

УДК 35.072.3

О. О. САЛІЄНКО

## КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

*Розглянуто проблеми ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади. Досліджено систему критеріїв ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні, а також визначено практичні аспекти застосування цієї системи.*

**Ключові слова:** критерії, ефективність, механізм взаємодії, органи законодавчої влади, органи виконавчої влади.

*The article considers the problems of the effective mechanism of interaction of bodies of legislative and Executive authorities. Examines the system of criteria of efficiency of the mechanism of interaction of bodies of legislative and Executive power in Ukraine, as well as the practical aspects of the implementation of the system.*

**Key words:** criteria, effectiveness, mechanism of interaction, the bodies of legislative power, Executive power bodies.

Останнім часом особливої актуальності набуває проблема підвищення ефективності механізму взаємодії органів державної влади в управлінському процесі. Суперечливість і складність суспільного життя потребують прискорення проведення в Україні державно-правової реформи, науковим забезпеченням якої передбачається проведення теоретичних досліджень щодо переосмислення понять “ефективність механізму взаємодії”, визначення критеріїв оцінки та шляхів підвищення ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні.

Взаємодія органів законодавчої та виконавчої влади є об’єктом уваги багатьох вітчизняних і зарубіжних учених. Визначенню критеріїв, показників і методів та оцінки ефективності державного управління присвячено праці таких науковців, як: Л. Приходченко, А. Мельник, О. Оболенського, А. Васіна, Л. Гордієнко, Л. Лисакової, В. Загорського, Л. Пал, Б. Савченко, Ю. Бажал, Р. Рудницької та ін.

Разом з тим аналіз зарубіжних і вітчизняних здобутків констатує відсутність єдиних критеріїв ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади. Крім того, необхідним є чітке визначення поняття “критерій”, орієнтованого на процес управління.

Метою даної статті є визначення поняття ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні, а також визначення того, які існують критерії ефективності механізму взаємодії цих органів влад.

Механізм взаємодії як складна та багатопланова категорія потребує наявності необхідних взаємозв'язків між складовими його елементами, які підтримуються впливом внутрішніх і зовнішніх ресурсів, що відповідають за ефективність механізму взаємодії.

Визначення ефективності у процесі взаємодії є досить складним, оскільки сам процес базується на компонуванні багатьох чинників різної спрямованості: економічної, політичної, правової, організаційної, психологічної та багатьох інших. Пріоритетну роль у встановленні ефективності механізму взаємодії відіграють методи досягнення поставленої мети. Мету механізму взаємодії можна розглядати як створення найсприятливіших умов для формування принципу поділу влади та встановлення правових форм взаємодії між гілками державної влади.

Тому рівень розвитку сучасного суспільства безпосередньо залежить від форм і методів організації структури та функцій державних органів й ієрархічного розподілу службових повноважень між ними. Однак не завжди враховується думка американських дослідників, що “ефективність насамперед залежить від соціального середовища, в якому здійснюється управління” [5].

Ефективність механізму взаємодії – це характеристика результативності цілеспрямованої взаємодії між органами законодавчої та виконавчої влади, що відбивається власне в управлінській діяльності. Оптимальною взаємодією є така система, в межах якої досягнення цілі супроводжується затратами, порівняними з можливими вигодами наступаючих щодо органів законодавчої та виконавчої влади.

Оскільки ефективність є складним і багатоаспектним явищем, то, на думку Л. Приходченко, ефективність механізму визначається “внутрішнім та зовнішнім оцінюванням” [11]. Зовнішню оцінку ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади дають різні суспільні інститути: громадяни, громадські об'єднання, державні структури. Великі можливості аналізу й оцінки ефективності механізму взаємодії містяться в масових обговореннях і голосуваннях (референдумах) з різних питань життя країни, її регіонів та територіальних громад.

Також важливим засобом аналізу й оцінки ефективності механізму взаємодії завжди виступає громадська думка, практично проходить зіставлення, порівняння рівня і результатів з потребами й інтересами, ідеалами й очікуваннями людей [12].

Внутрішнє оцінювання здійснюється власними силами державних органів влади, цей процес визначення результативності можна назвати самооцінюванням.

Цікавим є підхід до визначення оцінки ефективності Л. Лисакової та Л. Приходченко [7; 11]. Автори розрізняють три види оцінки: попередня, поточна та підсумкова. Попереднє оцінювання здійснюється на стадії

планування процесу взаємодії, створення програм, проектів. Поточна оцінка здійснюється безпосередньо під час здійснення державноуправлінської діяльності, що сприяє виявленню недоліків на початковому етапі та швидкому їх усуненню, з метою подальшого покращення діяльності органів державної влади. Підсумкове оцінювання характеризується визначенням наслідків та результатів взаємодії, порівнянням поставлених та виконаних завдань. Значення попереднього, поточного та підсумкового оцінювання виражається в досвіді та можливості покращити в подальшому процес державноуправлінської діяльності.

Для визначення ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади необхідно визначити критерії, за якими можна визначати результативність управлінської діяльності.

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає поняття “критерій” як мірило істинності, вірогідності людських знань, їх відповідності об’єктивній дійсності; ознака чи сукупність ознак; підстава для оцінки, визначення кваліфікації чогось [6].

Отже, критерії ефективності механізму взаємодії є єдиним засобом оцінки системи взаємних відносин і сукупності процесів у співпраці між парламентом та урядом.

Критерії ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади – це якісна сторона отриманого результату. Механізм взаємодії – це процес, який завжди є результативним, однак може бути як ефективним, так і навпаки. Визначення критеріїв механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади надають змогу звести державно-управлінську діяльність до позитивних результатів.

Комплексний набір критеріїв ефективності механізму взаємодії органів влади формується з урахуванням двох напрямів оцінки її функціонування: за ступенем відповідності досягнених результатів установленими цілями організації та за ступенем відповідності процесу функціонування системи об’єктивним вимогам до його змісту, організації та результатів [10].

На наш погляд, визначення критеріїв ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади дає змогу досліджувати якісну характеристику як взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади, так і взаємодію усіх трьох гілок, які утворюють єдину державну владу.

Узагальнивши різні наукові підходи до визначення критеріїв ефективності в державному управлінні, на наш погляд, система критеріїв ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади включає:

1. Рациональність структури та функцій влади. Для сучасної України необхідною умовою підвищення ефективності державної влади є її поділ на три гілки та чітке розмежування повноважень кожної з них. Тим самим це забезпечує взаємодію між органами законодавчої та виконавчої влади на усіх управлінських рівнях. В умовах сучасної політичної ситуації ми спостерігаємо згоду багатьох політичних лідерів щодо розробки дієвого та ефективного механізму поділу

влади, заснованого на юридичній рівності влад, “відсутності між ними відносин субординації, з тим, щоб жодна з них не могла підвестись над іншими” [15].

На сьогодні головною умовою ефективної державної політики є забезпечення механізму взаємодії між різними складовими влади, що реалізується через підтримку складових влади зі сторони глави держави. Лише тісна співпраця парламенту, уряду та президента є єдиним засобом виведення держави з політичної кризи. Однак лише бажання співпрацювати недостатньо, необхідним є внесення радикальних змін до чинної Конституції України, яка б закріпила на конституційному рівні необхідні “бар’єри для будь-яких спроб втручання” [16] гілок влади в прерогативи іншої влади, а тим самим запобігаючи розколу самої держави.

Однак практичний досвід діяльності політичних лідерів свідчить про розходження між словом і ділом, що породжує численні конфліктні зіткнення інтересів різних політичних сил, гальмування механізмів їхньої взаємодії та неминуче посилення політичної кризи в державі. Усі зміни, які в подальшому будуть відбуватися в корегуванні розподілу меж повноважень між гілками влади, повинні бути продуманими, послідовними та усувати правові недоліки, залишені попереднім правлінням одне для одного.

2. Законність взаємодії органів державної влади. У своїй діяльності органи виконавчої та законодавчої влади повинні керуватися лише Конституцією та законами України, це означає що органи державної влади можуть вступати між собою у взаємозв’язки лише в межах, передбачених чинним законодавством України. За іншого випадку наслідки такої взаємодії можуть призвести до підриву основ конституційного ладу держави. Взаємовідносини парламенту та уряду втрачають будь-який сенс, коли вони не підкріплені правовими нормами. Особливе місце в підтриманні законності взаємодії органами законодавчої та виконавчої влади належить контрольним механізмам, “які дають змогу відстежувати управлінські рішення та дії під кутом зору їх відповідності законам та іншим нормативним правовим актам” [9]. Законність є базовою конституційною вимогою в механізмі взаємодії парламенту та уряду, тому запровадження системних заходів контрольним механізмом здійснюється через внутрішній і зовнішній державний контроль. Зовнішній контроль ми розглядаємо через призму громадського контролю. У цьому сенсі мається на увазі контроль з боку громадянського суспільства. Особливість громадського контролю полягає в тому, “щоб не допустити дій контрольованих суб’єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб’єктів, а у разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки” [8]. Правову основу такого контролю складає Закон України “Про звернення громадян” [1], що надає право кожному громадянину на звернення до органів державної влади із зауваженнями, скаргами, пропозиціями. Так само до суб’єктів зовнішнього контролю ми відносимо ЗМІ, які неофіційно вважають четвертою – наглядовою гілкою влади. Закон України “Про інформацію” [2] зобов’язує органи державної влади інформувати про свою діяльність засоби масової

інформації через запит та встановлює відповідальність за невиконання такого обов'язку. Повноваженнями зовнішнього контролю наділені й органи місцевого самоврядування. Згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, територіальні громади здійснюють свої контролюючі повноваження у формі громадських слухань, у ході яких вони можуть заслуховувати, вносити пропозиції та піднімати питання на розгляд щодо порушення чинного законодавства органами виконавчої влади [3]. Не менш значущим суб'єктом зовнішнього контролю за процесом взаємодії парламенту та уряду є судова інстанція, що відповідає не лише за законність процедури прийняття правового акту управління, а й за законність його виконання та втілення в життя.

Внутрішній контроль за законністю механізму взаємодії парламенту та уряду розглядаємо з позиції здійснення контролю самими органами влади: законодавчими, виконавчими та їх посадовими особами. Внутрішній контроль у механізмі взаємодії може здійснюватись як за ініціативою самих органів законодавчої чи виконавчої влади (комітетів, тимчасових комісій парламенту, Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, окремих депутатів, міністрів, державних адміністрацій), так і за зверненням інших органів – президента, органів судової влади, звернення громадян та інших. Здійснення внутрішнього контролю в механізмі взаємодії здійснюється через контроль у сфері правотворчості, фінансовій сфері, виконання управлінських рішень. Внутрішній контроль спрямований на вдосконалення механізму взаємодії парламенту та уряду, забезпечення законності прийнятих рішень і досягнення високих показників при їх реалізації в державному управлінні.

3. Професіоналізм державних службовців, що займають посади в органах законодавчої та виконавчої влади. Невід'ємною складовою ефективного механізму взаємодії органів державної влади є високий рівень професійної та загальної політико-правової культури, що виражається в умінні співпрацювати з різними політичними силами, прийняття раціональних рішень, попередження та розв'язання будь-яких конфліктних ситуацій в державноуправлінському процесі. Реалії політичного життя в Україні свідчать про потребу рішучих, вольових та компетентних державних службовців. Основні критерії прийняття фахівців до органів влади повинні зводитись до: “готовності служити державі, а не кон'юктурним цілям, патріотизм і, безперечно, професійність” [13]. На нашу думку, ці критерії є лише формальними, та практично не використовуються при формуванні складу органів як законодавчої, так і виконавчої влади. Серед представників парламенту та уряду присутня значна кількість людей, що не мають не лише професійної політичної культури, а й взагалі морально-етичних цінностей. Загальновідомо, що політичні лідери прагнуть отримати посаду в органах державної влади з метою використання влади в своїх власних інтересах для збільшення своїх прибутків або “приєднання до еліти” [14], що є досить престижним. За таких мотивів ефективна взаємодія між фахівцями парламенту

та уряду можлива лише в одному випадку – коли їх особисті інтереси збігаються з інтересами народу. Для підвищення рівня професіоналізму державних службовців, що займають посади в органах законодавчої та виконавчої влади пропонуємо проведення семінарів, симпозіумів, зарубіжних стажувань з метою навчання мінімальних знань як парламентської діяльності, так і урядової. Практична реалізація даного питання потребує його подальшого дослідження науковцями та бажання самих фахівців парламенту та уряду навчатися й витратити зайвий час для отримання необхідних азів в урядовій та парламентській діяльності.

4. Витрати часу на вирішення управлінських питань взаємодії і здійснення самого процесу взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади. Цей час витрачається на внутрішню діяльність, спрямовану на визначення принципів, форм взаємодії парламенту та уряду, прогнозування результатів такої взаємодії. Чим менші витрати часу на управлінські процедури тим більший показник ефективності. Даний критерій визначається як ринковий принцип “витрати – результати”. У сучасних умовах політичної нестабільності від того, наскільки швидко та грамотно прийняте рішення між парламентом та урядом, залежить ефективність усього державноуправлінського процесу. Постійне відкладання практичного розгляду проблемних питань між законодавчою та виконавчою владою сприяє нестабільності та невизначеності в механізмі їх взаємодії. Небажання йти на компроміс неприпустимо в умовах подальшої розбудови демократичної та правової держави. Багато зауважень викликають темпи як прийняття законів парламентом, так і темпи їх виконання органами виконавчої влади. Ці темпи не відповідають сучасним вимогам суспільства. Без уваги не залишається ще й якість прийняття та виконання законів. Так, наприклад, Верховною Радою було прийнято Закон України “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України” у 1997 р., що передбачав обов’язкову виплату державою компенсаційних виплат громадянам, які виникли в результаті знецінення грошових заощаджень, поміщених в державні цінні папери, куплені в установах Ощадного банку СРСР, що діяли на території України [4]. При цьому реальні компенсаційні виплати були розпочаті Кабінетом Міністрів лише з червня 2012 р. Значна кількість часу знадобилась уряду для реалізації правотворчої діяльності парламенту, на створення єдиної програми виплат. Такі “швидкі” темпи виконання законів свідчать про незлагодженість політики між парламентом та урядом. Неправильним було б звинувачувати лише органи виконавчої влади в неспроможності швидко реалізовувати закони та досягати практичних результатів, які у них передбачені. Хоча на органи виконавчої влади і покладено основну відповідальність за проведення реформ, але, на нашу думку, лише злагоджена політика обох гілок державної влади забезпечує ефективний процес управління, в якому законодавча влада повинна приймати закони лише тоді, коли органи виконавчої мають реальну можливість їх своєчасного виконання.

5. Легітимність законодавчої та виконавчої органів влади. Легітимність розглядається як “довіра та виправдання влади”, забезпечення існування

демократичних механізмів у суспільстві, атмосфера порозуміння двох сторін – органів влади та населення. Головна умова процвітання демократичної форми інституціоналізації суспільно-політичного життя – побудова взаємозв'язків між парламентом та урядом, спрямування їх діяльності на визнання народом управлінських повноважень та підтримка владних структур. Зниження рівня легітимності влади сприяє виникненню конфліктогенних умов для реалізації принципу поділу влади та взаємодії її складових. За даними опитування проведеного в м. Харкові станом на вересень 2012 р., рівень довіри населення України до органів законодавчої та виконавчої влади є досить низьким, так з числа опитуваних (100 осіб) лише 14 % висловили повну довіру до представників парламенту та уряду, а 86 % – зовсім не довіряють їм. Причини такої недовіри опитуванні визначають як: процвітання корупції, низький рівень професійності, некомпетентність, нездатність прислуховуватись до потреб та інтересів населення, використання влади для своїх корисливих інтересів, проведення непрозорої політики, небажання представників влади працювати на благо суспільству та інші. Однак, більшість опитуваних, а саме 67 %, не втрачає надію на підвищення професійності органів законодавчої та виконавчої влади, що в свою чергу сприятиме демократичному розвитку суспільства та держави.

У розробці представлених критеріїв ми виходили з можливості їх практичного застосування в державноуправлінському процесі, тому визначенні критерії дають можливість здійснити якісні та кількісні виміри на всіх стадіях взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні. Отже, лише з визначенням критеріїв оцінки ефективності механізму взаємодії парламенту та уряду можна сформулювати поняття ефективності такого механізму взаємодії. Ефективний механізм взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні – це система взаємних відносин парламенту та уряду, що спрямована на виявлення та попередження цілого ряду проблемних питань в економічній, суспільно-політичній, соціально-культурній, державно-правовій та інших сферах життя суспільства.

#### Література:

1. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 48. – С. 650.
2. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. // ВВР України. – 1992. – № 47. – С. 256.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – С. 170.
4. Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України : Закон України від 17 січня 1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 8. – С. 61.
5. *Василенко І. А.* Адміністративно-державне управління в країнах заходу: США, Великобританія, Франція, Німеччина / І. А. Василенко. – К., 2006. – 207 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2007. – 1736 с.

7. *Лисакова Л.* Класифікація видів оцінювання державно-управлінської діяльності / Л. Лисакова // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2009. – № 2.

8. *Маштакова Е. А.* Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : дисс. ... к.ю.н. : спец. 12.00.01 / Е. А. Маштакова. – Ростов-н/Д., 2000. – 29 с.

9. *Мельник А. Ф.* Державне управління / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

10. *Понеделков А. В.* Формирование путей рекрутации административно-политических элит в современной России / А. В. Понеделков, А. М. Старостин // Власть. – 2007. – № 6. – С. 5–7.

11. *Приходченко Л.* Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика / Л. Приходченко // Державне будівництво. – 2009. – № 1. – С. 3–12.

12. *Приходченко Л.* Щодо сутності поняття “ефективність” в системі демократичного врядування / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – 2007. – № 3. – С. 57–65.

13. *Словська І. Є.* Професійність народних депутатів України як засіб підвищення довіри до парламенту / І. Є. Словська // Юридичні і політичні науки. – К., 2011. – № 53. – С. 191.

14. *Словська І. Є.* Професійність народних депутатів України як засіб підвищення довіри до парламенту / І. Є. Словська // Юридичні і політичні науки. – К., 2011. – № 53. – С. 192.

15. *Шахов В. А.* Система стримувань та противаг як гарантія демократії / В. А. Шахов // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2007. – № 2. – С. 240.

16. *Шахов В. А.* Система стримувань та противаг як гарантія демократії / В. А. Шахов // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2007. – № 2. – С. 245.

*Надійшла до редколегії 21.11.2012 р.*