

УДК 35.075.31 (477)

С. В. Скіць,

здобувач кафедри державного управління філософського факультету,

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІНСЬКОЇ ФУНКЦІЇ ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТСТВА

UKRAINIAN PRESIDENTIAL ESTABLISHMENT OPTIMIZATION IN ORDER TO ENSURE EFFICIENCY
OF PRESIDENCY INSTITUTION MANAGEMENT OPTION

У статті розглядаються конституційно-правові та організаційні особливості системи консультативно-дорадчих органів при Президентові України, їхня роль у забезпеченні управлінської діяльності Президента, а також визначаються основні напрями підвищення їхньої ефективності.

In the article examined constitutionally legal and organizational features of the system konsul'tativno deliberative organs at President of Ukraine, their role in providing of administrative activity of President, and also basic directions of increase of their efficiency are determined.

Ключеві слова: оптимізація, ефективність управління, системи органів при Президентові України, функції інституту президентства.

Key words: optimization, management option, Ukrainian presidential establishment optimization, efficiency of presidency institution.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Президент — це не лише вища посадова особа, але й важливий інститут державної влади. Це означає, що ефективність його управління залежить, зокрема, від вдало сформованого апарату, злагодженої роботи команди фахівців, що сприяють розробці та реалізації державних рішень, а також контролюють хід їхнього виконання на різних рівнях.

На жаль, на пострадянському просторі як пережиток авторитарного минулого зберігається ставлення до Президента, насамперед, як до особистості. Такий підхід зумовлює ряд негативних наслідків, зокрема і у сфері державного управління. Нечіткість статусу функцій та розподілу повноважень Президентського апарату є актуальними і для нашої держави.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

У політико-правовій теорії та практиці проблеми оптимізації роботи органів при Президентові України приділяється достатньо уваги в контексті адміністративної реформи, кадрової політики Президента України. Серед наукових розробок цього питання можна виділити роботи В. Дем'яненко [1], М. Кармазіної [2], А. Кудряченко [3]. Джерельну базу статті становлять численні нормативно-правові документи.

Однак, дані праці практично не торкаються сучасного стану та рівня ефективності системи органів при Президентові України. Водночас, саме зараз зростає інтерес до даної проблематики у зв'язку із заявами провладних політичних сил щодо створення дійсно дієвої команди. Отже, ці твердження потребують неупередженого, наукового аналізу та теоретичного узагальнення.

Тому метою даної статті є з'ясування ролі системи органів при Президентові України у забезпеченні ефективності управління на сучасному етапі.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Для досягнення поставленої мети звернемось до аналізу нормативно-правових актів, що визначають структуру та функції органів при Президентові України. Центральним дорадчим інститутом Президента є Адміністрація Президента України. Це постійно діючий орган, що утворюється Президентом України відповідно до Конституції України для забезпечення здійснення ним своїх повноважень як глави держави. Адміністрація не є органом державної влади, оскільки не має власних владних повноважень; це — адміністративний апарат Президента, який вступає у правовідносини з іншими органами тільки за дорученнями глави держави [4]. Основними завданнями Адміністрації є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності Президента України.

На наш погляд, однією з ключових структурних підрозділів Адміністрації Президента є прес-служба. Її роль обумовлена необхідністю забезпечувати комунікацію інституту президентства та громадськості, що забезпечує взаєморозуміння одне одним, а тому підвищує довіру до Президента і спрощує, таким чином, реалізацію державних рішень. Основним завданням прес-служби є організація висвітлення діяльності Президента України та забезпечення його зв'язків із засобами масової інформації в Україні та за кордоном. Прес-служба відповідно до покладених на

неї завдань: забезпечує оприлюднення через засоби масової інформації офіційної позиції глави держави; готує та організовує проведення за участю Президента України прес-конференцій, брифінгів, інших заходів для представників ЗМІ; здійснює підготовку друкованих, аудіо- та відеоматеріалів щодо діяльності Президента України для подальшого їх розміщення в засобах масової інформації; забезпечує аналіз висвітлення діяльності Президента України у ЗМІ; запрошує журналістів для висвітлення заходів за участю Президента України, здійснює їх акредитацію в Україні та за кордоном [5].

Стаття 107 Конституції України передбачила функціонування Ради національної безпеки і оборони України — координаційного органу з питань національної безпеки і оборони при Президентові України [6]. Рада національної безпеки і оборони України була створена Указом Президента України від 30 серпня 1996 року № 772.

З огляду на те, що Президент України є Головою Ради національної безпеки і оборони України, формує її персональний склад та вводить в дію рішення своїми указами, можна зробити висновок про підвищення значення кадрових повноважень Президента в сфері національної безпеки та оборони України. Адже фактично через рішення Ради національної безпеки та оборони України Президент здійснював керівництво у сфері безпеки і в цих питаннях міг безпосередньо без участі Уряду і Верховної Ради здійснювати управління.

Важливою науково-дослідною установою, що забезпечує діяльність Президента є Національний інститут стратегічних досліджень, утворений Указом Президента України № 127 від 4 березня 1992 року. Указом Президента України № 1158/2002 від 16 грудня 2002 року Інститут підпорядковано Президентові України, визначено базовою науково-дослідною установою аналітико-прогнозного супроводження діяльності Президента України, затверджено Статут Інституту [7].

Основними завданнями Інституту є організаційне, методичне та наукове супроводження підготовки проектів щорічних послань Президента України до Верховної Ради України; наукове обґрунтування, аналіз та оцінка проблем і перспектив суспільно-політичного розвитку України; дослідження проблемних питань економічного, демографічного, соціального, гуманітарного, етнополітичного, воєнно-політичного, зовнішньополітичного, інформаційного, екологічного розвитку України, регіональних аспектів суспільного розвитку; наукова експертиза проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, державних заходів соціально-політичного спрямування; публікація результатів наукових досліджень, оперативне видання матеріалів з основних напрямів наукової діяльності Інституту.

Указом Президента України від 27 квітня 1993 року № 151/93 було створено Національну раду соціального партнерства для узгодженого вирішення питань, що виникають у соціально-трудовій сфері. Національна рада соціального є постійно діючим консультативно-дорадчим органом при Президентові України, який утворюється з представників Кабінету Міністрів України, об'єднань підприємців та професійних спілок. Її основні завданнями — це: узгодження шляхом тристоронніх консультацій

позицій сторін у соціально-трудовій сфері з метою забезпечення поєднання інтересів держави, власників та працівників підприємств, установ і організацій; участь у підготовці висновків щодо проектів законів, інших актів законодавства в галузі соціально-трудових відносин; вироблення пропозицій щодо Генеральної угоди та галузевих тарифних угод, організація і проведення консультацій; узгодження позицій Сторін щодо ратифікації і денонсації конвенцій Міжнародної організації праці (МОП); повідомлення громадськості через засоби масової інформації про результати домовленостей Сторін у соціально-трудовій сфері [8].

У цілому вже на першому етапі формування інституту президентства в Україні склалась достатньо розгалужена система органів при Президентові України з відповідною їх нормативно-правовою регламентацією. Водночас, слід зазначити, що незавершеність інституціоналізації президентства, його персоніфікований характер був притаманний усім етапам формування цього інституту в Україні. Серед проявів названої особливості можемо відзначити намагання переписувати чинне законодавство “під конкретного президента”. Зазвичай внесення поправок відбувається у бік розширення прерогатив президента, поруч із послабленням інших державних інститутів.

До обґрунтування персоніфікованого характеру президентства можна віднести також і своєрідність кадрової політики президента. Так, у політиці й економіці завжди впливовими були пропрезидентські структури, у державних та приватних структурах існували “люди президента” (чи партія влади), відбувалась істотна зміна складу чиновницького апарату на всіх рівнях після чергових виборів тощо.

Безумовно, подібні особливості пострадянського президентства стають можливими завдяки слабкості, недорозвиненості опозиції, низькому рівню політичної культури як елітних груп, так і пересічних громадян, незавершеності процесів демократизації, що зачепила лише формальний бік політичних перетворень, прогалини у законодавстві.

Проте, вдосконалення роботи органів при Президентові України має відбуватись і через уточнення у законодавстві їхнього статусу та напрямів діяльності. Попередні президенти на власний розсуд вирішували це питання. Розбудова величезної кількості бюрократичних структур розпочалась ще за президентства Л. Кравчука, який прагнув створити підпорядковані йому інститути на всіх рівнях. Зокрема, йому належить ініціатива розмежування виконавчих та самоврядних функцій місцевих рад, у результаті чого з'явилась посада представника Президента на місцях [2].

За президентства Л. Кучми цей процес значно поглибився. Так, голова його адміністрації став впливовою політичною особою. За це політичні опоненти та парламентарі закидали йому створення підвалин авторитарного правління [3].

Про масштаби зростання чиновницького апарату, часто без особливої необхідності, промовисто говорять дані, що наводить М. Кармазіна: “Особливістю апарату управління було його збільшення у 1,5 рази, а чисельності органів, які забезпечували обороноздатність і громадську безпеку, у 17 разів. Відтак, на 2005 р.

правоохоронні органи щонайменше у два рази перевищували за чисельністю Збройні Сили України і склали понад 1% населення України” [2, с. 273].

Натомість, за В. Ющенка, навпаки, недостатньо ефективно функціонувала Рада Національної Безпеки та Оборони [1].

Кожен з попередніх Президентів України розумів важливість своєї кадрової функції, яку активно реалізував. У передвиборчих програмах та державних стратегіях декларувався намір провести адміністративну реформу. Однак, здійснювані зміни, на жаль, здебільшого були спрямовані не на поліпшення якості управління, а на зміцнення владної вертикалі. Кількість міністерств та відомств залежала від розстановки політичних сил та бажання Президента забезпечити собі підтримку лояльних посадовців [2].

Подібні мотиви сформували негативний образ кадрової політики президентів у цілому. Відповідно сучасний етап адміністративної реформи характеризується запеклими дискусіями щодо її наслідків. Тому коротко звернемось до аналізу змін структури та ролі системи органів нині чинного Президента.

Спроба оптимізувати діяльність Адміністрації була здійснена відповідно до Указу Президента України від 5 квітня 2011 року №352 “Деякі питання Адміністрації Президента України”. Згідно з цим документом істотно змінилась структура цього органу, було ліквідовано ряд старих відомств та створено ряд нових.

Також 16 березня 2012 р. Президентом було підписано ряд указів, що посилюють роль РНБОУ.

Не менш важливим є і більш зважене здійснення Президентом кадрової функції. Цей напрям передбачає поглиблення спеціалізації органів при Президентові України. Цьому сприятиме більш ефективне використання прерогативи президента щодо створення спеціальних підпорядкованих йому відомств, зміни їхньої структури тощо.

Нині чинний Президент достатньо багато уваги приділив кадровим питанням. Так, Указом Президента України від 17 березня 2010 року №355/2010 було затверджено Положення про Комітет з економічних реформ, що є консультативно-дорадчим органом при Президентові України, створеним з метою впровадження системних економічних реформ, спрямованих на вихід із фінансової та економічної кризи, на забезпечення сталого економічного розвитку України як передумови зростання добробуту її населення.

Основними завданнями Комітету є: опрацювання з урахуванням нинішньої соціально-економічної ситуації в Україні та на основі кращого світового досвіду напрямів і механізмів здійснення економічних реформ відповідно до Програми економічних реформ на 2010—2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, підготовка національних планів дій щодо її впровадження; забезпечення підготовки для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України законопроектів, спрямованих на реалізацію програми; залучення громадськості до обговорення пропозицій щодо напрямів і механізмів здійснення економічних реформ, найважливіших законопроектів з цих питань, забезпечення врахування позиції громадськості у процесі реалізації економічних

реформ; здійснення аналізу ефективності реалізації Програми, стану виконання національних планів та підготовка пропозицій щодо корегування Програми та національних планів; сприяння формуванню позитивного іміджу України у зв’язку з проведенням економічних реформ, доведенню до міжнародної спільноти об’єктивної інформації про зміст та стан економічних реформ в Україні [9].

Також Указом Президента України від 21 грудня 2010 року № 1154/2010 створено Координаційний центр з впровадження економічних реформ. Він є достатньо подібним до попереднього за змістом своїх функцій та завдань.

Згідно з Указом Президента України від 2 квітня 2010 року № 469/2010 створюється Громадська гуманітарна рада. Це консультативно-дорадчий орган при Президентові України. Його мета — врахування суспільно значущих інтересів у вирішенні найважливіших питань гуманітарного розвитку, підготовки пропозицій щодо забезпечення додержання прав і свобод людини і громадянина у сферах освіти, науки, культури і мистецтва, охорони здоров’я, інтелектуальної та творчої діяльності, впровадження системних реформ для досягнення відповідності європейським стандартам захисту таких прав.

Основними завданнями Ради є: вивчення процесів у сфері гуманітарного розвитку України та вироблення пропозицій щодо визначення пріоритетів та механізмів здійснення реформ у сфері гуманітарного розвитку, додержання при цьому конституційних прав і свобод людини і громадянина у сфері освіти, науки, культури і мистецтва, охорони здоров’я, інтелектуальної та творчої діяльності, досягнення відповідності європейським стандартам захисту таких прав.

Актуальною проблемою, на вирішення якої спрямована діяльність Ради, — це забезпечення збереження громадянської злагоди в суспільстві, формування толерантності в міжнаціональних відносинах, досягнення компромісу і консенсусу у питаннях формування та реалізації мовної політики, збереження історичної та культурної спадщини, запобігання проявам політичної некоректності, конфліктогенним та екстремістським тенденціям у суспільному житті; забезпечення взаємодії органів державної влади, громадських організацій, підприємств, установ і організацій у питаннях сприяння консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, збереження традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної самобутності національних меншин України.

Також Рада покликана забезпечувати виконання зобов’язань України за міжнародними договорами України, зокрема за Європейською хартією регіональних мов або мов меншин та Рамковою конвенцією Ради Європи про захист національних меншин, проведення громадських обговорень, наукових конференцій, круглих столів з питань реформ у сфері гуманітарного розвитку, забезпечення додержання конституційних прав людини і громадянина у цій сфері, вивчення громадської думки з питань, що розглядаються Радою; розгляд законопроектів, які пропонуються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України і стосуються питань гуманітарного розвитку, зокрема

з питань освіти, науки, культури, охорони здоров'я, з мовних, етнопонаціональних та інформаційних питань, проектів актів Президента України з цих питань та підготовка пропозицій щодо таких проектів.

Крім цього, Рада бере участь у підготовці послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; вивчення стану забезпечення додержання в Україні прав громадян у гуманітарній сфері, здійснення порівняльного аналізу ситуації з цих питань в Україні та іноземних державах та підготовці на основі кращого світового досвіду пропозицій щодо вдосконалення законодавства України [10].

З метою забезпечення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування у вирішенні питань реалізації державної регіональної політики, системного вдосконалення моделі місцевої влади, проведення адміністративно-територіальної реформи, подолання міжрегіональних диспропорцій, забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості, було утворено Раду регіонів як консультативно-дорадчий орган при Президентові України [11].

Указом Президента України від 17 травня 2012 року №328/2012 було затверджено Конституційну Асамблею. Конституційна Асамблея є спеціальним допоміжним органом при Президентові України, утвореним з метою підготовки законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України [12]. На практиці цей інститут покликаний детально вивчити існуючі конституційні прогалини із залученням широких кіл науковців та громадськості та внести пропозиції щодо необхідних змін.

Безумовно, перелічені напрями суспільного розвитку мають велике значення для поступу українського суспільства, тому проведені за ініціативою Президента реформи системи органів при Президентові України можна оцінити позитивно. Однак, навіть із частини проаналізованих вище документів можна зробити висновки про дублювання функцій деякими службами, формальний, а не змістовний підхід до формування цих інституцій.

Таким чином, Президент усвідомлює роль та значення системи дорадчих органів, що підтверджується намаганням охопити різні сфери суспільного життя, скоротивши при цьому чисельність державного апарату. Однак, перехід державного механізму до здійснення ефективного демократичного управління залишається одним із пріоритетних завдань.

Тому оптимізація системи органів при Президентові України має поглиблюватись за рахунок розділення політичних та адміністративних посад, створення умов для незалежності корпусу державних службовців від політичних змін, професіоналізації чиновництва.

Важливо, щоб інститут президентства функціонував згідно з класичними принципами менеджменту та демократичної держави, а саме — щоб провідними засадами формування органів при Президентові України стали делегування та децентралізація повноважень, відкритість управлінських рішень та залучення представників громадськості до їхнього прийняття, використання досвіду та рекомендацій провідних фахівців

кожної конкретної галузі.

Саме за таких умов система органів при Президентові України буде забезпечувати не переважання президентського впливу у державному апараті, а ефективність управлінської діяльності на всіх рівнях.

Література:

1. Дем'яненко Б. Генезис інституту президентства в Україні: підсумки президентської каденції Л. Кравчука, Л. Кучми, В. Ющенко / Дем'яненко Б., Дем'яненко В. // Сучасна українська політика. — 2011. — Вип 23. — С. 82—97.
2. Кармазіна М. Президентство: український варіант / М. Кармазіна. — К., 2007. — 365 с.
3. Кудряченко А. Чотирнадцять президентів. Порівняльний аналіз систем влади держав Центральної та Східної Європи в контексті вітчизняного досвіду конституційної реформи / Кудряченко А. // Віче. — 2006. — № 11. — С. 26—28.
4. Положення про Адміністрацію Президента України затверджено Указом Президента України від 2 квітня 2010 року N 504/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/504/2010>
5. Положення про Прес-службу Президента України затверджено Розпорядженням Президента України від 8 лютого 2005 року N 48/2005-рп [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/48/2005>
6. Конституція України / Верховна Рада України. — Офіц. вид. — К.: Парламентське видавництво, 2010. — 64 с. — (Бібліотека офіційних видань).
7. Указ Президента України № 1158/2002 від 16 грудня 2002 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1158/2002>.
8. Положення про Національну раду соціального партнерства затверджено Указом Президента України від 27 квітня 1993 року N 151/93 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/151/1993>.
9. Положення про Громадську гуманітарну раду затверджено Указом Президента України від 2 квітня 2010 року № 469/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/469/2010>.
10. Положення про Комітет з економічних реформ затверджено Указом Президента України від 17 березня 2010 року №355/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/355/2010>
11. Положення про Координаційний центр з упровадження економічних реформ затверджено Указом Президента України від 21 грудня 2010 року № 1154/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1154/2010>
12. Положення про Раду регіонів затверджено Указом Президента України від 9 квітня 2010 року № 533/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/533/2010>
13. Положення про Конституційну Асамблею затверджено Указом Президента України від 17 травня 2012 року №328/2012 [Електронний ресурс]. —