DOI: [10.32702/2307-2156-2019.12.53](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.12.53)

УДК 351.86

*Н. Г. Клименко,
кандидат наук з державного управління, доцент, начальник відділу організації
фундаментальних та прикладних досліджень Інституту експертно-аналітичних та наукових
досліджень Національної академії державного управління при Президентові України
ORCID: 0000-0001-5223-8166*

НАУКОВЕ ТА ЕКСПЕРТНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У ДЕРЖАВНОМУ РЕГУЛЮВАННІ ДІЯЛЬНОСТІ НЕДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ

*N. G. Klymenko
Ph.D. in Public Administration, Associate Professor, Head of the Department for the Organization
of Fundamental and Applied Research of the Institute of Expert-Analytical and Scientific Research
of the National Academy for of Public Administration under the President of Ukraine*

SCIENTIFIC AND EXPERT-ANALYTICAL SUPPORT IN STATE REGULATION OF ACTIVITY OF NON-STATE INSTITUTIONS IN THE CONTEXT OF ENSURING NATIONAL SECURITY OF UKRAINE: STATE, PROBLEMS, PROSPECTS

Автором статті проаналізовано праці вітчизняних та зарубіжних науковців на підставі яких визначено місце наукового та експертно-аналітичного забезпечення у механізмі державного регулювання діяльності недержавних інституцій в контексті забезпечення національної безпеки України. Крім того, на підставі дослідження законодавчих та інших нормативно-правових актів України, що регламентують діяльність провідних вітчизняних державних науково-дослідних установ, закладів і структурних підрозділів органів державної влади, а також вивчення інформації, розміщеної на їх сайтах, визначено роль та місце зазначених інституцій та підрозділів у здійсненні наукового та експертно-аналітичного супроводу розробки та прийняття державно-управлінських рішень. Обґрунтовано необхідність запровадження обов'язковості наукового та експертно-аналітичного супроводу розробки проектів законів та інших нормативно-правових актів України з державного регулювання діяльності недержавних інституцій в контексті забезпечення національної безпеки України, а також залучення до його здійснення науково-дослідних та експертних державних і недержавних інституцій з урахуванням досвіду провідних європейських країн у цій сфері.

In today's globalized world, in the face of contradictions arising in the course of realizing the interests of man, non-state institutions, society and the state, there is a need for effective state regulation through which the state is able to respond timely and adequately to internal and external threats and dangers in order to protect national and international threats, values and ensuring the realization of national interests. And such state regulation is impossible without its scientific and

expert-analytical support.

The purpose of the article is to determine the status, problems and prospects of the use of scientific and expert-analytical support in the state regulation of the activity of non-state institutions in the context of ensuring national security of Ukraine, the role and place in the implementation of such provision by the leading national research institutions, institutions and structural subdivisions of state bodies, authorities, as well as justification of the necessity to introduce the obligation of such security during the drafting of laws of Ukraine and others Regulatory acts involving relevant institutions and the experience of leading European countries.

According to the results of the research, it was proposed: to introduce at the legislative level the obligation of scientific and expert-analytical support of the development of bills and drafts of other legal acts, in particular governmental ones, taking into account the experience of leading European countries and adapting it to the domestic conditions; to provide that the scientific and expert opinions obtained are obligatory for consideration by the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine in general, and by the People's Deputies in particular, during their work on bills and drafts of other legal acts; to involve non-governmental scientific-expert institutions in conducting relevant examinations, as well as in working groups engaged in drafting strategic documents, concepts, programs, etc., representatives of state and non-governmental research and scientific-expert institutions, who are specialists in subject to state regulation.

Ключові слова: державне регулювання; наукове та експертно-аналітичне забезпечення; недержавні інституції; національна безпека.

Keywords: state regulation; scientific and expert-analytical support; non-state institutions; national security.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В сучасному глобалізованому світі в умовах протиріч, що виникають в ході реалізації інтересів людини, суспільства та держави, існує потреба в дієвому державному регулюванні, за допомогою якого держава спроможна вчасно та адекватно реагувати на внутрішні та зовнішні загрози і небезпеки з метою захисту національних цінностей та забезпечення реалізації національних інтересів. І здійснення такого державного регулювання неможливе без належного його наукового та експертно-аналітичного забезпечення. Адже наукове забезпечення полягає у визначенні арсеналу можливостей, імовірностей, шляхів, способів, методів здійснення суспільних трансформацій; наданні альтернативних сценаріїв розвитку майбутніх процесів, що супроводжують обрані рішення; представленні розрахунків можливих переваг та втрат, побічних наслідків щодо кожного з альтернативних варіантів; розробці довгострокових прогнозів з ретельним аналізом можливих близьких та далеких наслідків; можливостях інтерпретації та змістовного витлумачення соціальної реальності [8, с. 204]. А експертно-аналітичне – передбачає виявлення фактів і тенденцій, прогнозування та підготовку рекомендацій щодо конкретних дій з урахуванням наявних ресурсів, поставлених цілей та пріоритетів [22, с. 12].

Про необхідність наукового та експертно-аналітичного забезпечення реформ свідчить і досвід провідних зарубіжних країн, оскільки залучення науково-експертного середовища дозволяє здійснити ґрунтовний, незалежний від корисливих інтересів олігархічних кланів аналіз проектів стратегічних державно-управлінських рішень щодо подальшого розвитку країни. Крім того варто зазначити, що сьогодні специфіка діяльності та інтелектуальних ресурсів не дозволяє державним органам самостійно забезпечити належний науковий та експертно-аналітичний супровід їх розробки, реалізації та прогнозування наслідків. Аналогічна проблема постає і під час проведення реформування системи державних органів, зокрема тих, що здійснюють державне регулювання, у тому числі і у контексті забезпечення національної безпеки. Адже можна сміливо констатувати той факт, що час від часу таке реформування проводиться заради самого реформування і зводиться до формального скорочення чисельності державних службовців без прогнозування впливу наслідків такого “реформування” на дієвість державного регулювання та забезпечення національної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Розвиток теорії і практики державного регулювання залежить від багатьох факторів, серед яких, зокрема, удосконалення структурно-функціональних основ побудови системи державного регулювання, форм і методів регулювання, а також впровадження у практику наукових напрацювань і рекомендацій, які визначають шляхи практичного вирішення конкретних проблем, що постають перед суб'єктами державного регулювання. Адже наука визначає світові тенденції, існуючі закономірності та суперечності, розробляє нові

підходи до подолання останніх, а практика забезпечує їх перевірку на дієвість та допомагає обрати найбільш раціональні варіанти для реалізації. Тож і науковці-теоретики, і державні службовці-практики повинні розуміти, що дієве державне регулювання має спиратися не тільки на діагностування та констатацію існуючого стану суспільних процесів, але й враховувати динаміку їх розвитку та прогнозування ймовірних наслідків.

Про роль наукового та експертно-аналітичного забезпечення формування й реалізації державної політики та державного регулювання у різних сферах неодноразово зазначали у своїх працях вітчизняні та зарубіжні науковці, серед яких, зокрема [8-9; 12; 19; 21-22].

Водночас, і вітчизняні дослідники, і зарубіжні експерти зазначають про існування великого розриву між теоретичними дослідженнями та їх практичним впровадженням. Особливо це стосується надання науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо подолання існуючих суперечностей та проблем. Наслідком цього стає несвоєчасне внесення змін до законів України та інших нормативно-правових актів, послаблення організаційних та правових методів впливу суб'єкта державного регулювання на його об'єкти, або ж навпаки, надмірне регулювання окремих видів діяльності. Нормативно-правові акти втрачають дієвість, а іноді навіть стають перепонами на шляху прогресивного суспільного розвитку. І, навпаки, науково обґрунтоване та своєчасне корегування законів, інших нормативно-правових актів може забезпечити якісне стратегічне прогнозування і планування та дозволить оптимізувати організацію діяльності недержавних інституцій, що підлягає державному регулюванню, у тому числі у контексті забезпечення національної безпеки.

Тому всі зміни мають відбуватися виключно на науковій основі з урахуванням інтересів суспільства, держави, державних та недержавних інституцій та громадян. Заяви про зменшення використання адміністративних методів регулювання діяльності на користь економічних без належного наукового обґрунтування оптимального співвідношення державного регулювання і саморегулювних ринкових механізмів не мають користі. Адже заходи, не підкріплені належним науковим супроводом, не дають позитивних результатів. Для їх отримання необхідно проводити всебічне наукове дослідження соціально-економічних процесів та прогнозування кінцевих результатів реалізації рішень, що приймаються.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення стану, проблем та перспектив використання наукового та експертно-аналітичного забезпечення у державному регулюванні діяльності недержавних інституцій в контексті забезпечення національної безпеки України, ролі та місця у здійсненні такого забезпечення провідних вітчизняних державних науково-дослідних установ, закладів і структурних підрозділів органів державної влади, а також обґрунтування необхідності запровадження обов'язковості такого забезпечення під час розробки проектів законів України та інших нормативно-правових актів із залученням відповідних інституцій та з урахуванням досвіду провідних європейських країн.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Мета державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки полягає у впорядкуванні відносин та запобіганні негативним явищам, що виникають (можуть виникнути) в процесі взаємодії недержавних інституцій між собою, з державними та міжнародними інституціями, людьми та навколишнім природним середовищем, наслідки якої безпосередньо або опосередковано впливають (можуть вплинути) на національну безпеку. Досягнення зазначеної мети не можливе без механізму, який є складовою системи зазначеного державного регулювання і забезпечує його здійснення.

Частина вітчизняних та зарубіжних дослідників під "механізмом державного регулювання" пропонує розуміти:

"сукупність функцій, етапів і послідовних процедур регуляторного впливу на організаційну систему, що супроводжується досягненням певного результату цього впливу, який може бути зіставлений з індикаторами-показниками для визначення рівня досягнення управлінських (програмних) цілей функціонування системи" [16];

"сукупність форм, методів, засобів впливу на економіку, що охоплюють економічні відносини, які склалися між суб'єктами та об'єктами регулювання в процесі визначення та реалізації мети" [11, с. 8];

"спосіб дій суб'єкта регулювання, який ґрунтується на базових принципах і функціях, забезпечуючи за допомогою певних форм, методів і засобів ефективне функціонування системи державного регулювання для досягнення поставленої мети та розв'язання протиріч" [7];

"систему засобів, важелів, методів і стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси, забезпечує реалізацію соціально-економічних і правових функцій" [6, с. 16].

Проте серед науковців існує й інше бачення змісту поняття "механізм", серед них зокрема О. Батанов, В. Кремін та М. Горлач, які розуміють його як "механізм держави":

"сукупність державно-правових інститутів, організацій та установ, наділених владними і управлінськими повноваженнями" [2, с. 470];

"комплексну системну категорію, яка характеризується єдністю організаційних, нормативно-регулятивних, матеріально-технічних, бюджетно-фінансових, ідеологічних та соціально-культурних способів і засобів матеріалізації публічної влади, ... завдяки яким держава здійснює покладені на неї завдання й функції. Дану систему складають інституційні, політичні, економічні, культурні, юридичні (нормативно-регулятивні), матеріально-технічні, бюджетно-фінансові, духовні (ідеологічні) механізми" [15, с. 338–339]. Саме за допомогою таких механізмів держава регулює суспільні відносини у відповідній сфері і вирішує проблеми, що виникають в процесі суспільного розвитку.

Викладене є підставою для твердження, що для реалізації кожної функції держави необхідний

відповідний механізм. Тобто для реалізації функції держави щодо забезпечення національної безпеки, зокрема, необхідно сформувати структуру інститутів (зокрема, регуляторних) державного механізму, завдяки якому здійснюватиметься її реалізація, та систему інституцій (державних та недержавних), на які чинним законодавством покладатиметься реалізація вищезазначеної функції, наділивши їх відповідними ресурсами.

Вищезазначене дозволяє дійти висновку, що державне регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки як державний механізм відображає єдність структурних елементів, які входять до його складу, та забезпечує їх функціонування для досягнення мети зазначеного державного регулювання, і водночас є формою реалізації функції держави щодо забезпечення національної безпеки. Складовими частинами зазначеного механізму є:

мета задля якої здійснюється зазначене регулювання;

принципи, на яких воно базується (законність; доцільність; адекватність; цілеспрямованість; ефективність; комплексність; системність; збалансованість; передбачуваність; відповідальність, рівність перед законом; прозорість та врахування громадської думки; науковість та обґрунтованість; адаптація; пріоритетність безпеки людини, суспільства, держави і довкілля; оперативність; професіоналізм);

завдання, які постають перед суб'єктами стосовно забезпечення безпеки людини, суспільства, держави та довкілля і які полягають у забезпеченні реалізації національних інтересів і захисту національних цінностей та, зокрема, передбачають забезпечення захисту конституційних прав і свобод людини та її законних інтересів; забезпечення захисту прав і законних інтересів недержавних інституцій; забезпечення безпеки держави; захист навколишнього природного середовища та забезпечення належного використання вичерпних відновлювальних і не відновлювальних природних ресурсів; забезпечення збереження та захисту об'єктів або предметів, що мають світове, національне або місцеве культурне, мистецьке, художнє чи історичне значення, внаслідок чого потребують охорони з боку держави;

державні органи та недержавні інституції (суб'єкти), на які покладається упорядкування діяльності у відповідній сфері;

недержавні інституції (об'єкти), діяльність яких здійснює (може здійснювати) прямий чи опосередкований вплив на національну безпеку, якою опікується держава;

ресурси та методи, а також заходи та засоби за допомогою яких суб'єкти упорядковують створення об'єктів та їх діяльність у контексті забезпечення національної безпеки;

зв'язки, що виникають в процесі взаємодії суб'єктів з об'єктами в ході державного регулювання.

Водночас не варто забувати про вплив зовнішнього середовища на зазначений механізм, а також вплив діяльності суб'єктів та об'єктів на зовнішнє середовище. Крім того, варто взяти до уваги той факт, що функціонування зазначеного механізму відбувається у просторі та часі, де простір є елементом зовнішнього середовища, а час – одним з ресурсів. Обсяг останнього для прийняття рішень, особливо в умовах кризових та надзвичайних ситуацій, може зменшуватись до критичного. Це надзвичайно важливо враховувати суб'єктам прийняття рішень, оскільки зазначені рішення повинні бути адекватними ситуації, що склалася, а отже надзвичайно важливим є їх вчасне прийняття та реалізація.

Модель механізму державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки відображено на рис.

Рис. Модель механізму державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки*

* Джерело: розробка автора

Вищезазначена модель свідчить про те, що наукове та експертно-аналітичне забезпечення є важливим ресурсом державного регулювання діяльності недержавних інституцій. При цьому варто зазначити, що наукове забезпечення державного регулювання вимагає застосування системного і комплексного підходів під час вирішення проблем. За таких умов об'єкт регулювання розглядається як єдине ціле, при цьому комплексно оцінюється ступінь можливого впливу всіх чинників на кінцеві результати впливу суб'єкта регулювання на об'єкт. Зважаючи на характер і масштаб зазначеного впливу розробляються заходи соціального, економічного, адміністративного, нормативного характеру для зміни впливу у необхідному напрямі.

Сьогодні в Україні здійснення експертного забезпечення законотворчої діяльності парламенту України визначається Регламентом Верховної Ради України, відповідно до статті 103 якого законопроект за дорученням

керівництва Верховної Ради України або за рішенням головного комітету направляється на юридичну, наукову або іншу експертизу, проведення інформаційного або наукового дослідження. Крім того, зареєстровані законопроекти, які мають системний характер для окремих галузей законодавства і необхідність наукового опрацювання яких при підготовці до першого читання встановив профільний комітет, направляються для одержання експертних висновків до Національної академії наук України. Окремі законопроекти також можуть направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій або окремих фахівців [17].

Підготовлені за результатами експертизи висновки направляються головному комітету для врахування під час розгляду законопроекту та прийняття рішення щодо подальшої роботи над ним. При цьому, якщо в установлені строки (не пізніше 14 днів з дня надходження звернення від посадових осіб і органів Верховної Ради) висновки не одержано, вважається, що зауваження відсутні. Таке формулювання свідчить про необов'язковість отримання зазначених висновків та їх подальшого врахування.

Серед інституцій, які сьогодні здійснюють наукове забезпечення законодавчої діяльності Верховної Ради України варто відзначити Інститут законодавства Верховної Ради України (далі – Інститут законодавства), який є базовою установою науково-правового забезпечення законодавчої діяльності. Його основними завданнями є розробка наукових концепцій розвитку національного законодавства; підготовка пропозицій стосовно формування стратегії державної правової політики парламенту України; проведення порівняльних досліджень законодавства України й законодавств іноземних держав. На нього також покладається завдання стосовно підготовки проектів перспективних і поточних державних програм законопроектних робіт Верховної Ради України; організації моніторингу ефективності чинного законодавства України та прогнозування наслідків його застосування; наукового обґрунтування проектів законів із найважливіших питань розвитку суспільства та держави; проведення наукової експертизи проектів законодавчих актів України тощо [3].

Для виконання зазначених завдань фахівці Інституту законодавства здійснюють фундаментальні та прикладні дослідження розвитку законодавства України, аналізують ефективність механізму застосування чинного законодавства, розробляють пропозиції щодо усунення неузгодженостей та суперечностей між окремими актами законодавства і заповнення у ньому правових прогалин. Інститут законодавства також вносить пропозиції стосовно законодавчого забезпечення виконання міжнародних зобов'язань, взятих на себе Україною, зокрема сприяє адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС.

Крім того, за зверненнями голів парламентських комітетів, Інститут законодавства здійснює інформаційне та наукове дослідження законопроектів, внесених на розгляд парламенту, проведення досліджень на запити Комітетів Верховної Ради України, народних депутатів України; надання консультацій щодо застосування законів України; організацію спільних експертних обговорень проблем розвитку правової системи; підготовку матеріалів і пропозицій та беруть участь у робочих групах з питань розробки й доопрацювання проектів актів Верховної Ради України, комітетських і парламентських слуханнях [20].

Водночас, автору не вдалося знайти інформації про обов'язковість врахування висновків Інституту законодавства за результатами виконання вищезазначеної роботи у законотворчій діяльності Верховної Ради України.

Разом з цим варто зазначити, що в структурі Апарату Верховної Ради існує науково-експертний підрозділ – Головне науково-експертне управління, основною функцією якого є підготовка експертних висновків до законопроектів, які поступають на розгляд Верховної Ради України [4]. Зазначений підрозділ складається з восьми відділів: з конституційних питань та державного будівництва; гуманітарних і міжнародних питань, гармонізації законодавства з країнами ЄС та захисту прав людини; із соціальних питань та праці; питань цивільних і господарських відносин та підприємництва; з аграрних і екологічних питань та природокористування; питань макроекономіки та промислового розвитку; з питань національної безпеки, оборони, правоохоронної діяльності та боротьби зі злочинністю [1].

Проте варто зазначити, що Головне науково-експертне управління залучається до роботи над законопроектом на етапі, коли він вже внесений суб'єктом права законодавчої ініціативи на розгляд парламенту, тобто після його реєстрації у Верховній Раді України, коли він “при підготовці до першого читання в обов'язковому порядку направляється для проведення наукової експертизи” [17].

Слід також звернути увагу на те, що відповідно до статті 93 Конституції України [5] суб'єктами права законодавчої ініціативи є Президент, Кабінет Міністрів та народні депутати. Водночас норми статті 12 Закону України “Про статус народного депутата України” [18] сформульовані таким чином, що право законодавчої ініціативи має кожен окремий народний депутат.

При цьому, як зазначає А. Ришелюк (однин із заступників керівника вищезазначеного підрозділу Апарату Верховної Ради України), народні депутати не зобов'язані в обов'язковому порядку враховувати висновки Головного науково-експертного управління, оскільки можна охарактеризувати як консультативно-дорадчий підрозділ [4]. Також слід зауважити, що громадські організації, у тому числі й науково-експертні, не залучаються до проведення зазначеної експертизи.

Варто також зазначити, що до наукового та експертного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування може також залучатися Національна академія державного управління при Президентові України (далі – Національна академія), яка є головним державним вищим навчальним закладом у загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, підзвітним Президентові України. Зазначений заклад

відповідно до покладених на нього завдань, серед іншого: “за зверненнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування здійснює експертну оцінку проектів їх рішень у частині можливого впливу на соціально-економічну і суспільно-політичну ситуацію в державі та відповідних регіонах; бере участь у науково-експертних, консультативних та інших заходах вищезазначених органів з питань теорії і практики державного управління та місцевого самоврядування, а також у встановленому порядку вносить пропозиції щодо вдосконалення законодавства” [13], здійснює фундаментальні та прикладні наукові дослідження в рамках Комплексного наукового проекту “Державне управління та місцеве самоврядування”.

Проте, як видно з вищезазначеного цитування Положення про Національну академію, і в даному випадку немає мови про обов’язковість її залучення органами державної влади та органами місцевого самоврядування до здійснення експертної оцінки проектів їх рішень та врахуванням ними отриманої оцінки та рекомендацій.

Окреме місце серед науково-дослідних установ України займає Національний інститут стратегічних досліджень (далі – НІСД), який згідно зі Статутом, є базовою науково-дослідною установою науково-аналітичного супроводження діяльності Президента України, РНБО України та консультативно-дорадчим органом при Президенті України, що здійснює науково-аналітичні й прогностичні дослідження проблем розвитку України та її національної безпеки. Серед його основних завдань:

“наукове обґрунтування, аналіз та оцінка проблем і перспектив сталого розвитку України, проблем її національної безпеки, розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо їх вирішення;

організаційне, методичне та наукове супроводження підготовки проектів щорічних послань Президента України до Верховної Ради України;

підготовка проектів програмних документів та нормативно-правових актів;

наукова експертиза проектів нормативно-правових актів;

публікація результатів наукових досліджень, оперативне видання матеріалів з основних напрямів наукової та аналітичної діяльності НІСД;

наукове супроводження здійснення Президентом України, РНБО України повноважень у сфері забезпечення національної безпеки України” [14].

Результати своїх наукових досліджень НІСД у вигляді проектів програмних документів, експертиз нормативно-правових актів, аналітичних довідок та пропозицій щодо основних засад внутрішньої та зовнішньої політики, шляхів вирішення загальнодержавних та регіональних проблем суспільного розвитку подає на розгляд Президенті України, РНБО України [14].

На відміну від України, у Франції повноваження експертного органу вказані безпосередньо в Конституції, згідно з розділом XI якої Економічна і соціальна рада (далі – Рада) проводить обов’язкову експертизу кожного “плану та програмного законопроекту економічного та соціального характеру”. Уряд країни має право звертатися за висновками до Ради з будь-якого питання її діяльності (у тому числі будь-якого законопроекту). Зазначена Рада має право проводити експертизу законопроекту за власною ініціативою і направити її до парламенту, але у такому випадку зазначена експертиза не матиме статусу обов’язкової. Крім того, законодавство країни зобов’язує Раду залучати до обговорення законопроекту всіх зацікавлених осіб, оскільки у випадку не залучення хоча б однієї із сторін висновок Ради вважається нелегітимним. Висновки Ради з соціально-економічних питань є обов’язковими для уряду, а з питань, переданих для аналізу за ініціативою уряду, мають характер рекомендацій [10, с. 45].

Незалежність Ради забезпечується тим, що одна частина її членів обирається на 5 років, а інша – на два роки, крім тих, що призначені прем’єр-міністром. Рада поділяється на секції за галузями економіки (сільське господарство, регіональні відносини, зовнішня політика та інші). Керівництво Радою здійснює Бюро, яке очолює президент Франції. Бюро розподіляє законопроекти за секціями для аналізу. Під час підготовки висновків секція Ради повинна залучати експертів відповідної галузі діяльності, проте їх рекомендації і не мають обов’язкової сили для членів Ради.

На відміну від Франції, у Швейцарії під час розробки законопроектів дуже поширене звернення до експертів, які не працюють в урядових або парламентських органах. Практично всі законодавчі пропозиції готуються або оцінюються фахівцями з університетів та інших державних або приватних установ (за винятком законопроектів у сфері державного управління щодо перерозподілу повноважень між органами влади, кантонами; судової системи; процесуального права). Така зовнішня підтримка може здійснюватися у формі підготовки законопроектів експертними групами або надання експертних висновків. Під час підготовки законів у сфері праці, суспільних відносин, прав людини та родинних стосунків для підготовки законопроекту уряд зобов’язаний надати повноваження зовнішнім експертам або створити експертну групу (не менше 30 осіб) для проведення наукової експертизи законопроекту, що включає юридичні, економічні, моральні та інші аспекти. Результати експертизи є обов’язковими для уряду і не можуть бути ним проігноровані. При проведенні експертиз з інших питань експерти здійснюють лише правову і лінгвістичну експертизи, не аналізуючи економічну складову законопроекту. З огляду на те, що всі закони у Швейцарії ухвалюються на референдумі, розробник у будь-якому випадку змушений звертатися до послуг експертів [10, с. 46].

На нашу думку, в Україні можна запровадити використання обох варіантів залучення науково-дослідних та експертних державних і недержавних інституцій. Зокрема, запровадивши для цього на законодавчому рівні обов’язковість:

врахування зауважень та пропозицій наданих залученими до наукового й експертно-аналітичного

забезпечення розробки державно-управлінських рішень науково-дослідними та експертними державними інституціями;

залучення експертних недержавних інституцій до проведення експертизи проектів рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

При цьому головний акцент має бути зроблений на фаховість експертів та їх неформальний підхід до проведення експертизи.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Зважаючи на вищевикладене, в Україні на законодавчому рівні необхідно запровадити обов'язковість наукового та експертно-аналітичного забезпечення розробки законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, зокрема урядових, взявши за основу досвід провідних європейських країн та адаптувавши його до вітчизняних умов. При цьому необхідно передбачити, що отримані наукові та експертні висновки, є обов'язковими для врахування Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України загалом та народними депутатами зокрема, під час їх роботи над законопроектами та проектами інших нормативно-правових актів.

Також необхідно передбачити можливість залучення до проведення відповідних експертиз недержавних науково-експертних інституцій. При цьому необхідно нормативно врегулювати залучення до складу робочих груп, що займаються розробкою проектів стратегічних документів, концепцій, програм тощо, представників державних та недержавних науково-дослідних та науково-експертних інституцій, які є фахівцями з питань, що підлягають врегулюванню державою. А також передбачити виділення необхідних коштів на замовлення їм виконання практично орієнтованих науково-дослідних робіт з метою подальшого впровадження у діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування науково обґрунтованих пропозицій за їх підсумками. При цьому також слід звернути увагу на необхідність забезпечення стабільності вітчизняного законодавства, щоб прийняті рішення встигали розпочати діяти до того як в них внесуть чергові зміни, що відтермінують отримання результату або ж взагалі унеможливлять його отримання.

В рамках забезпечення наукового супроводу законотворчої діяльності суб'єктів права законодавчої ініціативи пропонуємо в межах Комплексного наукового проекту Національної академії "Державне управління та місцеве самоврядування" передбачити виконання прикладних наукових досліджень щодо:

вивчення зарубіжного, насамперед європейського, досвіду державного регулювання діяльності недержавних інституцій у контексті забезпечення національної безпеки з метою визначення та наукового обґрунтування доцільності його адаптації та використання під час проведення реформування зазначеного державного регулювання в Україні з метою підвищення його дієвості;

вивчення впливу існуючих заходів та засобів державного регулювання діяльності недержавних інституцій на забезпечення необхідного особі, суспільству та державі рівня національної безпеки з метою надання науково обґрунтованих практичних рекомендацій для підвищення його дієвості, у тому числі й щодо визначення доцільності існування (звуження, розширення, скасування) зазначених заходів або засобів державного регулювання.

Підсумовуючи проведені дослідження слід зазначити, що наука в Україні має забезпечувати вигоди для людини, суспільства, економіки та держави, що неможливе без зміни політичних та адміністративних орієнтирів, у тому числі ставлення керівників усіх рівнів до науки загалом та наукового й експертно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування зокрема. Адже для уникнення помилок під час прийняття рішень в майбутньому необхідно перейти від їх суб'єктивного та волюнтаристського прийняття до належного наукового й експертно-аналітичного супроводу державного регулювання. Для цього має бути сформоване наукове та експертно-аналітичне забезпечення підготовки, прийняття та реалізації рішень, що приймаються державними органами.

Література.

1. Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_pidrozdil?pidid=1227.
2. Горлач М. І. Політологія: наука про політику : підручник. / М. І. Горлач, В. Г. Кремень. – Київ : Центр учб. літератури, 2009. – 836 с.
3. Інститут законодавства Верховної Ради України. Загальна інформація. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://instzak.rada.gov.ua/news/Pro_Institut/Zagalna_inform/73074.html.
4. Інтерв'ю із заступником керівника Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України Ришелюком А. М. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://portal.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/123129.html>.
5. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Корецький М. Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці : монографія. / М. Х. Корецький – Київ : УАДУ, 2002. – 260 с.
7. Латинін М. А. Теоретичні підходи щодо визначення механізму державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України [Електронний ресурс]. / М. А. Латинін // Державне управління: теорія та практика. – 2005. – № 2. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/ej/ej2/txts/galuz/05lmaseu.pdf>.
8. Логунова М. Наукове забезпечення процесу формування й реалізації державної політики в умовах модернізації українського суспільства. / М. Логунова, О. Пшеничнюк // Вісник Національної академії

державного управління при Президентів України. – 2012. – Вип. 4. – С. 201–210.

9. Лобанов В. В. Государственная политика: разработка и реализация : [учеб. пособие] / В. В. Лобанов. – Москва : ГУУ, 2000. – 114 с.

10. Марутян Р. Р. Науково-експертний супровід державного управління: зарубіжний досвід. / Р. Р. Марутян // Вісник Національної академії державного управління при Президентів України. – 2011. – № 3. – С. 39–46.

11. Муниципальное управление и поддержка предпринимательства. / Под ред. В. П. Белянского, А. Г. Воронина, Б. Т. Пономаренко. – Москва : Логос, 2001. – 362 с.

12. Петренко І. Експертно-аналітичне забезпечення державної політики в Україні: стан і перспективи розвитку [Електронний ресурс] / І. Петренко // Віче. – 2011. – № 12. – Режим доступу : <http://veche.kiev.ua/journal/2606/>.

13. Питання Національної академії державного управління при Президентів України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 21 вересня 2001 р. № 850/2001. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850/2001>.

14. Питання Національного інституту стратегічних досліджень [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 16 грудня 2002 р. № 1158/2002. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1158/2002#n26>.

15. Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка ; 2-е вид., доп і перероб. – Київ : Генеза, 2004. – 736 с.

16. Приходько В. П. Механізми державного регулювання та управління економічною безпекою. / В. П. Приходько // Інвестиції: практика та досвід. “Економічна наука”. – 2013. – № 15. – С. 6–8.

17. Про Регламент Верховної Ради України [Електронний ресурс] : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>.

18. Про статус народного депутата України [Електронний ресурс] : Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.

19. Пугач А. М. Сучасний стан наукового забезпечення державного регулювання розвитку аграрного ресурсного потенціалу України [Електронний ресурс]. / А. М. Пугач // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 11. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=896>.

20. Співпраця Інституту законодавства Верховної Ради України з комітетами Верховної Ради України та народними депутатами України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://instzak.rada.gov.ua/news/Np_zabezp_zak_diyal/Spivprat_VR/72932.html.

21. Шинкаренко І. Р. Проблеми наукового забезпечення державної політики у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів / І. Р. Шинкаренко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2018. – № 1 (91). – С. 190–198.

22. Експертно-аналітичне забезпечення державної політики : навч.- метод. матеріали / К. О. Ващенко ; уклад. М. Т. Солоха. – К. : НАДУ, 2013. – 56 с.

References.

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2019), “Chief Scientific and Expert Directorate of the Verkhovna Rada of Ukraine”, available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_pidrozdil?pidid=1227 (Accessed 17 October 2019).

2. Horlach, M. I. and Kremen', V. H. (2009), *Politolohiia: nauka pro polityku* [Political Science: The Science of Politics], Tsentr uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.

3. Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy (2019), “General information”, available at: http://instzak.rada.gov.ua/news/Pro_Institut/Zagalna_inform/73074.html (Accessed 17 October 2019).

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2019), “Interview with Deputy Head of the Main Scientific and Expert Department of the Verkhovna Rada of Ukraine Rysheliukom A. M.”, available at: <https://portal.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/123129.html> (Accessed 17 October 2019).

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Law of Ukraine “The Constitution of Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 17 October 2019).

6. Korets'kyj, M. Kh. (2002) *Derzhavne rehuliuвання ahrarnoi sfery u rynkovij ekonomitsi* [State regulation of agrarian sector in a market economy], UADU, Kyiv, Ukraine.

7. Latynin, M. A. (2005), “Theoretical approaches to defining the mechanism of state regulation of development of agrarian sector of economy of Ukraine”, *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, [Online], vol. 2, available at: <http://academy.gov.ua/ej/ej2/txts/galuz/05lmaseu.pdf> (Accessed 17 October 2019).

8. Lohunova M., and Pshenychniuk O. (2012), “Scientific support for the process of formation and implementation of state policy in the conditions of modernization of Ukrainian society”, *Visnyk Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*, vol. 4. P. 201–210.

9. Lobanov, V.V. (2000), *Gosudarstvennaja politika: razrabotka i realizacija* [Public policy: development and implementation], GUU, Moskva, Rossiya.

10. Marutian R. R. (2011), “Scientific and expert support of public administration: foreign experience”, *Visnyk Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*, vol. 3, P. 39–46.

11. Beljanskij, V. P., Voronin, A. G. and Ponomarenko, B. T. (2001), *Municipal'noe upravlenie i podderzhka predprinimatel'stva* [Municipal management and entrepreneurship support], Logos, Moskva, Rossiya.

12. Petrenko, I. (2011), "Expert-analytical support of state policy in Ukraine: the state and prospects of development", *Viche*, [Online], vol. 12, available at: <http://veche.kiev.ua/journal/2606/> (Accessed 30 October 2019).
13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), Decree of the President of Ukraine "Questions of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850/2001> (Accessed 17 October 2019).
14. The Verkhovna Rada of Ukraine (2002), Decree of the President of Ukraine "Questions from the National Institute for Strategic Studies", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1158/2002#n26> (Accessed 17 October 2019).
15. Shemshuchenko, Yu. S., Babkin, V. D. and Horbatenko V. P. (2004), *Politolohichnyj entsyklopedychnyj slovnyk* [Political Science Encyclopedic Dictionary], 2nd ed, Heneza, Kyiv, Ukraine.
16. Prykhod'ko, V. P. (2013), "Mechanisms of state regulation and management of economic security", *Investytsii: praktyka ta dosvid. "Ekonomichna nauka"*, vol. 15, P. 6–8.
17. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine "On the Regulation of the Verkhovna Rada of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (Accessed 17 October 2019).
18. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine "About the status of the People's Deputy of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12> (Accessed 17 October 2019).
19. Puhach, A. M. (2013), "Current state of scientific support of state regulation of development of agrarian resource potential of Ukraine", *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, [Online], vol. 11, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=896> (Accessed 17 October 2019).
20. Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy (2019), "Cooperation of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine with committees of the Verkhovna Rada of Ukraine and People's Deputies of Ukraine", available at: http://instzak.rada.gov.ua/news/Np_zabezp_zak_diyal/Spivprat_VR/72932.html (Accessed 17 October 2019).
21. Shynkarenko, I. R. (2018), "Problems of scientific support of state policy in the sphere of counteraction to illicit trafficking in narcotic drugs, psychotropic substances and precursors", *Naukovyj visnyk Dnipropetrovs'koho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav*, vol. 1 (91), P. 190–198.
22. Vaschenko, K. O. (2013), *Ekspertno-analitychne zabezpechennia derzhavnoi polityky* [Expert-analytical support of state policy], NADU, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 20.12.2019 р.