

УДК 34.01

М.В. Ушакова,
магістр з управління персоналом та економіки праці

ПРОБЛЕМА ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Анотація. Робота присвячена дослідженню ефективності законодавчого регулювання у сучасних умовах національного розвитку. Виокремлено ключові аспекти процесу щодо проведення правового моніторингу. Визначено місце оцінювання ефективності діяльності уряду, проаналізовано досвід США у цьому напрямку.

Ключові слова: моніторинг, управлінська безпека, оцінювання ефективності, Government Performance and Results Act (GPRA), контроль.

Постановка проблеми. Якщо проаналізувати історію становлення незалежної України, то стає зрозумілим, що економічний розвиток залежить від якості удосконалення державного управління, його стратегічної спрямованості, що має бути націлена на забезпечення національної безпеки. Формування сталого розвитку, як політичного, так і економічного, залежить від прийняття грамотних управлінських рішень на державному рівні, що і знаходить відображення у законодавстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних вчених порушено питання щодо необхідності покращення механізму громадського контролю за органами публічної влади, особливу увагу привертають роботи Т. Наливайко та С. Кушнір. Проблеми законодавчого регулювання можна висвітлюються в працях таких науковців як Н. Нижник, С. Муза, О. Петришин, В. Ліпкан, С. Мосов, О. Шаптала, Т. Наливайко, С. Кушнір та ін. Сьогодні в наукових працях можна

зустріти думку щодо неефективності законодавства, при цьому автори прискіпливо висвітлюють морфологічне ядро проблеми, пов'язуючи його із домінуючими концепціями теорії держави і права, вважаючи, що саме від цього і залежать успіх та ступінь адекватності їх досліджень. Та ми маємо звернути увагу на те, що законотворчість є лише інструментом діяльності людей, відповідальних за розвиток країни.

Метою статті є дослідження перспектив нормативного регулювання діяльності представників державного управління, що має спиратися на використання об'єктивної інформації, отриманої на основі моніторингу та оцінюванні ефективності й оптимальності управлінських рішень. Актуальність полягає в тому що народом керує виключно прагматична мотивація — отримання безпосередньо результату від впровадження стратегії державного розвитку, з нетерпінням очікуваного, але одним з вагомих чинників, що зумовлює, непродуктивні управлінські рішення є відсутність дієвого контролю

люючого механізму за результатами діяльності, закріпленого в правовому полі. Впровадження і організація такого контролю може бути основою не лише для виявлення ризиків, а й для створення превентивних заходів щодо зловживань в системі так званої управління безпеки.

Виклад основного матеріалу. Дійсно, законодавство є показником розвитку держави, тобто від нього залежить добробут громадян та національна безпека — його спроможність долати виклики сучасності обумовлює майбутнє країни. Але сьогодні, на жаль, прогалини правового регулювання є особливо відчутними. Відомо, що результат від здійснення демократичних перетворень та реформ залежить від ефективності налагодженого державного управління, що, знаходиться під впливом нормативного регулювання.

Управління спирається, перш за все, на оцінювання, завдяки чому можна провести детальний аналіз наслідків, результатів, ризиків — все це знаходить своє відображення в системі моніторингу.

Відтак, Н. Нижник, І. Гуменюк і О. Муза, наголошуючи на важливості здійснення правового моніторингу, звернули увагу на питання ефективності законотворчості, а також ефективність права взагалі. Автори досить обґрунтовано висловили ідею необхідності такого моніторингу, дали характеристику вузьких місць під час впровадження та окреслили перспективність здійснювати його за законами, правовими актами, станом дотримання прав людини, функціонуванням гілок влади у правовому аспекті [1]. В контексті даної наукової праці ключовою тезою є моніторинг ефективності законодавства, але ж за його створенням стоять конкретні люди, і навряд чи можна поставити

у провину законодавчому акту відсутність очікуваного результату, коли він сам є результатом.

Взагалі, основним напрямком наукової діяльності Н. Нижник та О. Музи є дослідження моніторингу ефективності законодавства, і одним з висновків авторів є те, що під час проведення моніторингу необхідно проводити інвентаризацію всіх законодавчих актів (прийнятих, відкликаних, повернутих), що допоможе у виявленні проблемних питань під час підготовки [2]. Незважаючи на те, що автори пропонують застосовувати комплексну методіку моніторингу, законодавчий процес виявляється ніби то наділений власним життям, функціонування якого здійснюється автономно. Знову ж таки проведення перевірки, аналізу і вдосконалення законодавчого акту, наприклад, на предмет корупційності висвітлюється у такому контексті, що це власне законодавчий процес і криє в собі певні корупційні ризики. Вузькість запропонованого моніторингу виявляється в тому що він не виходить за межі власне законодавчого процесу, чомусь постає другорядним той факт, що у цього процесу є джерело та завершення, саме тому особи, які відповідальні за створення того чи іншого акту, мають нести відповідальність і за підсумки його функціонування.

Зазначений науковцями моніторинг може бути корисним лише в тому випадку, якщо охоплюватиме діяльність представників державного управління та пов'язуватиме її з ефективністю за результатами, а інакше це буде моніторинг заради моніторингу, що, можливо, і буде оптимізувати діяльність юридичних наукових установ та організацій, але практичний результат, у якому зацікавлений народ, на меті не стоїть.

Відтак, можна погодитися з думкою О. Петришина, що прийняття закону чи нормативного акту — лише нормативна умова, а не кінцевий результат правового регулювання. На думку вченого право є соціальним регулятором, верховенство якого є чинником дієвості функціонування правового регулювання. Призначення соціального регулятора — моделювання поведінки, що може постати за певних умов універсальним засобом вирішення конфліктів [3].

Виходячи з вищенаведеного досить логічною, хоча і неоднозначною, є концепція контрольного права, що, як зазначено в роботі В. Ліпкана, стимулюватиме людську поведінку, впливатиме на її свідомість та волю — передбачається, що це допоможе врегулюванню суспільних відносин у сфері контролю, особливо, якщо мова йде про державне управління. Автор навів ієрархію законодавства, що не лише утворить фундамент контрольного права, а й взагалі на ньому може бути заснована контрольна гілка влади, це і буде являти собою індикатор приходу до влади свідомої політичної еліти [4].

Знайомлячись з результатами наукової діяльності В. Ліпкана, утворюється досить цілісне уявлення щодо проблем національної безпеки, де у створюваній ним картині розвитку України контрольне право завершує її цілісність. Та, не можна оминути те, що право завжди спрямовано і на свідомість, і на поведінку, а також являє собою стимул, навряд чи можна твердо заявляти, що це прерогатива саме контрольного права. Спостерігаючи сьогоднішні реалії, невільно можна замислитись над тим, що правова реальність перетворюється на антиправову, що зумовлено певною мірою зростаючою соціальною відчу-

женістю та критичним ставленням до інституту публічної влади. До того ж, ще до створення контрольного права існує велика вірогідність, що воно зіткнеться з тими труднощами, що притаманні вітчизняній правовій системі. Оцінюючи механізм впровадження його турбують декілька питань — на які перспективи це право орієнтоване, коли чекати ефект, не кажучи про затребуваність фінансових, людських та інші ресурсів, у той час як економічність, ефективність та раціональність витрат мають суттєве значення. Можна поставити під сумнів і те, що утворення контрольної гілки може виступати індикатором, скоріше, це буде ще один структурний елемент політичної еліти.

Н. Нижник і С. Мосов пропонують розглядати проблемні аспекти управлінських рішень у контексті управлінської безпеки, яка характеризує умови діяльності керівника в системі державного управління, що попереджають вироблення, прийняття і реалізацію таких управлінських рішень, що матимуть негативні наслідки для держави і суспільства. Автори зосереджують увагу на створенні Концепції управлінської безпеки, перевагою якої є об'єктивність, що передбачає впровадження показників управлінської безпеки. Таким чином, автори пропонують оцінювати: очікувану віддачу від прийнятого рішення, діапазон відхилень від нього, фактичну віддачу, наступність рішення, очікувані і фактичні видатки на одержання та реалізацію, кількість питань або проблем, що чекають на вирішення, показники стану системи державного управління, рівень кваліфікації [5].

Втім, сумнівно, що лише впровадження такої Концепції із показниками передбачатиме досягнення ними гідного рівня. Хоча вчені і зробили

акцент на схематичному зображенні якостей керівника в системі державного управління, а також моделі прийняття управлінського рішення [6], та, на жаль, не розкрито питання щодо прогнозних показників і, звісно, зон відповідальності, а це свідчить про те, що сама ідея даної Концепції потребує суттєвого доопрацювання. До речі, у структурі моделі ухвалення управлінських рішень нормативи посідають зовсім не пріоритетне місце, в той час, коли вони можуть слугувати тим самим об'єктивним орієнтиром для управлінського рішення.

Значущість ідеї оцінювання ефективності управлінських рішень неможливо переоцінити, особливо, коли мова йде про очищення влади. Т. Наливайко, досліджуючи питання щодо здійснення громадського контролю звертає увагу, що взаємодія між органами публічної влади та суб'єктами громадянського суспільства є непродуктивною, і це за наявності достатньої кількості документів, що здійснюють нормативне регулювання. До переліку головних причин можна віднести несистемність здійснення і відсутність цілісного бачення його проведення [7].

У наукових колах розуміння благородної мети громадського контролю дуже чітко сформульовано, навіть є пропозиції, що базуються на використанні інформаційних засобів — це, дійсно допоможе підвищити результативність проведення перевірок, порівняння й оцінювання [8].

Труднощі виникають в тому, що науковці висувають пропозиції щодо налагодження контролю у всіх сферах одночасно та, все одно, попри глибокий аналіз зарубіжного досвіду залишається невизначеність, що саме слід контролювати в Україні. Багато слів також говориться про підвищення

ефективності, хоча на яку ефективність слід при цьому спиратися під час оцінки мова не йде.

Великий шлях починається з першого кроку, і цим кроком може виступати оцінювання економічної ефективності. Досить показовим є досвід США, де політика бюджетного адміністрування спирається на планування ефективності та діяльності і відображена в законі «Про ефективність і результати діяльності Уряду» (GPRA). Метою даного проекту є встановлення зв'язку між фінансовими ресурсами та підсумковою ефективністю діяльності представників уряду.

Таким чином, відбулося чітке встановлення відповідальності за проведення відповідної політики. Основою GPRA є стратегічне планування, на основі чого встановлюються критерії, і звітування. Всі плани мають методологічне підґрунтя [9]. Для України такий досвід є корисним не лише для розвитку стратегічного планування, а, більшою мірою, налагодження зв'язку між цілями, реалізацією та результатом.

Ще однією важливою особливістю GPRA є те, що стратегічне планування здійснюється окремо для кожного штату. В Україні проблема питання контролю ефективності потребує уваги під час проведення децентралізації. Нажаль, переважно вітчизняні вчені висвітлюють правову природу та сутність децентралізації. В такому випадку, виходячи з ідеї держави як єдиного організму, ефект децентралізації буде являти собою гільйотину, коли цілісність управління буде порушена відсутністю контролю.

Особливістю впровадження на Україні подібного проекту є приділення більшої уваги механізму контролю, адже, якщо управління, що спирається на обіцянки, за невиконання

яких відповідальність не встановлено, то і стимул їх виконувати відсутній. Але досить показовим є досвід Греції, де на екс-міністра Папандреу подано позов до суду за неправдиві заяви під час виборів, йому пред'явлено звинувачення в державній зраді, обмані виборців, що карається позбавленням волі, хоча позивач, П. Стаматіс наполягає лише на відшкодуванні моральної шкоди [10]. Можливо, Папандреу не потрапив би в таку ситуацію, якщо б спирався б на стратегічне планування, а не робив популістські заяви.

Висновки. Сьогодні серед наукової спільноти є поширеною думка, що

законодавство виявляється неефективним, тому головним завданням є проведення аналізу щодо за розробки, реалізації та наслідків, у той час, коли контроль ефективності діяльності необхідний за його авторами. Здійснення моніторингу, аналізу, встановлення цільових показників, пов'язаних із відповідальністю за їх невиконання, проведення регулярного контролю, спираючись на міжнародний досвід оцінювання державного управління, як, наприклад, впровадження закону «Про ефективність і результати діяльності Уряду» в США, — дозволить сформувати цілісну й структуровану систему публічного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Нижник Н. Концептуальні основи утвердження правового моніторингу в Україні / Н. Нижник, І. Гуменюк, О. Муза // Вісник Національної академії правових наук України. — 2013. — № 4. — С. 21-29.
2. Нижник Н. Секторальний правовий моніторинг у теорії законотворчості: постановка питання / Н. Нижник, О. Муза // Вісник Національної академії правових наук України. — 2015. — № 1. — С. 45-52.
3. Петришин А.В. Верховенство права в системі правового регулювання общественных отношений / А.В. Петришин. // Ежегодник украинского права. — 2011. — №3. — С. 39-51.
4. Ліпкан В.А. Контрольне право як атрибутивний елемент української системи права // Підприємництво, господарство і право. — 2010. — № 8. — С. 7-10.
5. Нижник Н.Р. Концептуальний підхід до управлінської безпеки в системі державного управління в Україні / Н.Р. Нижник, С.П. Мосов // Університетські наукові записки. — 2012. — № 2. — С. 44-50.
6. Нижник Н. Співвідношення знань і мистецтва в розробленні та ухваленні управлінських рішень / Н. Нижник, С. Мосов, О. Шапала // Вісник ДДАУ «Менеджер». — 2003. — №2(24). — С. 137-140.
7. Наливайко Т. Здійснення громадського контролю за процесом очищення влади в Україні / Т. Наливайко // Історико-правовий часопис. — 2014. — № 2. — С. 18-22.
8. Кушнір С.М. Правові засади організації та здійснення громадського контролю в Україні / С.М. Кушнір // Вісник Запорізького національного університету. — 2011. — № 1 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://web.znu.edu.ua/herald/issues/2011/ur_2011_1/025-29.pdf.
9. Government Performance and Results Act: The Law of USA, 1993.
10. Бывшего премьер-министра Греции будут судить за ложные предвыборные обещания [Електронний ресурс] // Украинский выбор. Право народа. — 2017. — Режим доступу до ресурсу: http://vybor.ua/news/byvshego_premier_ministra_grecii_budut_sudit_za_lojnye_predvybornye_obeshchaniya.html.

Ушакова М.В.

Проблема эффективности законодательного регулирования в государственном управлении.

Аннотация. Работа посвящена исследованию эффективности законодательного регулирования в современных условиях национального развития. Выделены ключевые аспекты процесса относительно проведения правового мониторинга. Освещена необходимость оценки эффективности деятельности правительства, проанализирован опыт США в этом направлении.

Ключевые слова: мониторинг, управленческая безопасность, оценка эффективности, Government Performance and Results Act (GPR), контроль.

M. Ushakova

The problem of efficiency of legislative regulation in public administration.

Summary. This work is devoted to the study of the effectiveness of legislative regulation in modern conditions of national development. Key aspects of the process regarding the conduct of legal monitoring are described. The article deals with the need to assess government performance, the US experience in this direction is analyzed.

Keywords: monitoring, security management, assessment of performance, Government Performance and Results Act (GPR), control.

