

Функціонування і розвиток механізмів державного управління  
УДК 35.07:342.52/.6] (477)

**Іванов Микола Семенович**

*доктор політичних наук, професор,  
завідувач кафедри політичних наук*

*Чорноморський національний університет імені Петра Могили*

**Иванов Николай Семенович**

*доктор политических наук, профессор,  
заведующий кафедрой политических наук*

*Черноморский национальный университет имени Петра Могили*

**Ivanov Mykola**

*Doctor of Political Sciences, Professor  
Head of the Department of Political Sciences  
Petro Mohyla Black Sea National University*

**ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА В СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО  
УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ**

**ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА В СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЕ  
ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ**

**INSTITUTE OF THE PRESIDENT IN A MODERN PUBLIC  
GOVERNANCE SYSTEM IN UKRAINE**

***Анотація.** Сьогодні процес функціонування систему публічного управління в Україні відбувається в своєрідних політичних умовах, які виникли за результатами виборів 2019 року в Україні. Їх характерною рисою є однопартійне представництво в ключових інститутах долучених до реалізації завдань управління українським суспільством. Саме ця обставина суттєвим чином вплинула на практичну роль інституту Президента України в системі публічного управління.*

*Такого роду ситуація актуалізує завдання по дослідженню питань стабілізації поступального розвитку системи публічного управління та зменшення її залежності від сьогоденної політичної кон'юнктури.*

*У статті розглянуті питання залежності місця і ролі інституту Президента України та інших управлінських інститутів в системі публічного адміністрування від поточного політичного процесу. Звертається увага на наявність глибоких суперечностей в нормативних документах, які покликані визначати засади взаємодії основних учасників управлінського процесу. Відзначена важливість усунення суперечностей повноважень і відповідальності при здійсненні управлінських завдань між такими важливими органами якими є Офіс Президента України, Кабінет Міністрів України та Верховна Рада України.*

*Охарактеризовано варіативну роль існуючих законодавчих суперечностей щодо управлінських повноважень ключових управлінських інститутів. Відзначено, що в залежності від політичної кон'юнктури вони можуть суттєвим чином перешкоджати ефективному функціонуванню всієї системи публічного адміністрування в Україні.*

*Звертається увага на своєрідний вплив однопартійного політичного домінування в ключових управлінських інститутах на характер їх взаємодії в умовах відсутності сталої демократичної культури. При цьому зазначаються низка резервів та небезпек для збереження правової основи функціонування всієї системи публічного управління. Сьогодні існуюча практика взаємодії інституту президента України з іншими управлінськими органами демонструє приклади їх виходу за межі нормативно визначених засад.*

*Робиться висновок про те, що задля оптимізації ролі інституту Президента України в системі публічного управління необхідно вжити заходів для зміцнення демократії шляхом залучення до управління*

громадських інституцій та культивування відповідної політичної культури

**Ключові слова:** інститут Президента України, публічне управління, самоврядування, однопартійність

**Анотація.** Сегодня процесс функционирования системы публичного управления в Украине происходит в своеобразных политических условиях, которые возникли по результатам выборов 2019 году в Украине. Их характерной чертой является однопартийное представительство в ключевых институтах приобщенных к реализации задач управления украинским обществом. Именно это обстоятельство существенным образом повлияло на практическую роль института Президента Украины в системе публичного управления.

Такого рода ситуация актуализирует задачу по исследованию вопросов стабилизации поступательного развития системы публичного управления и уменьшения ее зависимости от сегодняшней политической конъюнктуры.

В статье рассмотрены вопросы зависимости места и роли института Президента Украины и других управленческих институтов в системе публичного администрирования от текущего политического процесса. Обращается внимание на наличие глубоких противоречий в нормативных документах, которые призваны определять принципы взаимодействия основных участников управленческого процесса. Отмечена важность устранения противоречий полномочий и ответственности при осуществлении управленческих задач между такими важными органами, каковы Офис Президента Украины, Кабинет Министров Украины и Верховная Рада Украины.

Охарактеризована вариативная роль существующих законодательных противоречий относительно управленческих

*полномочий ключевых управленческих институтов. Отмечено, что в зависимости от политической конъюнктуры они могут существенным образом препятствовать эффективному функционированию всей системы публичного администрирования в Украине.*

*Обращается внимание на своеобразное влияние однопартийного политического доминирования в ключевых управленческих институтах на характер их взаимодействия в условиях отсутствия постоянной демократической культуры. При этом указываются ряд резервов и опасностей для сохранения правовой основы функционирования всей системы публичного управления. Сегодня существующая практика взаимодействия института президента Украины с другими управленческими органами демонстрирует примеры их выхода за пределы нормативно определенных принципов.*

*Делается вывод о том, что для оптимизации роли института Президента Украины в системе публичного управления необходимо принять меры для укрепления демократии путем привлечения к управлению общественных институтов и культивирования соответствующей политической культуры*

**Ключевые слова:** *институт Президента Украины, публичное управление, самоуправление, однопартийность.*

**Summary.** *Nowadays public administration system in Ukraine became available as a result of the 2019 elections in Ukraine. They created favorable conditions for its appearance. One of their key factors was one-party representation in main institutions involved in the management of Ukrainian society. This circumstance significantly influenced the practical role of the institution of the President of Ukraine in the system of public administration.*

*Such a situation actualizes the task of studying the issues of stabilizing the progressive development of the public administration system and reducing its dependence on the current political situation.*

*The author of the article considers the dependence of the place and role of the institution of the President of Ukraine and other administrative institutions in the system of public administration in the current political process. The presence of deep contradictions in the regulations is emphasized, which should determine the principles of interaction of the main participants in the management process. The author points out the importance of eliminating contradictions of powers and allocating responsibilities between such important bodies as the Office of the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine.*

*The variable role of the existing legislative contradictions regarding the managerial powers of key management institutions is characterized in the article. It is noted that, depending on the political situation, they can significantly impede the effective functioning of the entire system of public administration in Ukraine.*

*The author draws attention to the peculiar influence of one-party political dominance in key management institutions on the nature of their interaction in the absence of a stable democratic culture. At the same time, a number of reserves and dangers for maintaining the legal basis for the functioning of the entire system of public administration are noted. Today, the current practice of interaction between the Institute of the President of Ukraine and other governing bodies demonstrates examples of their going beyond the normatively defined principles.*

*It is summarized that in order to optimize the role of the institution of the President in the system of public administration in Ukraine, it is necessary to take measures to strengthen democracy by involving public institutions in the management and cultivating the relevant political culture.*

*Key words: the institute of the President of Ukraine, public administration, self-government, one-party system*

**Постановка проблеми.** В результаті останніх виборів Президента та Парламентських виборів 2019 року в Україні склалася своєрідна та унікальна політична ситуація, яка значним чином вплинула на механізм функціонування всієї системи публічного управління в нашій країні. Унікальність ситуації полягає в тому, що на чолі держави, законодавчої та виконавчої гілок влади постали представники однієї з політичних сил, яка отримала можливість неподільного використання механізму державного управління задля забезпечення поступального розвитку українського суспільства на засадах втілення проголошених політичних програм.

На сьогодні можна бачити певну суму результатів функціонування державних механізмів управління в нових умовах політичної єдності гілок влади та інститутів управління, які вимагають уважного вивчення, оскільки супроводжуються цілою низкою варіацій взаємодії всіх учасників системи управління українським суспільством. У цьому зв'язку, особливої уваги заслуговує дослідження питань практичної ролі інституту Президента України в системі публічного управління, оскільки в ній саме ця інстанція займає ключову роль.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Увага до питань функціонування інституту Президента України завжди знаходила своє відображення в чисельних публікаціях науковців. Ці публікації торкаються самих різноманітних аспектів функціонування та ролі інституту Президента в нашій країні.

Значна частини наукових досліджень здійснюється в напрямку вивчення управлінських завдань цього феномену як політичної, так і публічно-управлінської систем. Зокрема, до їх числа слід віднести

опубліковані наукові роботи О. Головка, Н. Гончаренко, О. Горбатенко, С. Денисюка, В. Корнієнко, Д. Дідуха, М. Зайдель, В. Маркітантова, О. Олабина, П. Олещук, М. Чобану та ін.

Значний внесок в дослідження питань еволюції інституту Президента України зроблений авторами декількох фундаментальних монографічних досліджень. Зокрема, це стосується монографій В. Сухонос «Інститут глави держави в конституційному праві» [1] та М. Кармазіної «Президенство: український варіант» [2].

Грунтовний дослідницький матеріал з питань місця і ролі інституту Президента України в державно-управлінських процесах відображений в матеріалах наукової конференції «Інститут Президента України в системі державної влади України» проведеної Київським національним університетом імені Тараса Шевченка [3].

Враховуючи високу динаміку соціально-політичних трансформацій сучасного українського суспільства, слід відзначити необхідність подальших досліджень шляхів оптимізації діючих управлінських структур та нових тенденцій зміни місця і ролі інституту Президента України в сучасній системі публічного управління.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою даної статті є виявлення існуючих суперечностей взаємодії інституту Президента з іншими учасниками системи публічного управління задля її оптимізації та підвищення ефективності.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасна Україна будучи демократичною державою має доволі складну та суперечливу систему управління. Головним її недоліком є те, що існуюча система, поки що, не спирається на чітку та однозначно зрозумілу правову основу. З часу здобуття незалежності був розпочатий пошук оптимального механізму управління, який був би здатним забезпечувати синергетичний ефект управлінських завдань всіх учасників системи публічного управління. Цей

процес триває до сьогодні, оскільки перетворення в систем управління фактично мають перманентний характер.

Всі ці роки ключовим питанням організації управлінського процесу залишаються питання розподілу повноважень та завдань конституційно визначених інститутів. До їх числа відносяться, інститут Президента, вищі органи всіх гілок влади, територіальні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Взаємодія учасників вказаного переліку протягом періоду розбудови незалежної України неодноразово змінювала свій зміст та характер. В дев'яності та на початку двохтисячних років в цьому механізмі ключову і найбільш вагому роль відігравав інститут Президента України.

Це було забезпечено широкими повноваженнями, які були закріплені в Конституції України. Дуже важливою особливістю цього періоду було те, що Президент України стояв не тільки на чолі держави як гарант прав і свобод громадян України, але й по-суті був очільником виконавчої гілки влади. Йому був підпорядкований і підзвітний Кабінет Міністрів України та всі територіальні органи виконавчої влади на місцях.

Цей період, також, відзначений тим, що і органи місцевого самоврядування були підпорядковані та підзвітні органам виконавчої влади. Ця підпорядкованість була підкріплена тісною фінансовою залежністю територіальних органів місцевого самоврядування від Кабінету Міністрів України та його структурних підрозділів.

Оскільки такого роду механізм функціонування системи публічного управління виявився доволі громіздким, затратним та недостатньо ефективним. Крім того, в цей період став очевидним ще один недолік на той час діючої системи управління. Цим недоліком була надмірна концентрація повноважень в руках Президента України, яка породжувала небезпеку зловживання владою.



Тому, на початку двохтисячних років в систему управління були внесені суттєві зміни. В першу чергу вони стосувалися виведення Уряду України з прямого підпорядкування Адміністрації Президента України. Кабінету Міністрів України були надані повноваження вищого органу виконавчої гілки влади. Кабінет Міністрів повинен був формуватися Парламентом та звітувати перед ним за результати своєї діяльності. В Конституцію були внесені зміни, які покликані були підсилити роль Верховної Ради України в системі публічного управління.

Не дивлячись на те, що в цілому, такого роду кроки, забезпечили позитивні зрушення в системі управління, залишилася низка суперечливих норм в законодавстві, які значною мірою гальмували діяльність управлінських органів. Зокрема, зберіглося подвійне підпорядкування територіальних органів виконавчої влади одночасно і Кабінету міністрів України і Адміністрації Президента України.

В умовах політичного суперництва між очільниками інституту Президента і Кабінету Міністрів України, збереження цих норм, здатне було паралізувати всю систему управління. Крім цього, Конституція України передбачає і до сьогодні вагомий повноваження впливу інституту Президента на формування та діяльність Кабінету Міністрів України та територіальних органів виконавчої влади.

Слід відзначити своєрідну двоякість суперечностей, які мають до сьогодні місце в нормативних документах, які визначають управлінські повноваження провідних інститутів держави. Як показує досвід, ця двоякість знаходить свій вираз в тому, що в умовах наявного політичного протиборства існуючі суперечності в управлінських повноваженнях Кабінету Міністрів України і інституту Президента України можуть призводити до своєрідного паралічу системи публічного управління, а в умовах політичної єдності може викликати небезпеки узурпації влади та управління в країні.

Саме сьогодні після виборчих кампаній 2019 року в країні склалися умови своєрідної політичної єдності інституту Президента, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, оскільки на чолі цих інстанцій знаходяться представники однієї політичної сили.

З одного боку, ситуацію, яка склалася можна розглядати як надзвичайно сприятливою для ефективного управління державою та суспільством, оскільки існує можливість злагодженої роботи очільника держави з вищими органами законодавчої та виконавчої гілок влади. Існують можливості швидкого прийняття необхідних законодавчих документів, які формують можливості для швидких і необхідних змін в суспільстві, подолання багатьох гострих загроз та концентрації всіх необхідних ресурсів. Більше того, однопартійна більшість є своєрідним відображенням широкої підтримки органів управління з боку суспільства.

Разом з тим, в таких умовах можна спостерігати і серйозні ознаки суперечливості всієї систем публічного управління в нашій країні. Слід відзначити, що система публічного управління в умовах однопартійної єдності провідних інститутів, призводить до ігнорування діючих законодавчих норм, які визначають повноваження та відповідальність кожного з них.

Серед найбільш помітних загроз, слід відзначити ознаки перевищення повноважень з боку керівників інституту Президента, які інколи вдаються до кроків по підпорядкуванню Офісу Президента урядових структур та спроб прямого управління діяльністю Голови Кабінету Міністрів України.

Формальне дотримання підпорядкованості і підзвітності вищого органу виконавчої влади Верховні Раді України, в дійсності знаходить свій вираз в залежності та підпорядкованості цього головного інституту виконавчої влади Офісу Президента України.

Для усунення зазначених вище суперечностей в системі публічного управління сьогодні важливо розширити можливості долучення до управління спільними справами представників суспільства. Саме про це йдеться в Аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України».

В доповіді зазначено, що «...чинній суспільній моделі притаманні низький рівень залучення суспільства до процесу ухвалення рішень, слабкість громадського контролю, відсутність потужних демократичних політичних партій, існування яких напряму не залежало би від персони лідера чи зацікавленості її власників і які слугували би своєрідними «сходами» для якісного оновлення політичного класу» [4].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Таким чином, слід відзначити, що діючій системі публічного управління існують суперечності, які пов'язані з недостатньою чіткістю визначення повноважень та відповідальності ключових інститутів управління. Як показує практика, саме ця обставина є основою для проявів нестабільності в управлінській сфері та є чинником низки небезпек, які не дають можливості ефективної та прагматичної взаємодії всіх складових складного механізму публічного адміністрування в Україні.

Сьогодні зрозуміло, що стабілізувати систему публічного управління в існуючих умовах можливо переважно за рахунок розширення учасників діючої управлінської системи через долучення до неї інститутів прямої демократії, подальшої децентралізації та передачі значної суми управлінських повноважень самоврядним органам. Саме ці завдання сьогодні є актуальними для інституту Президента України. Їх реалізація забезпечить стабільну основу ефективної управлінської діяльності як

самого інституту Президента, так і інших складових частин системи публічного управління в нашому суспільстві.

До важливих завдань інституту Президента по підвищенню ефективності діючої системи публічного управління, також, належать кроки по зміцненню демократичних основ нашого суспільства шляхом відтворення відповідної правової та політичної культури суспільства.

### **Література**

1. Сухонос В. В. Інститут глави держави в конституційному праві : монографія / В. В. Сухонос. Суми ДВНЗ "УАБС НБУ", 2011. 339 с.
2. Кармазіна М. Президентство: український варіант. К. 2007. 365 с.
3. Інститут Президента України в системі державної влади України: матеріали наукової конференції. К. : Видавничополіграфічний центр «Київський університет», 2014. 472 с.
4. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України» URL: <https://niss.gov.ua/publikacii/poslannya-prezidenta-ukraini/analitichna-dopovid-do-schorichnogo-poslannya-prezidenta-4> (дата звернення: 21.05.2021 р.).

### **References**

1. Sukhonos V. V. Instytut ghlavy derzhavy v konstytucijnomu pravi : monoghrafija / V. V. Sukhonos. Sumy DVNZ "UABS NBU", 2011. 339 s.
2. Karmazina M. Prezydentstvo: ukrajinsjkyj variant. K. 2007. 365 s.
3. Instytut Prezydenta Ukrajiny v systemi derzhavnoji vlady Ukrajiny: materialy naukoivoji konferenciji. K. : Vydavnychopolighrafichnyj centr «Kyjivsjkyj universytet», 2014. 472 s.

4. Analitichna dopovidj Nacionaljnogho instytutu strategichnykh doslidzhenj do shhorichnogho Poslannja Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoji Rady Ukrainy «Pro vnutrishnje ta zovnishnje stanovyshe Ukrainy» URL: <https://niss.gov.ua/publikacii/poslannya-prezidenta-ukraini/analitichna-dopovid-do-schorichnogo-poslannya-prezidenta-4> (data zvernennja: 21.05.2021 r.).