

КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТСТВА В УКРАЇНІ

ESTIMATION CRITERIA OF MANAGEMENT ACTIVITY EFFICIENCY OF PRESIDENCY INSTITUTION IN UKRAINE

У статті розглядаються різні етапи становлення інституту президентства в Україні з метою аналізу рівня ефективності його функціонування, що дозволить визначити чіткі критерії оцінки управління та виділити ключові проблеми, які потребують змін.

In the article the different stages of becoming of institute of presidency are examined in Ukraine with the purpose of analysis of level of efficiency of his functioning, which will allow to define the clear criteria of management estimation and select key problems which need changes.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Інститут президентства — це центральний елемент системи державного управління. Тому критичне осмислення його досягнень та прорахунків, постійна наукова оцінка діяльності президента має велике значення для поглиблення теорії та вдосконалення практики управління.

Особливого значення визначення об'єктивних результатів президентського управління набуває у перехідних державах та Україні зокрема. Тут на інститут президентства як персоналізований символ нації покладається завдання керівництва процесом реформування політичної системи. В умовах невизначеності політичних правил, нечіткості і дефіциту правових норм, неформованості інститутів громадянського суспільства саме ефективність управлінської функції інституту президентства може забезпечити суспільний поступ та високий рівень легітимності влади.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблема функціонування інституту президентства достатньо добре розроблена у науковій літературі. Детальний аналіз суперечностей президентського управління міститься в роботах М. Зелінської, М. Кармазіної. Цікавими для написання статті є дослідження персонального стилю президентського управління в Україні та інших країнах СНД, здійснене Т. Батенком, В. Бебином, Б. Дем'яненком, А. Кудряченком.

МЕТА СТАТТІ

Водночас, у науковій літературі оцінки управлінської діяльності інституту президентства істотно різняться. Це пов'язано із світоглядними установками дослідників, їхніми переконаннями. Тому особливої уваги потребує пошук неупереджених критеріїв аналізу управлінських процесів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Ефективність управлінської діяльності може визначатись за різними критеріями. По-перше, це може бути зіставлення практичних методів державного управлін-

ня з теоретичними принципами, що висуваються класиками менеджменту та сучасними дослідниками. В умовах демократизації суспільного життя у європейських державах в якості головних, базових принципів визнаються:

— децентралізація: організація діяльності відбувається шляхом постановки завдань, а не виконанням функцій і встановлених правил;

— результативність: акцент швидше на наслідках діяльності, ніж на процесах, а відтак, капітал вкладається в результати, а не в наміри;

— інтенсивна орієнтація на споживача: підвищення якості надання послуг, можливості вибору на конкурентній основі та посилення довіри до влади з боку приватного сектора і суспільства;

— досягнення змін шляхом пошуку інновацій та запровадження принципів бізнесу в управлінні державними справами, включаючи аутсорсинг та зовнішні контракти;

— зниження державних видатків, підвищення спроможності держави до розвитку та реалізації політики, поліпшення виконання державою функцій роботодавця та заохочення підприємницького заробітку;

— розвиток професійної етики на державній службі [7].

По-друге, предметом аналізу можуть бути класичні функції управління, серед яких планування, організація, мотивація та контроль [8]. Ці функції лежать в основі виконання Президентом своїх повноважень. Так, планування передбачає розробку національної стратегії розвитку, ідеологічних засад суспільного поступу, що має здійснювати глава держави. Функція організації яскраво проявляється у здійсненні кадрових функцій: призначенні вищих посадових осіб, делегуванні та розподілі повноважень між різними органами, налагодженню взаємодії між ними. Мотивація передбачає підвищення рівня легітимності влади, стимулювання розвитку громадянського суспільства та зростання рівня політичної свідомості, ініціювання різноманітних програм розвитку. Нарешті,

контрольна функція Президента базується на конституційних механізмах стримувань і противаг, зокрема права вето, звернення до Конституційного суду, розпуск Парламенту, звільнення з посад тощо.

По-третє, у процесі аналізу ефективності управлінської діяльності може використовуватись стратегія порівняння задекларованих у передвиборчій програмі цілей та результатів діяльності. Однак, складністю застосування такого підходу є відмінність статистичних даних та експертних оцінок.

Також специфічною особливістю політичних програм є їхній декларативний характер. Тобто, майже всі платформи кандидатів у Президенти містять загальний опис змін ключових проблем, проголошення намірів реалізувати загальнолюдські цінності, не конкретизуючи заходи та результати діяльності. Програми у такому випадку створюються лише для залучення якомога ширшого кола виборців, а не фіксацію плану дій. Тому виміряти рівень виконання положень програми майже неможливо.

Крім того, політичні прорахунки політичні сили зазвичай пояснюють дією обставин. Наприклад, нездатність Президента досягти поставлених цілей може бути зумовлена відсутністю парламентської більшості, діяльністю опозиції, зовнішньополітичними обставинами, а в умовах української політичної системи відмінним конституційним статусом.

Поширеним є індивідуалізований підхід до управлінської функції інституту президентства, в основі якого лежить порівняння моделей та методів прийняття політичних рішень та комунікації [4].

Так, Л. Кравчук загалом використовував змагальну модель прийняття політичних рішень з елементами формальних технологій проходження проектів рішень в апараті своєї адміністрації. Коло людей, які мали доступ до кабінету першого Президента України, було обмежене, а секретар його адміністрації, перший помічник, радники та керівники служб конкурували за можливість впливати на нього. Також дослідники відзначають здебільшого імпровізаційний характер ухвалення ним політичних рішень [4].

Загалом управлінську діяльність Л. Кравчука влучно підсумовує Т. Батенко: "Кравчук був автором номенклатурної революції, що змінила паперовий суверенітет атрибутивною та реальною незалежністю" [3, с. 79].

Кабінет Кучми мав адміністративний характер. Його команда мала достатній досвід управління регіоном, але не державою, тому вони виявились нездатними до вироблення ідеологічної моделі реформування [3, с. 80].

Це дає підстави низько оцінювати саме мотиваційну складову управлінської діяльності Л. Кучми. Як стверджує дослідник типів управління українських Президентів В. Бебик: "Л. Кучма не мав особливого стратегічного мислення щодо суспільного розвитку та перспектив України в глобальному світі" [4].

Досвід роботи у структурах військово-промислового комплексу сформував такі управлінські якості Л. Кучми, як самостійність ухвалення рішень, використання у ході управлінської діяльності переважно формальної моделі прийняття рішень.

Методи державного управління другого президента України отримали назву "кучмізму". Здебільшого цей

термін несе негативний зміст. Його сутність можна звести до таких особливостей цього періоду, як дублювання владно-управлінських функцій різними інститутами влади, невиправдане зростання бюрократичного апарату, функціонування так званої "партії влади" на тлі формальної багатопартійності, посилення впливу на політичне життя фінансово-промислових груп [5, с. 88].

В. Ющенку було складно ухвалювати політичні рішення в кризових умовах. Звідси і його схильність використання колегіальної моделі на етапі обговорення альтернатив. Серед аргументів такого твердження можна зазначити, що "Президент В. Ющенко не створив єдиних правил гри і політичних інститутів, які б ефективно діяли. Усі п'ять років президентських повноважень він діяв ситуативно, орієнтуючись на політичну доцільність. Йому не вдалося стати модератором, який міг би генерувати цілі й ідеї і формувати під них команду" [5, с. 90].

Цю тезу можна підтвердити багатьма непослідовними рішеннями Президента, його кадровими прорахунками, відсутністю змін у ключових сферах суспільного життя, невмінням реагувати на фінансову кризу, постійними суперечками в оточенні В. Ющенка.

Нарешті, на рівень ефективності управлінської діяльності інституту президентства впливають індивідуальні якості глави держави, стиль управління, тип іміджу тощо. Також для реалізації управлінських завдань президент має володіти професійними навичками, бути наділений особистими менеджерськими якостями. Відповідно, президента варто розглядати, насамперед, як вищу посадову особу, державного функціонера, а не лише політичного лідера. Важливими рисами для ефективного президентського правління є здатність переконувати, співпрацювати з іншими людьми, вміння змусити йти на взаємні поступки, реагувати на кризові ситуації, бути гнучким у розумінні того, коли піти на компроміс, а коли відстоювати свою позицію.

Варто пам'ятати, що здатність президента впливати на перебіг подій, зокрема прийняття законів, залежить від професійної репутації та престижу президента, популярності серед населення. Це вказує на необхідність налагодження різних форм комунікації між населенням, різним політичними силами та президентом, вимагає сприяти розвитку громадянського суспільства та формування громадської думки. Водночас варто зазначити, що звернення до народної підтримки не повинно бути єдиним важелем впливу президента, оскільки у такому випадку він буде занадто вразливим перед діями політичних супротивників [9].

Важливе значення має визначення ефективності управління за рівнем підтримки інституту президентства населенням з огляду на демократичну спрямованість державних органів, що, згідно з нормами конституції, визнають народ джерелом влади, а індивіда — найвищою цінністю. До того ж, обрання Президента на загальних прямих виборах робить громадян основним суб'єктом оцінки державної політики, президентської зокрема.

Однак, рейтинги підтримки Президента не можуть цілком однозначно дати відповідь на питання про ефективність управління. По-перше, пересічні громадяни оцінюють політичну діяльність конкретного інституту через призму задоволеності власним життям, що далеко не завжди залежить від органів влади. По-друге, ре-

зультати досліджень різних установ можуть бути достатньо суперечливими. По-третє, на ставлення конкретної особи до політичних подій можуть впливати популістські дії конкретних політичних сил.

Так, згідно даних всеукраїнських опитувань КМІС, рівень довіри Президенту був найвищим (у порівнянні з іншими представленими роками) у 1995 році (наступному році після виборів Президента). З того часу рівень довіри до Президента неухильно падав. Дещо випадає із загальної тенденції травень 2000 року, коли 27% респондентів відповіли що вони скоріше довіряють або цілком довіряють Президенту [10].

Такий "сплеск довіри" можна пояснити, з одного боку, тим, що на момент проведення дослідження пройшло лише біля півроку після президентських виборів. А підвищення рівня довіри після виборів є загальносвітовою тенденцією [9].

З іншого боку, як свідчить загальновідоме видання Дому свободи (Nations in Transit — 2002), саме у 1999—2000 рр. президентська адміністрація обмежила громадянські свободи і, перш за все, свободу преси [10]. А саме на основі коментарів преси громадяни держави можуть оцінити ефективність діяльності політичних лідерів. Тобто у даній ситуації підвищення рейтингу Президента пов'язане не з позитивними зрушеннями у державній політиці, а з відсутністю негативних повідомлень про нього у пресі. Тому рівень підтримки та довіри до інституту президентства не може бути використаний як основний.

До об'єктивних критеріїв визначення ефективності президентського управління можна віднести результати діяльності, які слід аналізувати з точки зору їхньої наукової обґрунтованості та доцільності, співпаданням з задекларованими цілями. Варто врахувати і обставини, що вплинули на ефективність президентського правління. Вона залежить від суспільно-політичних умов, інституційних особливостей, особистісних аспектів діяльності. Застосування історико-порівняльного аналізу сприятиме відокремленню системних вад управління від невдалих державних рішень, що є причиною складної суспільно-політичної ситуації або відсутності лідерських якостей та управлінського хисту когось із Президентів.

Під суспільно-політичними умовами слід розуміти специфіку історичної ситуації, рівень соціально-економічного розвитку, пріоритетні завдання державної політики. Також ефективність президентських управлінських рішень істотно залежить від переважаючих політичних цінностей у суспільстві та рівня політичної культури. Так, у США президенти, попри надзвичайно великий обсяг повноважень, ніколи не намагались зазіхати на демократичні принципи правління та узурпувати владу завдяки тривалій демократичній традиції. Водночас, історія країн Латинської Америки, які запозичили форму правління у США, сповнена авторитарними державними переворотами.

Врахування інституційних умов управління вимагає уваги до особливостей конституційного статусу Президента, структури органів при Президентові, характеру його взаємодії з іншими органами влади та політичними партіями. Інститут президентства — це важливий елемент механізму державного управління, що координує діяльність інших органів влади. У зв'язку з цим протягом нетривалої історії свого існування конституційний статус президента України зазнавав постійних змін.

Проблема визначення конституційного статусу Президента, оптимального для належної реалізації своїх повноважень, полягає у наступній дилемі: для ефективної управлінської діяльності він потребує значних важелів впливу. Так, Р. Нойштадт стверджував, що складність президентського правління у високому рівні особистої відповідальності, що робить президента не фактичним, а формальним лідером. Автор особливо підкреслював роль президента як чиновника: "Державні службовці потребують вказівок, політичного захисту, а також арбітражу під час апаратних розробок" [11, с. 36].

Водночас, як продемонструвала українська політична практика, ототожнення посади Президента і голови виконавчої влади зумовлювало постійне протистояння між законодавчими і виконавчими органами. У результаті внутрішньополітичних конфліктів механізм владних відносин переживав системну кризу і тому перевага чи то парламентського, чи то президентського напрямків державного управління набувало головним чином ситуативного характеру.

Пізніше у нормативних документах конкретизовано конституційний статус Президента України, що отримав домінуючу роль у системі органів державної влади. Проте, зміст управлінської діяльності практично не змінився, оскільки характеризувався запеклим протистоянням центральних політичних інститутів.

У цілому дослідники відзначають, що "рівень регламентації правових форм реалізації функцій Президента низький, особливо в частині процесуальних норм" [12, с. 136].

Попри прийняття Конституції України, яка базується на загальноприйнятих демократичних принципах напівпрезидентської республіки, спостерігалось значне порушення балансу повноважень на користь Президента за рахунок використання політичних механізмів впливу на державне управління. Це спричинило численні дискусії щодо необхідності подальших змін конституційного статусу інституту президентства.

Як наслідок, було здійснено спробу реалізувати конституційну реформу в Україні та впровадити парламентсько-президентську форму республіки. Нова для України форма державного правління, таким чином, практично не уникла недоліків старої форми, і зокрема конфронтації між виконавчою і законодавчою гілками влади у випадку розділеної більшості (тобто належності глави держави і більшості у парламенті до різних політичних сил). Такі конфліктні ситуації суттєво перешкождали ефективній взаємодії гілок державної влади, вирішенню нагальних проблем політичного управління в Україні.

Тому у 2010 році Конституційний Суд України скасував попередні зміни до Конституції. Варто наголосити на тому, що з огляду на характер управлінської функції інституту президентства статус Президента після цього рішення є принципово відмінним від третього, попри те, що конституційні норми ідентичні. Це пов'язано, насамперед, із політичними умовами діяльності чинного Президента. Так, з 2010 року інститут президентства функціонує в умовах парламентської більшості, лояльної до Президента, та підпорядкованого йому уряду.

Однак, зосередження повноважень в одних руках загрожує встановленням авторитарного режиму, про що свідчить досвід запозичення президентської форми

правління країнами Латинської Америки, Азії та Африки, де низький рівень політичної культури громадян, відсутність сталих традицій демократичного управління дозволяли президентам перетворюватись у диктаторів і сприяли трансформації форми правління у суперпрезиденталізм.

Також політичні дискусії щодо статусу інституту президентства пов'язані із намаганням певних політичних сил здобути більший обсяг повноважень для себе або, навпаки, скоротити його для опонентів. Зміни до Конституції України часто вносились як наслідок компромісу різних гілок влади. Тобто цей критерій не може бути взятий за основу.

Також для досягнення більшої наукової чіткості у теорії державного управління застосовується комплекс критеріїв. На думку А. Кудряченка, порівняльна характеристика повноважень інституту президентства має здійснюватись за п'ятьма показниками повноважень: символічні, церемоніальні, процедурні, щодо призначень на посади та політичні. Застосовуючи такий підхід, автор прийшов до висновку, що в Україні конституювання інституту президентства пройшло кілька етапів розвитку його конституційних прерогатив. При цьому, символічні та церемоніальні повноваження залишалися без змін, а процедурні повноваження щодо призначень та політичні зросли [6].

Сказане вказує на необхідність у подальших дослідженнях врахувати різноманітні підходи до оцінки державного управління. На наш погляд, можна виділити дві групи критеріїв ефективності управлінської діяльності інституту президентства в Україні: суб'єктивні та системні. До першої групи можемо віднести результати опитувань громадської думки, визначення рівня легітимності інституту президентства.

Загалом розгляд еволюції інституту президентства в Україні дає змогу виокремити його спільні риси на різних етапах розвитку. Це насамперед, здійснення лише формальних змін системи та методів державного управління. За змістом управлінська діяльність Президентів та їхньої команди здійснюється за радянськими номенклатурними принципами. Тобто демократизація державного управління, що включає орієнтацію на індивідуальні цінності, співпрацю державних та приватних інститутів, децентралізацію в Україні, на жаль, не відбулася.

У цілому аналіз основних етапів становлення інституту президентства вказує на наступні причини неефективності управлінської функції інституту президентства:

- нечіткість нормативної регламентації процедурних норм його діяльності та взаємодії з іншими гілками влади, що перешкоджає інституціоналізації та формалізації відносин вищих органів державної влади та породжує постійні конфлікти в системі влади;

- перевищення Президентом його конституційних повноважень шляхом застосування політичних важелів впливу, що порушує баланс між гілками влади і не дозволяє належним чином реалізувати принцип делегування і зосередитись власне на управлінні;

- відсутність стратегічних пріоритетів діяльності Президентів України, нездатність здійснювати планування управлінської діяльності внаслідок недостатнього досвіду державного управління, свідоме висування популістських передвиборчих програм;

- неефективність інституту президентства як системи органів та єдиної команди, що пов'язано зі слабкістю партійної системи та партійної ідентифікації;

- закритість прийняття управлінських рішень і, як наслідок, низький рівень легітимності інституту президентства, що пояснюється хибними пріоритетами зв'язків із громадськістю, низьким рівнем залучення інститутів громадянського суспільства до управління державними справами.

Такі висновки дають підстави стверджувати, що підвищення ефективності управлінської функції інституту президентства можливе без конституційних змін та докорінної перебудови системи політичної влади в Україні. Це зумовлює необхідність детальніше зупинитись на проблемі шляхів оптимізації управлінської діяльності Президента України.

Література:

1. Зелінська М. Можливі моделі розвитку інституту президентства в Україні / М. Зелінська // Політичний менеджмент — 2007. — №3 (24). — С. 58—64.
 2. Кармазіна М. Президентство: український варіант / М. Кармазіна. — К., 2007. — 365 с.
 3. Батенко Т. Королі СНД: Портрети дванадцяти президентів / Т. Батенко. — 2000.
 4. Бебик В. Три українські президенти (психологія політичного лідерства) / Бебик В., Трач Н. // Віче. — 2006. — № 11. — С. 22—25.
 5. 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.
 6. 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.
 7. European Governance. A WhitePaper [Електронний ресурс]. — Brussels: Commission of the European Communities, 2001. — 35 p. — Режим доступу: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com2001_0428-en01.pdf
 8. Мескон М.Х. Основы менеджмента; [Пер. с англ.]. / Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. — [2-е изд.]. — М.: Дело, 2004. — 800 с.
 9. Трудным путем демократии: Процесс государственного управления в США; пер. с англ. / К. Джанда, Д.М. Берри, Д. Голдман, К. В. Хула. — М.: РОССПЭН, 2006. — 655 с.
 10. Соціологи фіксують загальне зниження довіри українців до влади [Електронний ресурс] / Лабораторія законодавчих ініціатив. — Режим доступу: <http://maidan.org.ua/static/news/2011/1299774049.html>
 11. Нойштадт Р. Президентская власть и нынешние президенты; [Пер. с англ.]. / Р. Нойштадт. — М.: Ad Marginem, 1997. — 464 с. — (Библиотека Московской школы политических исследований, 9).
 12. Шатіло В.А. Інститут президентства в системі державної влади України / В.А. Шатіло. — К., 2004. — 159 с. — (Бібліотека журналу "Політичний менеджмент").
- Стаття надійшла до редакції 23.01.2013 р.*