
ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.072.3

О.О. Салієнко

здобувач
Харківський регіональний інститут державного управління
НАДУ при Президентові України

ПРОЦЕС ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто проблеми оцінювання ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади. Досліджено міжнародну концепцію оцінювання ефективності Balanced Scorecard, а також висвітлено практичні аспекти застосування цієї концепції в механізмі взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні.

Ключові слова: оцінка, показник, механізм взаємодії, концепція Balanced Scorecard, парламент, уряд.

Проблема оцінювання ефективності сто-сується всіх сфер життєдіяльності суспільства. Найбільшою мірою це властиво державному управлінню, де на перший план виходить проблема оцінювання ефективності взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади. Актуальність цього дослідження полягає в тому, що процес оцінювання ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади надає можливість визначити якість, чіткість, прозорість урядової й парламентської діяльності. Процес оцінювання ефективності взаємодії державних органів надає можливість звести управлінську діяльність до позитивних результатів.

Питання оцінювання ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні є об'єктом уваги багатьох вітчизняних і зарубіжних учених. Питання оцінювання ефективності державного управління висвітлено в працях таких науковців, як: Ю. Бажал, А. Васін, Л. Гордієнко, Л. Лисакова, А. Мельник, О. Оболєнський, Р. Рудніцька, Б. Савченко.

Водночас аналіз зарубіжних і вітчизняних здобутків свідчить про відсутність єдиних показників оцінювання ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади.

Метою статті є визначення показників оцінювання ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні, а також можливості прак-

тичного застосування концепції Balanced Scorecard у механізмі взаємодії парламенту й уряду.

Процес оцінювання ефективності механізму взаємодії Верховної Ради та Кабінету Міністрів залежить від оцінки практичних результатів, які ми визначаємо як показники.

"Великий тлумачний словник сучасної української мови" розглядає категорію "показник" як свідчення, певний доказ, оцінку результатів роботи, на підставі яких можна робити висновки про який-небудь процес [1, с. 1024].

Розглядаючи категорію "показник" в управлінському аспекті, ми пропонуємо розуміти її як результативність, тобто рівень практичного досягнення цілей та завдань, поставлених у діяльності органів влади.

Аналіз міжнародної практики оцінювання ефективності у сфері державного управління свідчить про розробку єдиної концепції Balanced Scorecard, що включає збалансовану систему показників ефективності. Ця концепція була створена, насамперед, для використання в бізнесовому секторі економіки, однак її застосовують і в секторі державного управління [8, с. 7]. Концепція виступає своєрідною базою в діяльності як підприємства, організації, так і державних органів, що спрямована на визначення стратегічних цілей та виконання щоденних завдань. Результатом цілеспрямованої діяльності цієї концепції є фінансове благополуччя.

Основу концепції Balanced Scorecard становлять такі показники:

- можливість заздалегідь визначати стратегії діяльності, що оцінюють чинники як поточного, так і майбутнього розвитку;
- у результаті чіткого використання цієї концепції діяльність органів державної влади стає більш прозорою та стабільною;
- завдяки реалізації ефективних результатів в управлінні державними процесами зростає рівень довіри громадян до влади, що стабілізує політичне життя.

На нашу думку, концепція Balanced Scorecard – це необхідний крок у стабільне майбутнє української держави. Можливим та необхідним є практичне використання збалансованої системи показників ефективності Balanced Scorecard у механізмі взаємодії парламенту й уряду. Однак процес упровадження цієї концепції в механізм взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади потребує тривалої й систематизованої роботи, спрямованої на детальне, поглиблене її вивчення, урахування досвіду іноземних держав при використанні Balanced Scorecard та оцінювання перспектив подальшого її застосування в державному управлінні. Однією з переваг використання збалансованої системи показників ефективності в механізмі взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади є збалансування й підтримання рівноваги між складовими державної влади. Однак, як свідчить міжнародна практика, лише правильне та вміле використання цієї концепції зможе забезпечити позитивні результати управлінської діяльності. Правильно організована стратегія має значення для досягнення компромісу в механізмі взаємодії, що сприятиме швидкому прийняттю нормативно-правових актів законодавчою владою та їх реалізації органами виконавчої влади.

Дослідивши міжнародну практику застосування концепції Balanced Scorecard (збалансованої системи показників ефективності), ми пропонуємо використовувати її в механізмі взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади таким чином:

1. На першому етапі необхідним є узгодження єдиних цілей у механізмі взаємодії, тобто визначення правильних стратегій. Ми схильні до думки, що першою та основною метою в механізмі взаємодії парламенту й уряду є вирішення проблеми пріоритету однієї з гілок влади, оскільки тільки підтримка рівноваги створює умови для подальшого розвитку демократії.

Згідно з Конституцією України, на органи законодавчої влади покладено повноваження вирішувати найважливіші питання життєдіяльності суспільства – приймати державний бюджет, вирішувати питання в системі оподаткування, здійснювати контроль за органами виконавчої влади, яка

несе політичну відповідальність перед законодавчою [2, с. 70].

Разом з тим надання законодавчій владі таких повноважень не означає її абсолютний характер та пріоритет над іншими складовими державної влади.

Однак, як свідчить міжнародна практика, не всі країни підтримують принцип абсолютної рівності при реалізації доктрини поділу влади. Так, наприклад, парламент Великобританії посідає верховне становище в системі поділу влади та може впливати на діяльність інших гілок. При цьому Великобританія – це могутня держава, що за економічними показниками випереджає інші країни з розвинутою демократією, де носієм народного суверенітету є саме законодавча влада. Органи виконавчої та судової влади є обмеженими за своєю природою та підпорядковуються парламенту.

На наш погляд, в умовах проголошення України як правової держави, лише єдність та рівноправність складових державної влади дасть змогу досягти поставлених цілей. Виконавча влада повинна бути повністю відокремлена та самостійна від будь-якої іншої гілки влади, це забезпечить якісне виконання законів та видання нормативно-правових актів в межах власної компетенції, що встановлена Конституцією України [2, с. 72]. У противному разі виконавча влада втратить свій сенс існування.

Єдиним засобом запобігання встановленню пріоритету однієї гілки влади над іншою є сукупність конституційних механізмів, основою яких є взаємодія, що реалізується через взаємне доповнення та взаємний контроль [7, с. 121]. Отже, лише наявність системи стримувань і противаг дає змогу розглядати як носія народного суверенітету не тільки органи законодавчої влади, а й виконавчої та судової. Тому законодавча влада не має й не може мати абсолютного характеру, що свідчить про її рівність у системі поділу влади.

Другою, але не менш важливою, метою в механізмі взаємодії парламенту та уряду є чітке визначення місця й ролі Президента. У більшості країн президент визнається як глава держави, що наділений особливими повноваженнями у сфері виконавчої влади. При цьому роль та місце Президента в системі поділу влади залежить від форми правління.

У президентських республіках у руках Президента зосереджені одночасно повноваження і як глави держави, і як глави уряду. У таких державах президенту належать найбільші важелі впливу на парламент, але це не надає Президенту статусу "головного" в державі. Навпаки, чітке розмежування повноважень Президента (як глави держави та глави виконавчої влади) і законодавчої влади сприяє створенню цілі-

сної системи стримувань та противаг і сприяє ефективному її використанню.

У державах, де на конституційному рівні закріплена змішана форма правління, Президент виступає своєрідним "арбітром" у механізмі взаємодії парламенту та уряду. Це означає, що Президент повинен бути повністю відокремлений від будь-якої гілки влади та займати нейтральну позицію у механізмі державної влади.

Згідно з Конституцією України, Президент не належить до жодної гілки влади, оскільки, за ст. 6, влада в нашій державі здійснюється на основі її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Президент України є главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності та дотримання прав і свобод людини та громадянина, про що свідчить ст. 102 Основного Закону України. У ст. 113 Конституції України зазначено: "Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України" [3].

Разом із цим, аналізуючи конституційні повноваження інституту президенства, ми визначаємо, що Президент хоча й не очолює уряд країни, але має "широкі повноваження по відношенню до виконавчої влади" [2, с. 75]. У правовій державі Президент може виступати в ролі "арбітра", лише коли він повністю відокремлений від законодавчої, виконавчої та судової влади, чого не можна сказати про Президента України.

Не можна не погодитись з думкою Ф.В. Веніславського про те, що Президент перебуває не над державним механізмом, а є його елементом. На підтвердження цього вчений наводить декілька повноважень Президента: право виступати суб'єктом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України; право призначати за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України [2, с. 75].

Продовжуючи підтвердження належності інституту президенства до елементів державного механізму, можна навести ще ряд конституційних повноважень Президента: право на призначення за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України; право на призначення на посади та звільнення з посад за згодою Верховної Ради України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України; право на подання законопроектів про внесення змін до Конституції України до Верховної Ради України тощо.

Отже, на конституційному рівні чітко не визначено місце Президента в державному механізмі, тому питання значення інституту президенства й досі є дискусійним. У літературі поширена думка про необхідність закріплення Президента не тільки як глави держави, а і як глави виконавчої влади, обґрунтовуючи її тісним переплетінням їх повноважень.

На наш погляд, немає жодної необхідності наділення Президента повноваженнями голови уряду, більше того, Президент України повинен займати місце контролюючого органу, тим самим забезпечуючи взаємодію між законодавчою та виконавчою владою. Це можливо лише шляхом чіткого визначення меж повноважень кожної гілки влади. На жаль, Конституція України не наділила Президента повноваженням виступати в ролі судді для підтримання гармонії в діяльності органів державної влади, а особливо в механізмі взаємодії парламенту та уряду.

Цього не можна сказати про Конституції інших держав. Так, Конституція Російської Федерації (ст. 80) закріплює, що Президент є гарантом Конституції, прав і свобод людини та громадянина, вживає заходів з охорони суверенітету Російської Федерації, її незалежності, державної цілісності, забезпечує узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади [5, с. 56].

Схожим є конституційне закріплення статусу Президента у Французькій Республіці, де президент повинен забезпечувати нормальне функціонування публічних властей [9, с. 413].

Отже, основним завданням інституту президенства повинно бути здійснення контролю та нагляду за діяльністю всіх гілок державної влади.

2. Наступним етапом використання концепції Balanced Scorecard (збалансованої системи показників ефективності) є уточнення завдань у механізмі взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади, визначення напрямів діяльності, спрямованих на реалізацію поставлених завдань, а також подальший розподіл цих завдань за напрямками діяльності державних органів.

Отже, ми визначили, що для досягнення стратегічних цілей необхідно окреслити основні завдання в механізмі взаємодії парламенту та уряду. До них ми зараховуємо такі:

1. Тісна співпраця парламенту та уряду в процесі правотворчої діяльності (реалізація законодавчої ініціативи урядом) та здійсненням якісного парламентського контролю.

2. Чіткий розподіл повноважень Президента та уряду в механізмі державної влади, що базується на ефективній системі стримувань і противаг.

Досягти поставлених завдань можна тільки шляхом внесення змін до Конституції України та прийняття ряд законів і підзаконних нормативно-правових актів.

Оскільки ефективний механізм взаємодії парламенту й уряду потребує його чіткої фіксації за всіма правилами та вимогами в національному законодавстві України, невиконання чи не належне виконання цієї вимоги може призвести до "неузгодженості, суперечностей, конфліктів" між парламентом та урядом, встановлення пріоритету однієї влади над іншою, "навіть до дестабілізації суспільства" [4, с. 49].

3. Цей етап характеризується розробкою ключових показників ефективності механізму взаємодії парламенту та уряду (KPI).

Оцінити рівень виконання кожного стратегічного завдання можна вимірювальними показниками ефективності, кожен з яких має своє нормативне значення та відображає, чи досягнуті основні завдання в необхідні строки. Ключові показники ефективності механізму взаємодії парламенту та уряду повинні бути виражені в цифрах.

Так, наприклад, ми визначили одним зі стратегічних завдань механізму взаємодії парламенту та уряду тісну їх співпрацю в процесі правотворчої діяльності, тобто практичну реалізацію урядом права бути суб'єктом законодавчої ініціативи. Для того, щоб оцінити рівень реалізації цього права, необхідно проаналізувати кількість прийнятих та відхилених законопроектів Верховною Радою, що були внесені урядом.

Отже, проаналізуємо рівень підтримки законопроектів Верховною Радою України (п'ятого та шостого скликання), внесених Кабінетом Міністрів України як суб'єктом законодавчої ініціативи у 2006–2012 рр.

За діяльності Верховної Ради п'ятого скликання було внесено Кабінетом Міністрів України 213 законопроектів, із них розглянуто – 156: прийнято в цілому – 102; взято за основу – 45; повернуто на доопрацювання – 4; відкликано – 2; відхилено – 3.

До Верховної Ради України шостого скликання було внесено Кабінетом Міністрів України 630 законопроектів, із них розглянуто – 543: прийнято в цілому – 362; взято за основу – 52; враховано в інших законопроектах – 22; направлено на повторне перше читання Верховною Радою – 2; повернуто на доопрацювання – 19; відкликано – 11; відхилено – 75 [8].

Таким чином, до Верховної Ради п'ятого скликання було внесено 213 законопроектів, з них розглянуто – 73%, не розглянуто взагалі – 27%. До парламенту шостого скликання було внесено 630 законопроектів, з них розглянуто 86%.

Отримані результати свідчать про недостатній рівень взаємодії парламенту та уря-

ду в законотворчому процесі. Конституційно закріплено, що процедура розгляду законопроектів є загальною, незалежно від суб'єкта законодавчої ініціативи. Однак отримані результати аналізу свідчать про наявну проблему: законопроекти, внесені Кабінетом Міністрів України, не користуються необхідною "повагою" в парламенті. Для ефективного виконання урядом своєї програми необхідним є швидкий та своєчасний розгляд Верховною Радою України урядових законопроектів, однак ця проблема й досі залишається не вирішеною. Уряд не має достатніх засобів впливу на законотворчий процес в Україні.

4. Розробка стратегічних програм з досягнення головних цілей і завдань у механізмі взаємодії парламенту та уряду. Цей етап передбачає необхідність створення стратегічних програм підвищення рівня взаємодії та встановлення тісних зв'язків у процесі здійснення законодавчої та урядової діяльності.

Отже, завдання створення тісної співпраці парламенту та уряду в процесі правотворчої діяльності, чіткий розподіл повноважень Президента та уряду в механізмі державної влади – це одні з критичних факторів досягнення стратегічних цілей у механізмі взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні. У цьому випадку створення стратегічних програм для вирішення основних завдань повинні базуватись на внесенні змін до чинного національного законодавства.

Для вирішення завдання взаємодії Верховної Ради та Кабінету Міністрів у законотворчому процесі ми пропонуємо на конституційному рівні закріпити абсолютну рівність усіх суб'єктів законодавчої ініціативи, тим самим не допустити пріоритету парламентських законопроектів над урядовими.

Розподіл повноважень Президента та уряду в механізмі державної влади можливий також лише шляхом внесення змін до Основного Закону України, а саме необхідно провести чітку межу в повноваженнях кожного з представлених державних органах, щоб уникнути перехресчування їх повноважень, та визначити механізми подальшої їх взаємодії.

5. Остання стадія концепції Balanced Scorecard – інтегрування збалансованої системи показників ефективності в механізм взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади. Інтегрування цієї концепції можливе лише тоді, коли пройдено всі етапи її створення: визначено стратегічні цілі, встановлено основні завдання, розроблено ключові показники ефективності та підготовлено стратегічні програми.

Висновки. За концепцією BS, лише чіткість, ясність і послідовність є запорукою досягнення успішних та ефективних результатів.

Звісно, неправильним було б говорити про ідеальність цієї концепції та безперешкодне її впровадження в механізм взаємодії органів законодавчої й виконавчої влади. Однак державний механізм української держави потребує невідкладного вдосконалення та реформування. Використання концепції BS дасть змогу зробити необхідні кроки в цьому напрямі. Однак при її використанні необхідним є узагальнення практики застосування цієї концепції міжнародними державами та створення власної моделі впровадження збалансованої системи показників ефективності в механізм взаємодії парламенту та уряду.

Список використаної літератури

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / ред. В.Т. Бусел. – К. : Ірпінь ВТФ "Перун", 2007. – 1736 с.
2. Веніславський Ф.В. Конституційні основи взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Федір Володимирович Веніславський. – Х., 2000. – 215 с.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Кривенко Л. Конституційний контроль. Крок уперед, два кроки вбік? / Л. Кривенко // Віче. – 1994. – № 5. – С. 49.
5. Президент – правительство – исполнительная власть: российская модель : сборник / Э.Н. Ожиганов, Ф. Платон, Н.А. Сахаров, И.Г. Шаблинский ; под ред. И. Шаблинского. – М. : Центр конституц. исслед. Моск. обществ. науч. фонда, 1997. – 70 с.
6. Приходченко Л.Л. Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика [Електронний ресурс] / Л.Л. Приходченко. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/1/07.pdf>.
7. Тиунова Л. Системные связи правовой действительности / Л. Тиунова. – СПб. : Изд-во СПб. ун-та, 1991. – 133 с.
8. Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.
9. Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / М.Ф. Чудаков. – Мн. : Новое знание, 2001. – 572 с.

Стаття надійшла до редакції 22.11.2012.

Салиенко А.А. Процесс оценки эффективности механизма взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти в Украине

В статье рассматриваются проблемы оценки эффективности механизма взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти. Исследуется международная концепция эффективности Balanced Scorecard, а также рассматриваются практические аспекты применения этой концепции в механизме взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти в Украине.

Ключевые слова: оценка, показатель, механизм взаимодействия, концепция Balanced Scorecard, парламент, правительство.

Saliyenko E. The process of evaluating the effectiveness of the interaction between the legislative and executive power in Ukraine

The paper addresses the problem of evaluating the effectiveness of the mechanism of interaction between the legislative and executive branches. We investigate the concept of an international evaluation Balanced Scorecard, and discusses the practical aspects of the application of this concept in the mechanism of interaction between the legislative and executive power in Ukraine.

Key words: score, score, mechanism of interaction, the concept of Balanced Scorecard, parliament, government.