

2. Беляневич О.А. Про застосування судом засад добросовісності, розумності і справедливості при вирішенні корпоративних спорів / О.А. Беляневич // Право і суспільство. – С. 5–14.

3. Постанова Дніпропетровського апеляційного господарського суду у справі № 904/11184/15 від 11 липня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58956175>.

4. Кузнецов А.А. Исключение участника из общества с ограниченной ответственностью: теоретическая конструкция и вопросы практики применения / А. А. Кузнецов // Вестник гражданского права. – 2012. – № 5. – [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://www.center-bereg.ru/b2725.html>.

5. Беляневич О.А. Про право учасника на участь в управлінні товариством з обмеженою відповідальністю / О.А. Беляневич // Юридичний журнал. – 2013. – № 10. – [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=4046>.

6. Кравчук В.М. Проблема судової юрисдикції спорів про виключення учасника з товариства з обмеженою відповідальністю / В.М. Кравчук // Вісник господарського судочинства. – 2014. – № 1. – С. 73–78. – [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nsj.gov.ua/ua/science/naukovi-statti/volodimir-kravchuk-problema-sudovoi-urisdiktsii-sporiv-pro-vikluchennya-uchasnika-z-tovaristva-z-obmejenno-vidpovidalnistu-visnik-gospodarskogo-sudochinstva>.

7. Постанова Вищого господарського суду України від 4 березня 2014 року у справі № 922/3085/13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37522895>.

8. Постанова Вищого господарського суду України від 8 жовтня 2014 року у справі № 914/764/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40841218>.

ОСНОВНЫЕ МЕТОДЫ И ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Елена ЛЫНДЮК,

кандидат наук государственного управления,
докторант кафедры философии, теории и истории государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины

Summary

The article analyzes the main methods and approaches to the determination of the effectiveness of the civil service modernization in the context of globalization. The criteria and indicators of foreign and domestic monitoring methods, control and evaluation of the effectiveness are considered. The possibility to use of effective, targeted, cost and resource approaches to determining the effectiveness of the system modernization is defined.

Key words: civil service, modernization of the civil service, effectiveness of civil service modernization, globalization, monitoring, evaluation of the effectiveness of modernization.

Аннотация

В статье проанализированы основные методы и подходы к определению эффективности модернизации государственной службы в условиях глобализации. Рассмотрены критерии, показатели и индикаторы зарубежных и отечественных методик мониторинга, контроля и оценки эффективности. Определена возможность использования результативного, целевого, затратного и ресурсного подходов к определению эффективности модернизации системы.

Ключевые слова: государственная служба, модернизация государственной службы, эффективность модернизации государственной службы, глобализация, мониторинг, оценка эффективности модернизации.

Постановка проблемы. В условиях глобализации модернизация государства, направленная на трансформацию государственных функций, системы органов власти, на изменение роли государства в общественной жизни, требует изменения роли, функций государственной службы. Критерием определения успешности достижения целей модернизационных процессов выступает эффективность. Определение эффективности модернизации государственной службы в условиях глобализации представляет собой самостоятельную и сложную проблему теории и методологии государственной службы, которая требует дальнейшего исследования и решения. Это вопросы, связанные с отсутствием единого понимания эффективности модернизации государственной службы в условиях глобализации и бессистемностью процесса ее оценки, выбора соответствующих показателей оценки, учета возможных видов эффектов, факторов влияния.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы – эффективная система государственной службы в Украине является одним из важнейших условий развития государства, повышения качества жизни ее граждан. Дискуссионной среди исследователей является проблема определения уровня эффективности управления государственными органами. Предлагается значительное количество методологических подходов ее решения. Исследования ученых направлены на разработку технологий, концепций и методов повышения эффективности государственного управления, но проблема оценки эффективности модернизации государственной службы в условиях глобализации системно и комплексно не исследована. В основном в работах рассматриваются отдельно взятые аспекты повышения эффективности деятельности органов власти различных уровней, тех или иных должностных лиц, имеет



место некоторая неопределенность категориального аппарата. Недостаточно работ, посвященных анализу методов и подходов к оценке эффективности модернизации государственной службы в условиях глобализации, адаптированных и приспособленных к украинским реалиям, что вызвано сложностью и многогранностью процессов оценки, трудностью определения критериев оценки эффективности модернизации. Это актуализирует научный поиск основных методов и подходов к определению эффективности модернизации государственной службы в условиях глобализации, необходимость разработки четких критериев, показателей, индикаторов и процедур оценки эффективности.

Исследованию вопросов эффективности системы органов государственного управления и оценки их критериев значительное внимание уделено в работах С. Дубенко, В. Сороко [12], А. Оболенского, В. Цветкова [10] и др. Понятие «эффективность государственного управления» определяли В. Бакуменко [1], Л. Приходченко [9] и др. В. Тертичка [13] осуществил теоретико-методологическое обоснование подходов к социально-экономической и политической оценке эффективности и эффективности при анализе государственной политики. Новый подход к пониманию и оценке эффективности государственной службы предложил Н. Соболев [11], рассматривающий «государственную службу как рефлексивную систему, которая может адекватно реагировать на внешние и внутренние сигналы и сообразно им менять свое поведение, а эффективность – как способность системы выполнять свое предназначение. Система не может работать эффективно при недостаточной степени рефлексивности, поэтому для повышения эффективности работы государственной службы требуется увеличение ее рефлексивности».

Но анализ научных подходов к оценке эффективности модернизации государственной службы в условиях глобализации доказывает несформированность теоретической и методологической базы, что вызвано и отсутствием единой методики комплексной оценки эффективности. Большинство существующих моделей оценки эффективности государственного управления

не содержат четко определенных критериев, показателей, процедур и методик оценки эффективности, являются описательными и фрагментарными и не дают интегральной оценки работы органов государственного управления, а соответственно, и качества модернизационных процессов системы.

Итак, **целью статьи** является исследование основных методов и подходов к определению эффективности модернизации государственной службы в условиях глобализации, рассмотрение критериев, показателей и индикаторов зарубежных и отечественных методик мониторинга, контроля и оценки эффективности; определение возможности использования результативного, целевого, затратного и ресурсного подходов к определению эффективности модернизации системы.

Изложение основного материала исследования. Существуют различные подходы к пониманию категории «эффективность» в сфере государственного управления. Так, Л. Приходченко определяет ее как «сложную, многоаспектную, оценочную категорию, и одновременно характеристику, которая отражает ход процесса управления, определяет состояние объекта управления, его количественные и качественные характеристики» [9]. В. Бакуменко характеризует ее как «один из основных показателей совершенства управления, который определяется посредством сопоставления результатов управления и ресурсов, израсходованных на их достижение» [1]. П. Хейне также рассматривает эффективность как оценочную категорию, связанную соотношением ценности результата к ценности затрат [15, с. 652].

Изучая проблемы эффективности государственного управления, В. Цветков предложил такие понятия эффективности, как экономическая, целевая, организационная. Экономическую эффективность управления он рассматривает как результат деятельности системы управления, который обеспечивает при наименьших затратах достижение поставленной перед объектом управления цели. Целевая эффективность определяется как согласованность результата с целью. Организационная эффективность является оптимальной формой взаимосвязей элементов системы, которая делает ее наиболее эффектив-

ной в достижении цели [10, с. 37–39]. Эффективность связывается с достижением желаемых результатов [2, с. 323], а также с получением заданного результата с меньшими издержками.

В отечественной науке отсутствует общепринятое определение эффективности модернизации государственной службы в условиях глобализации. Это, в свою очередь, влечет за собой разногласия теоретического характера и приводит к невозможности четкой оценки указанного показателя. Сложность определения эффективности модернизации государственной службы в условиях глобализации обуславливается рядом характеристик феномена, таких как многоаспектность / комплексность; дифференцированность / многоуровневость; неоднородность внутренней структуры; относительность понятия эффективности и неоднозначность характеристики деятельности относительно четко определенных целей и т. п.

Масштабность преобразований в государственном секторе, большое количество взаимосвязанных мероприятий, параллельная реализация модернизации в отдельных составляющих государственной службы и общества также существенно осложняют задачу мониторинга и оценки результатов модернизации [4].

Эффективность модернизации государственной службы в условиях глобализации обеспечивается использованием различных механизмов: политического, правового, институционального, организационного и других.

Международная практика подходов к мониторингу реализации модернизации государственной службы в условиях глобализации свидетельствует о наличии диагностических исследований состояния государственной службы (для оценки первоначального состояния системы и определения ее проблем) и постоянного мониторинга процессов модернизации в данной сфере (для периодических измерений эффекта от реализации модернизационных мероприятий, преследующих цели устранить данные недостатки).

Для разработки системы показателей эффективности модернизации государственной службы в условиях глобализации необходимо выделить ключевые направления модернизации и определить основные цели на всех



уровнях власти. Важным моментом здесь является принятие соответствующих концептуальных и программных документов модернизации системы. Мониторинг и оценку модернизации следует проводить, используя показатели результативности и индикаторы непосредственных результатов реализации отдельных целей и задач модернизации системы. Для уровня целей используют показатели результативности (outcome), отражающие влияние предпринятых мероприятий модернизации на достижение их целей. Для уровня задач определяются показатели непосредственных результатов (output) проведения отдельных мероприятий в рамках модернизации государственной службы в условиях глобализации [4].

Среди основных подходов, используемых для мониторинга реформ в сфере государственного управления (предлагаем применять их и для мониторинга модернизации государственной службы в условиях глобализации), рассматриваются подход в рамках программы SIGMA [14] (соответствие государственной службы в ЦВЕС европейским принципам администрирования путем оценки одиннадцати областей управления государственной службой по трем уровням институционализации) и альтернативный подход, предложенный экспертами Всемирного банка (использование интегрального показателя государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot – GRICS), который состоит из 6 индексов, отражающих 6 параметров государственного управления: право голоса и подотчетность; политическая стабильность и отсутствие насилия; эффективность правительства; качество законодательства; верховенство закона и контроль коррупции [5]).

В качестве методики определения эффективности может использоваться аналитическая методика оценки эффективности деятельности государственных служб, получившая название «функциональный обзор» (functional review), который делят на три группы в зависимости от их назначения: организационные (институциональные), экономико-стратегические и смешанные [7].

Оценка эффективности модернизации государственной службы в условиях глобализации представляет собой

многогранный и многоуровневый процесс, предполагающий использование критериев. Нужно учитывать, что некоторые критерии отражают отложенные эффекты, способные проявиться в краткосрочной или среднесрочной перспективе деятельности государственной службы. Наряду с подходами, отражающими стоимостные или организационные показатели государственной службы, ее институциональные и количественно описываемые параметры, оценка профессиональной деятельности государственных служащих и применение качественных критериев позволяют понять и объяснить различные процессы и механизмы исследуемой системы [3, с. 7].

«Для понимания внутренней сущности оценки и эффективного ее применения необходимо различать оценку как функцию, оценку как процесс и оценку как результат» [8, с. 276].

Для целей мониторинга и оценки эффективности модернизации государственной службы в условиях глобализации актуальны показатели результативности и индикаторы непосредственно результатов реализации отдельных целей и задач конкретных документов. При оценке эффективности важно сравнивать: а) цели, практически осуществляемые в системе, с целями, которые объективно детерминированы общественными запросами; б) объективные результаты модернизации с общественными потребностями и интересами; в) цели, реализованные в управленческих процессах, с результатами, полученными при объективации государственного управления (решений и действий его управляющих компонентов); г) общественные затраты, использованные на модернизацию, с объективными результатами, полученными вследствие проведенных процессов; д) возможности, заложенные в управленческом потенциале, со степенью их реального использования.

Внешняя глобальная среда, в которой функционирует государственная служба, становится качественно иной: повышается степень неопределенности, появляются новые факторы риска, что требует «целостного рассмотрения проблемы оценки эффективности модернизации государственной службы в условиях глобализации, которая должна основываться на построении

взаимосвязанной системы оценок и должна включать такие критерии, как комплексность, многофакторность, приоритетность, непрерывность и надежность» [8, с. 276]. Необходимо применять комплексные методики оценки, которые совмещают внутренние и внешние, социальные и экономические, количественные и качественные критерии [8, с. 276].

Важным элементом методики оценки эффективности, в том числе модернизации государственной службы в условиях глобализации, является процедура обоснования системы критериев и показателей (индикаторов) этой оценки, определения среди них главных, установление частных критериев и взаимосвязей между ними, разработка процедур формирования интегрированного критерия и т. п. При этом необходимо уточнить, что критерии предназначены для оценки альтернативных вариантов решений и формирования по возможности лучшего из них [6].

GRICS и другие обобщенные показатели, основанные на анализе восприятия и экспертных оценках, способствуют выявлению общих изменений в процессе модернизации. Но анализ методик оценки эффективности государственного управления свидетельствует о том, что наиболее адекватными являются комплексные критерии, которые включают в себя как оценку уровня развития государственности, так и развитие человеческого потенциала. Индексы оценки могут быть только комплексными. Учитывая влияние на модернизацию внешних и внутренних ограничений и обладание государственной службы определенными возможностями для осуществления своей деятельности, характеризуемыми показателями процесса и показателями результативности в рамках программы SIGMA, Общей схемы оценки (Common Assessment Framework) предлагаются показатели государственного управления «второго поколения» (более узкие и более объективные): качество государственной службы; управления разработкой и реализацией политики; качество управления государственными расходами; внешний аудит и др. [16, с. 349].

В качестве показателей эффективности модернизации государственной службы в условиях глобализации мо-



гут использоваться Индекс восприятия коррупции организации и Барометр мировой коррупции организации (составляемые Transparency International), Индекс прозрачности (разработанный Pricewaterhouse Coopers), Индекс развития человеческого потенциала (ООН) и др. Среди критериев эффективности модернизации системы следует выделить такие: разумность и обоснованность, своевременность и оперативность, целесообразность и релевантность, устойчивая динамика и др.

Оценку эффективности модернизации следует осуществлять через результаты указанных процессов (оценивает общество) и непосредственные результаты, имеющие значение для самой государственной службы. Эти позиции взаимосвязаны, хотя используются разные подходы. В первом случае корректной является «гражданская» (демократическая) оценка, во втором – профессиональная экспертная оценка модернизированной государственной службы.

Эффективность определяется с помощью использования методик оценки, то есть в какой мере полученные результаты соответствуют планируемым или тем, которые можно было бы достичь при оптимальном использовании затраченных ресурсов. Именно оценка соответствия целей и полученных результатов является основным критерием и показателем эффективности.

Соответствие ресурсов определенным целям модернизации выступает важным критерием эффективности модернизации государственной службы в условиях глобализации. Поэтому необходимо осуществлять оценку результатов модернизации государственной службы в условиях глобализации с количеством ресурсов, затраченных на их достижение.

Выводы. Эффективность модернизации государственной службы в условиях глобализации в Украине может быть обеспечена при условии тесного взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества, координации их усилий с целью взаимоувязки государственных и частных интересов, рационального использования имеющихся ресурсов, а также внедрения современных управленческих механизмов и технологий, укомплектования государственной

службы профессиональными кадрами, способными инициировать качественные модернизационные изменения.

С целью совершенствования процессов определения эффективности модернизации государственной службы в условиях глобализации необходимо использовать новые внутриорганизационные методики и технологии, разработать четкие критерии и показатели, увеличить открытость и информатизацию процессов модернизации системы, обеспечив при этом максимальную подконтрольность обществу.

Основными критериями оценки эффективности модернизации государственной службы в условиях глобализации является уровень удовлетворенности граждан. Наиболее оптимальными являются комплексные критерии, которые включают в себя прежде всего оценку уровня развития государственности и развитие человеческого потенциала.

Модель эффективности модернизации государственной службы в условиях глобализации должна соответствовать четырем критериям: быть рефлексивной, холистической, сбалансированной, комплексной и должна содержать элементы, отражающие социальные результаты, то есть влияние государственной службы на общество. Эффективная модель модернизации государственной службы в условиях глобализации обеспечит стабильность и прочность государственных институтов, высокий уровень демократизации всех составляющих общественной жизни, повышение благосостояния граждан.

Список использованной литературы:

1. Бакуменко В. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : [монографія] / В. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
2. Большая советская энциклопедия : в 30 т. – М. : Советская энциклопедия, 1969–1978. – Т. 30. – 1978. – 631 с.
3. Эффективность государственного управления в Российской Федерации в 2008 году / [О. Гаман-Голутвина, Л. Сморгунов, А. Соловьев, Р. Туровский] [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.inop.ru/files/Chapter2.pdf>.

4. Добролюбова Е. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы: раб. Материалы / Е. Добролюбова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www-wds.worldbank.org/.../361440RUSSIAN0101indicators01PUBLIC1>.

5. Интегральные показатели эффективности реформы государственного управления : справочный материал. – М. : Департ. междунар. развития Великобритании, Всемирный Банк, 2004. – 57 с.

6. Карпенко Е. Критерии оценки эффективности организации государственного управления: федеральный и региональный аспекты / Е. Карпенко [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://teogia-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnal/2012/8/%D0%BEci%D0%BEI%D0%BEgy%D0%B0/karpenko.pdf.

7. Мэннинг Н. Модернизация федеральной государственной службы. Методика проведения функциональных обзоров. Доклад для Правительства РФ / Н. Мэннинг, Н. Парисон [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://magazines.russ.ru/oz/2004/2/2004_2_15.html.

8. Олійник Д. Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління / Д. Олійник // Ефективність державного управління. – 2013. – № 34. – С. 275–283.

9. Приходченко Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Л. Приходченко. – О. : Оптимум, 2009. – 300 с.

10. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт. ; наук. кер. В. Цвєтков. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.

11. Соболев Н. Модель эффективности государственной службы в России / Н. Соболев // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 4. – С. 177–193.

12. Сороко В. Оцінка ефективності діяльності державних службовців / В. Сороко // Вісн. держ. служби України. – 2006. – № 2. – С. 20–26.

13. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Вид-во Солюмії Павличко «Основи», 2002. – 750 с.

14. Устойчивость реформ государственной службы в Центральной и



Восточной Европе спустя пять лет после вступления в ЕС : доклад SIGMA № 44 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.sigmaweb.org/publications/Galina_Rus_SP44_070509.pdf.

15. Хейне П. Экономический образ мышления / П. Хейне ; пер. с англ. – 2-е изд., стереотип. – М. : Дело ; Catallaxy, 1993. – 704 с.

16. Second-Generation Governance Indicators / [S. Knack, M. Kugler, N. Manning] // International Review of Administrative Sciences. – 2003. – Vol. 69. – P. 345–364.

ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАЖДАН, ПОСТРАДАВШИХ ОТ ЧЕРНОБЫЛЬСКОЙ КАТАСТРОФЫ, КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ ЕВРОИНТЕГРАЦИОННОГО ПРОЦЕССА УКРАИНЫ

Леся МАЛЮГА,

кандидат юридических наук,

старший научный сотрудник юридического факультета Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Summary

In the article the theoretical study of the legal regulation in Ukraine pension of citizens affected by the Chernobyl disaster in the process of European integration. The analysis of the legal literature, on research of concept “pension” and the basic theoretical principles of the legal nature of pension citizens affected by the Chernobyl disaster. The study to determine the interpretation of the term “pensions of citizens affected by the Chernobyl disaster” and its place in the social protection system of Ukraine.

Key words: pension, pensions, citizens affected by the Chernobyl disaster, the European standards.

Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование правового регулирования в Украине пенсионного обеспечения граждан, пострадавших от Чернобыльской катастрофы, в процессе евроинтеграции. Осуществляется анализ юридической литературы по исследованию понятия «пенсия» и основных теоретических положений юридической природы пенсий граждан, пострадавших от Чернобыльской катастрофы. Проведенное исследование позволяет определить толкование термина «пенсионное обеспечение граждан, пострадавших от Чернобыльской катастрофы» и его место в системе социальной защиты Украины.

Ключевые слова: пенсия, пенсионное обеспечение, граждане, пострадавшие от Чернобыльской катастрофы, европейские стандарты.

Постановка проблемы. Украина сегодня находится в процессе интеграции в Европейское сообщество. Среди основных направлений интеграционного процесса Украины выделены такие: адаптация ее нормативной базы к законодательству ЕС, обеспечение прав человека, адаптация социальной политики Украины к стандартам ЕС. Адаптация законодательства предусматривает реформирование ее правовой системы и постепенное приведение в соответствие с европейскими и международными стандартами. Справедливо подчеркивает Е.В. Тищенко [1, 247], что адаптация законодательства Украины должна происходить прежде всего в сфере социального обеспечения как отрасли, регулирующей социально-правовое положение населения и способствующей борьбе с бедностью и повышению благосостояния граждан с ориентиром на уровень жизни в странах Европы. Приведенные положения обуславливают

важность приоритетного направления внешней политики Украины – адаптацию социально-обеспечиваемого законодательства Украины к законодательству Европейского Союза.

Актуальность темы. В процессе упорядочения системы отечественного законодательства в сфере права социального обеспечения с учетом всех мировых и европейских тенденций наиболее актуальными проблемами для Украины является реформирование системы социального и пенсионного обеспечения, в том числе граждан, пострадавших от радиационного загрязнения. Отдельные вопросы адаптации социально-обеспечиваемого законодательства к законодательству Европейского Союза были освещены в работах В.Я. Буряк, В.С. Венедиктова, В.В. Жернакова, А.И. Процевского, С.Н. Синчук, Е.В. Тищенко, Н.Н. Хуторян, М.Н. Шумило, О.Н. Ярошенко и других ученых. Однако, учитывая значительные достижения