

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ**

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО
БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Серія «Наукові доповіді»
Випуск 6*

Ю.П. БИТЯК, С.Г. СЕРЬОГІНА, І.І. БОДРОВА

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ
ТА ДІЯЛЬНОСТІ АПАРАТУ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ:
ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД**

**Харків
«Оберіг»
2012**

УДК 342.511
ББК 67.300.6 (4УКР)
П 68

*Серія заснована у 2012 р.
Видання рекомендовано до друку вченою радою
Науково-дослідного інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН України
(протокол № 7 від 03.07.2012 р.)*

Рецензенти:

Ю.Г. Барабаш – д-р юрид. наук, доцент;
В.П. Колісник – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України

П 68 Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід / Ю.П. Битяк, С.Г. Серьогіна, І.І. Бодрова. – Х. : Оберіг, 2012. – 140 с. – (Серія «Наукові доповіді»; вип. 6).

ISBN 978-966-8689-15-4

У науковій доповіді досліджуються правовий статус, порядок організації і діяльності Адміністрації Президента України, консультативних, дорадчих і допоміжних органів і служб, що входять до апарату Президента України, зарубіжний досвід функціонування допоміжних органів при главі держави, містяться рекомендації щодо оптимізації правового регулювання діяльності апарату Президента України.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів, державних службовців.

**THE NATIONAL ACADEMY
OF LEGAL SCIENCES OF UKRAINE**

**SCIENTIFIC AND RESEARCH INSTITUTE
OF STATE-BUILDING AND LOCAL GOVERNANCE**

*Scientific reports series
Vol. 6*

BYTYAK Y.P., SERYOGINA S.G., BODROVA I.I.

**LEGAL REGULATION OF THE PRESIDENTIAL
ESTABLISHMENT'S ORGANIZATION AND ACTIVITY:
FOREIGN AND DOMESTIC EXPERIENCE**

ISBN 978-966-8689-15-4

УДК 342.511
ББК 67.300.6 (4УКР)
© Битяк Ю. П., Серьогіна С. Г., Бодрова І. І., 2012
© НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування
НАПрН України, 2012
© «Оберіг», 2012

**Kharkiv
«Oberig»
2012**

З М І С Т

Вступ	5
Глава 1. Поняття та структура апарату Президента України.....	9
Глава 2. Конституційно-правовий статус апарату Президента України	16
2.1. Адміністрація Президента України	16
2.2. Рада національної безпеки та оборони України	29
2.3. Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим	40
Глава 3. Роль апарату Президента України в механізмі діяльності глави держави	48
Глава 4. Зарубіжний досвід функціонування допоміжних органів при главі держави	118
Висновки	136

C O N T E N T

Introduction	5
Chapter 1. Concept and Structure of the Presidential Establishment	9
Chapter 2. Constitutional and Legal Status of the Presidential Establishment	16
2.1. Presidential Establishment	16
2.2. Council of Security and Defense of Ukraine	29
2.3. Representation of the President of Ukraine in the Autonomous Republic of Crimea	40
Chapter 3. Role of the Presidential Establishment in the Mechanism of the Head of the State Activity	48
Chapter 4. Foreign Experience of the Presidential Subsidiary Bodies' Experience	118
Conclusions	136

ВСТУП

У період конституційно-правових перетворень особливого значення набувають питання удосконалення організації і діяльності органів державної влади та органів, що забезпечують їх функціонування. Сучасна конституційна модель функціональної взаємодії вищих органів державної влади в Україні передбачає обов'язкове формування допоміжних структур цих органів, адже обрання раціональної моделі управління, організація ефективної взаємодії здатні забезпечити успішне вирішення політико-правових та соціально-економічних задач. Особливе місце серед допоміжних державних органів посідають припрезидентські структури, що обумовлено найбільш інтенсивною, порівняно з допоміжними структурами інших органів державної влади, взаємодією їх з усіма органами публічної влади, інститутами громадянського суспільства, іноземними та міжнародними суб'єктами, широким колом предметної підвідомчості, розвиненістю системно-структурної організації. Проте у вітчизняній юридичній науці відсутня чітка доктрина, що визначає місце, політико-правовий статус, функціональну роль допоміжних органів у державному механізмі.

Питання правового статусу, організації та діяльності апарату Президента України не отримали на сьогоднішній день свого комплексного доктринального опрацювання. Окремі наукові праці присвячуються дослідженню певних допоміжних структур¹ або напрямам їх роботи у контексті правового становища та функціонування глави держави². Досліджувана проблематика

¹ Петрів І.М. Конституційно-правові засади організації та діяльності Ради національної безпеки і оборони України.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – К., 2004. – 16 с.; Зозуля О.І. Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності. – Х. : Харків юридичний, 2008. – 304 с.

² Сьєрхіна С.Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні: монографія. – Х. : Ксілон, 2001. – 278 с.; Шатіло В.А. Інститут президентства в системі державної влади України. – К. : Україн. центр політ. менедж., 2004. – 159 с.; Плахотнюк Н. Г. Інститут президентства в Україні: становлення та розвиток / Н. Г. Плахотнюк, В. І. Мельниченко. – К. : Вид. дім. «Максимум», 2004. – 224 с.

зачіпається у працях таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як С.А. Авак'ян, М.В. Баглай, Д.М. Бахрах, В.І. Головатенко, О.В. Городецький, Г.В. Дьогтєв, Ю.А. Іванов, Ю.М. Коломієць, С.В. Лінецький, В.В. Маклаков, М.М. Марченко, Л.А. Окуньков, О.М. Осавелюк, І.М. Петрів, Д.М. Петровський, Н.Г. Плахотнюк, І.О. Покровський, С.Г. Серьогіна, Ю.М. Тодика, В.Д. Яворський, З.М. Черніловський та ін. Метою даної роботи є визначення конституційно-правового статусу апарату Президента України, виявлення проблем правової регламентації його організації та діяльності, розробка рекомендації щодо їх розв'язання.

У сучасній конституційно-правовій науці ще не опрацьовані уніфіковані підходи та єдина термінологічна характеристика системи припрезидентських органів. Для позначення її застосовуються такі визначення, як «президентський управлінський механізм»¹, «структура президентської влади»², «механізм президентської влади»³, «президентська система влади, самостійна «вертикаль» президентської влади»⁴, «організаційний механізм здійснення функцій Президента»⁵, «адміністративна система Президента»⁶ тощо. Усі ці поняття підкреслюють особливу роль, що відіграють дані органи у державному апараті. На наш погляд, є достатні підстави для визначення сукупності допоміжних органів при главі держави, за допомогою яких він здійснює

¹ Скрыпников Н.Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации: автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 14.

² Радченко В.И. Конституционные основы государственной целостности Российской Федерации: дис... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 87.

³ Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. – М. : Юрист, 2005. – С. 157.

⁴ Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1998. – С.146.

⁵ Панов А.А. Президент Российской Федерации как гарант государственного единства : дис... канд. юрид. наук. – М., 2008. – С.115.

⁶ Зозуля О.І. Секретаріат Президента України у системі допоміжних органів глави держави: нормативно-правові суперечності // Форум права. – 2007. – № 3. – С. 124.

державну владу, виконує покладені на нього повноваження, досягає поставлені перед ним суспільством цілі і задачі, як апарат Президента України, в усій складності системно-структурних та функціональних складових цього поняття. Таке термінологічне визначення є найбільш поширеним у вітчизняній та зарубіжній конституційно-правовій науці¹.

Повнота та ефективність реалізації повноважень глави держави багато у чому залежить від забезпечення необхідних правових умов діяльності його допоміжних органів, перш за все чіткого закріплення їх правового статусу, правового механізму реалізації покладених на них задач, а також встановлення гарантій правового, організаційного характеру щодо недопущення зловживань з боку допоміжних структур. Правовою основою організації та діяльності даних органів виступають норми Конституції України, Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим», інших законів, предмет правового регулювання яких лише частково зачіпає відносини функціонування допоміжних президентських структур, та акти Президента України, що становлять основну частку правової основи і якими органи утворюються, визначаються їх статус, питання організації та діяльності. При цьому основним суб'єктом нормативно-правового врегулювання статусу даних органів залишається сам глава держави. Проте сучасний етап конституційного будівництва, важливість з точки зору забезпечення реалізації конституційних принципів визначає необхідність законодавчого рівня

¹ Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні / за ред. С.Г. Серьогіної. – 2-ге вид. переробл. та доповн. – Х. : Право, 2011. – С. 167; Президентський апарат: етапи формування / за ред. А. Колодія. – К.: Либідь, 2004. – 115 с.; Авак'ян С.А. Конституционное право России : учеб. курс: в 2 т. – Т. 2. – М. : Юрист, 2005. – С. 346–347; Иксанов И.С. Аппарат главы государства // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 3. – С. 24; Зуйков А.В. Эволюция института президентства в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – 28с. та ін.

регламентації статусу допоміжних органів при Президентові України – розробки та ухвалення закону про допоміжні та інші органи при Президентові України, проект якого розроблений авторами цього посібника і наведений у додатках.

Глава 1. ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА АПАРАТУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Відповідно до п. 28 ст.106 Конституції глава Української держави створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби¹. Техніко-юридична конструкція п.28 ст.106 Конституції України свідчить про те, що родовою ознакою органів, що входять до складу апарату Президента України, є їх допоміжний характер. Особливості діяльності таких органів визначаються участю їх у здійсненні повноважень глави держави. Вони не наділені державно-владними повноваженнями і не несуть конституційно-правової відповідальності, на відміну від останнього. Їх повноваження опосередковуються повноваженнями того органу державної влади, діяльність якого вони забезпечують.

Одночасно юридична природа інституту глави держави визначає сутнісні риси організації та діяльності таких органів. Конституційна модель інституту президентства в Україні зорієнтована на інституційно сильного главу держави, здатного збалансувати діяльність та узгоджувати взаємодію усіх гілок влади. За цих політико-правових умов допоміжні органи, що створюються при главі держави, функціонально зорієнтовані на забезпечення цілей діяльності президента, розвитку держави в цілому, що визначає широкий спектр предметної підвідомчості президентського апарату. Разом з цим неприпустимим є формування припрезидентських органів з питань, не віднесених до відання Президента України, рівно мірою як і вихід таких органів за межі допоміжної діяльності. Забезпечення цієї вимоги вимагає нормативного встановлення системи принципів та вимог щодо формування структур апарату.

¹ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Важливою організаційною тенденцією розвитку апарату глави держави тривалий час залишалося доволі стрімке розростання системи органів, що його утворюють. Процес постійного збільшення числа допоміжних органів та штатів їх персоналу несе реальну загрозу появи дублюючих ланок і функцій, послаблення контролю за їх діяльністю, і як наслідок – зменшення ефективності діяльності і апарату, і глави держави. Проте останнім часом в умовах реалізації адміністративної реформи, яка торкнулася усього державного апарату, процес розростання президентського апарату був призупинений – відбувся перегляд системи припрезидентських структур та скорочення чисельності службовців допоміжних органів. Разом з цим проблема упорядкування системи допоміжних органів залишається вкрай актуальною.

При значному різноманітті допоміжних структур при Президентові України вони можуть бути класифіковані за декількома критеріями. За правовою основою заснування виокремлюються органи, формування яких безпосередньо передбачене Конституцією України і є обов'язковим – Рада національної безпеки і оборони України, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим; а також ті, що утворюються за рішенням Президента – ради, комісії, комітети, робочі групи тощо. Частка конституційної регламентації двох вищевказаних органів президентського апарату відносно незначна. Питання правового статусу, організації та діяльності визначаються більш детально спеціальними законами України, а також прийнятими на їх підставі актами глави держави, що мають здебільшого організаційний характер.

Поряд з вищевказаними обов'язково створюваними державними органами глава держави за власним розсудом може запроваджувати й інші допоміжні структури. Встановлення у п.28 ст.106 Конституції України загального дозволу на їх формування забезпечує мобільність та гнучкість президентського апарату, але й одночасно несе небезпеку інколи безпідставного збільшення їх числа, перевищення меж предметної підвідомчості Президента.

Сукупність припрезидентських допоміжних органів можна систематизувати за декількома критеріями як організаційного, так і функціонального характеру. Так, за особливостями складу можна бачити у системі апарату глави держави структури, які формуються з числа посадовців органів публічної влади, та ті, склад яких має громадський характер. Серед перших вирізняються органи, що складаються з посадових осіб, функціональні обов'язки яких спрямовані на забезпечення діяльності Президента (Адміністрація Президента України, Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні), та ті, до складу яких входять посадові особи, керівники органів публічної влади, підприємств, організацій, установ, що наділені самостійними повноваженнями, і для яких участь у роботі допоміжного органу є додатковою формою діяльності (Міжвідомчий координаційний штаб з питань безпеки та правопорядку, Комісія з питань партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору, Рада регіонів, Рада з питань виставкової діяльності та ін.). При цьому до роботи у таких органах може залучатися широке коло посадовців центральних та місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування. Так, до складу Ради регіонів за посадою входять Голова Верховної Ради України (за згодою), Прем'єр-міністр України, голови профільних комітетів Верховної Ради України (за згодою), Глава Адміністрації Президента України, Перший віце-прем'єр-міністр України – Міністр економічного розвитку і торгівлі України, Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністр фінансів України, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим (за згодою), голова Севастопольської міської ради (за згодою), голови обласних рад (за згодою)¹.

¹ Про Раду регіонів: Указ Президента України від 09.04.2010 № 533/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 27. – Ст. 1058.

Громадського характеру допоміжні органи утворюються з метою залучення висококваліфікованих фахівців, експертів, а також видатних науковців, діячів, високоавторитетних осіб до вироблення державної політики або окремих питань, проєктів актів, забезпечення взаємозв'язку глави держави і громадянського суспільства при прийнятті відповідних рішень. Особи, які входять до складу таких органів, як правило, не є посадовими та службовими особами органів публічної влади і не одержують винагороду за участь у роботі таких структур. На таких засадах, зокрема, сформовані Громадська гуманітарна рада, Рада вітчизняних та іноземних інвесторів, Комітет з Національної премії України імені Тараса Шевченка, Комісія з питань попередження катувань та ін.

Крім того, за для об'єднання зусиль органів державної влади, громадськості, наукової громади та спрямування їх на розв'язання окремих найбільш актуальних проблем суспільного розвитку, налагодження конструктивної співпраці органів державної влади з інститутами громадянського суспільства, її координації запроваджуються органи зі змішаним складом. Так, з метою кардинального поліпшення ситуації у сфері боротьби з корупцією в Україні, забезпечення узгодженості дій правоохоронних органів у цій сфері, здійснення реальних кроків для повернення довіри громадян до влади, Президентом України був створений Національний антикорупційний комітет, до складу якого наряду з керівниками правоохоронних та інших державних органів увійшли представники профільних комітетів Верховної Ради України, громадських організацій, провідні вчені та інші фахівці¹. В економічній сфері яскравим прикладом такого роду органу є Комітет з економічних реформ. У його складі був консолідований потужний кадровий, інтелектуальний потенціал, зусилля якого спрямовуються на опрацювання

¹ Про утворення Національного антикорупційного комітету: Указ Президента України від 26.02.2010 № 275/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 16. – Ст. 732.

та впровадження системних економічних реформ, забезпечення сталого економічного розвитку України як передумови зростання добробуту її населення. До нього увійшли члени Уряду, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, керівники профільних парламентських комітетів, народні депутати України, провідні науковці, експерти, представники громадських організацій¹. Формування таких міжвідомчих та міжсекторних органів сприяє не лише опрацюванню більш зважених рішень, що враховують найбільш широкий спектр позицій щодо актуальних проблем громадсько-політичного та соціально-економічного розвитку, але й дозволяє посилити відповідальність усіх органів, громадськості за впровадження прийнятих таких рішень.

Допоміжні органи можуть мати як колегіальний, так і єдиноначальний характер. Окремі колегіальні органи очолюються безпосередньо Президентом України (Рада національної безпеки і оборони України, Рада регіонів, Громадська гуманітарна рада, Комітет з економічних реформ, Рада вітчизняних та іноземних інвесторів, Національний антикорупційний комітет). Керівники інших структур призначаються главою держави і можуть здійснювати свої функціональні обов'язки як на громадських (голови Комісії з питань партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору, Ради з питань виставкової діяльності, Ради експертів з питань українсько-російських відносин, Комісії з питань попередження катувань), так і професійних засадах (Глава Адміністрації Президента України, голови Комітету з Національної премії України імені Тараса Шевченка, Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права).

З точки зору особливостей діяльності також можна провести певне групування допоміжних органів. За функціональною

¹ Питання Комітету з економічних реформ: Указ Президента України від 17.03.2010 № 355/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 20. – Ст. 846.

спрямованістю вони можуть мати консультативний, дорадчий, координаційний, забезпечуваний та інший допоміжний характер. За характером компетенції розмежовуються функціональні та предметні органи. Якщо перші покликані забезпечувати реалізацію усіх повноважень Президента та всебічно супроводжувати його як владну, так і організаційну діяльність, то другі – сприяти здійсненню повноважень глави держави в окремих напрямках або сферах його діяльності. Так, допоміжними органами Президента України у сфері забезпечення національної безпеки і оборони України є Рада національної безпеки і оборони України, Комісія з питань партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору, Рада експертів з питань українсько-російських відносин; у сфері державного управління і місцевого самоврядування – Рада регіонів, Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні; у сфері економічної політики – Комітет з економічних реформ, Координаційний центр з упровадження економічних реформ, Рада з питань виставкової діяльності, Рада вітчизняних та іноземних інвесторів; у сфері науково-технічної політики та культури – Комітет з Національної премії України імені Тараса Шевченка, Комітет з Державної премії України в галузі освіти, Рада з питань розвитку Національного культурно-мистецького та музейного комплексу «Мистецький арсенал», Рада Українського козацтва; в окремих напрямках внутрішньої політики – Комісія при Президентові України з питань громадянства, Громадська гуманітарна рада, Комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, Рада представників кримськотатарського народу; у сфері забезпечення законності та правопорядку – Міжвідомчий координаційний штаб з питань безпеки та правопорядку, Національний антикорупційний комітет, Комісія з питань попередження катувань, Комісія при Президентові України у питаннях помилування.

Разом з цим слід відмітити, що на сьогодні відсутня чітка система видів допоміжних органів, створених при Президентові

України. З огляду на це доцільно нормативно встановити таку систему за функціональним принципом: вид допоміжного органу (комісія, рада, комітет, робоча група) має визначатися залежно від характеру та змісту покладених на цей орган завдань. Окрім того, функціонування апарату Президента України як організаційно та функціонально цілісної системи допоміжних органів з необхідністю передбачає встановлення ефективного організаційно-правового механізму взаємодії таких органів та відповідного розмежування їхніх повноважень. Водночас вимагає більш чіткого визначення порядку взаємодії предметних допоміжних органів при Президентові України із загальним функціональним органом – Адміністрацією глави держави. Такий порядок має, в першу чергу, одержати узагальнену нормативну регламентацію з визначенням повноважень цих органів, форм та методів взаємодії. Крім того, у практику роботи Адміністрації Президента України доцільно запровадити видання актів щодо встановлення чіткого організаційного механізму координації та супроводження діяльності таких органів структурними підрозділами Адміністрації.

Глава 2. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС АПАРАТУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

2.1. Адміністрація Президента України

Єдиний функціональний орган президентського апарату – Адміністрація Президента України – посідає центральне місце серед допоміжних органів. Це постійно діючий державний орган, що утворюється Президентом відповідно до Конституції України для забезпечення здійснення ним своїх повноважень як глави держави. Конституційні основи формування даного органу становить загальна норма ст.106 Основного Закону, у той час як важливість завдань, здійснюваних ним у механізмі функціонування президентури, на наш погляд, вимагає прямого закріплення цього органу у тексті Конституції України, і віднесення Адміністрації Президента України до так званих конституційних допоміжних органів глави держави.

За роки свого існування Адміністрація Президента України пройшла тривалий шлях становлення та розвитку, що пов'язаний з активними пошуками як організаційної моделі, так і його функціональної ролі у державному апараті, переживши трансформацію з Адміністрації у Секретаріат, а потім знов у Адміністрацію Президента України. Даний орган був започаткований указом Президента України Л.М. Кравчука 13 грудня 1991 року як апарат Президента України, що мав здійснювати організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності глави держави¹. У липні 1994 року новообраний Президент України Л.Д. Кучма реорганізував Адміністрацію і змінив назву посади її керівника на «Глава Адміністрації Президента України»². Третій Президент

¹ Про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 13.12.1991р. №6 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=6%2F91>

² Про реорганізацію Адміністрації Президента України: Указ Президента України від 21.07.1994р. № 406/94 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=406%2F94>

України В.А. Ющенко також не залишив Адміністрацію поза увагою і вже на другий день після інавгурації, 24 січня 2005р., реорганізував її у Секретаріат Президента України, який очолив Державний секретар України¹. 14 жовтня цього ж року Секретаріат був ліквідований² і створений заново, тепер вже на чолі з Головою Секретаріату Президента України³. Указом новообраного Президента України В.Ф. Януковича 25 лютого 2010р. Секретаріат був ліквідований, і створена Адміністрація Президента України⁴. За 20 років існування даним державним органом був накопичений значний досвід роботи. Проте, на жаль, за умов нестабільності державного розвитку, зміни політичного керівництва країни далеко не завжди забезпечувалася наступність у його роботі, допускалися розриви у спадковості діяльності, знов утворюваний орган часто формувався з «чистого аркуша», в наслідок чого виявлявся незапитаним попередній досвід його організації та діяльності. Слід погодитися із О.І. Зозулею, що будь-яка реорганізація апарату глави держави має пов'язуватись виключно з питаннями підвищення ефективності здійснення Президентом України його конституційних повноважень⁵.

Розвиток інституту Адміністрації Президента України традиційно відбувається за американською моделлю⁶, і останні

¹ Про Секретаріат Президента України: Указ Президента України від 24.01.2005р. № 108/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 4. – Ст. 204.

² Про ліквідацію Секретаріату Президента України: Указ Президента України від 14.10.2005р. № 1442/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2649.

³ Про створення Секретаріату Президента України: Указ Президента України від 14.10.2005р. № 1445/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2650.

⁴ Про першочергові заходи із забезпечення діяльності Президента України: Указ Президента України від 25.02.2010р. № 265/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 16. – Ст. 729.

⁵ Зозуля О.І. Правові засади формування Адміністрації Президента України // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 409.

⁶ Див.: Баглай М.В. Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Роль, порядок выборов, полномочия. – М.: Норма, 2008. – С. 124-130.

реформи Адміністрації – тому підтвердження. Зокрема, йдеться про впровадження у організаційну структуру Адміністрації моделі радників – осіб, які призначаються Президентом України, користуються його особливою довірою і здійснюють керівництво найбільш важливими напрямками роботи цього державного органу. Процедури добору та розстановки кадрів більшою мірою орієнтовані на волю глави держави, його бачення складу власної «команди», тобто наближені до порядку формування так званих «патронатних» органів.

Згідно Указу Президента України «Деякі питання Адміністрації Президента України» від 5 квітня 2011 р. № 352/2011 (з наст. змін.) до складу Адміністрації входять: Глава Адміністрації Президента України; Перший заступник та заступники Глави Адміністрації Президента України; радники Президента - керівники Головних управлінь Адміністрації Президента України, у тому числі радник Президента, який є Представником Президента України у Конституційному Суді України; Прес-секретар Президента України; уповноважені Президента України та інші¹. Гранична чисельність працівників Адміністрації, її структура, штатний розпис та кошторис видатків затверджуються Президентом за поданням Глави Адміністрації.

Глава Адміністрації Президента України, його Перший заступник та заступники, радники Президента України, Прес-секретар Президента України, уповноважені Президента України призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України. Інші працівники Адміністрації призначаються на посади і звільняються з посад Главою Адміністрації Президента України, якщо інше не передбачено актами Президента України.

Сучасна організаційно-правова модель Адміністрації Президента України характеризується складністю внутрішньоорганізаційної будови, домінуванням функціональної ролі особистих

¹ Деякі питання Адміністрації Президента України: Указ Президента України від 5 квітня 2011 р. № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

президентських помічників. Широке повноваження щодо організації виконання покладених на Адміністрацію завдань несе Глава Адміністрації. Він здійснює загальне керівництво Адміністрацією, спрямовує її діяльність на ефективне забезпечення здійснення Президентом визначених Конституцією України повноважень, представляє Адміністрацію у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами, організаціями; координує діяльність Першого заступника та заступників Глави Адміністрації, радників Президента України, Прес-секретаря Президента України, уповноважених Президента України, забезпечує координацію роботи структурних підрозділів Адміністрації, а також консультативних, дорадчих та інших утворених Президентом України допоміжних органів і служб, їх взаємодію із структурними підрозділами Адміністрації; подає на підпис Президентові проекти його указів, розпоряджень та доручень, закони України, що надійшли на підпис Главі держави, проекти пропозицій Президента до законів для застосування щодо них права вето, конституційних подань Президента до Конституційного Суду України, листів та інших документів, підписує додатки до актів Президента України; організовує контроль за виконанням указів, розпоряджень та доручень Президента України; затверджує в установленому порядку штатний розпис Адміністрації, структуру самостійних структурних підрозділів Адміністрації та положення про них, а також посадові інструкції керівників таких структурних підрозділів; визначає єдиний порядок проходження і опрацювання документів в Адміністрації, порядок відвідування громадянами та охорони адміністративних будинків і службових приміщень Адміністрації; здійснює інші повноваження відповідно до законодавства. В межах своєї компетенції Глава Адміністрації Президента України видає розпорядження.

Перший заступник, заступники Глави Адміністрації Президента України, окремі радники Президента: виконують обов'язки, забезпечують координацію та керівництво діяльністю закріплених за ними структурних підрозділів Адміністрації відповідно до Схеми розподілу обов'язків між Главою Адміністрації

Президента України, його Першим заступником і заступниками, радниками Президента України та закріплення за ними структурних підрозділів Адміністрації Президента України, затвердженої Президентом України; вносять Главі Адміністрації Президента пропозиції щодо призначення на посади та звільнення з посад працівників відповідних структурних підрозділів Адміністрації; виконують за дорученням Президента України, Глави Адміністрації Президента України інші функції.

Внутрішньо-організаційна будова Адміністрації Президента України є досить розгалуженою. Самостійними структурними підрозділами Адміністрації є Прес-служба, головні управління (з питань економічної політики та впровадження економічних реформ; з питань реформування соціальної сфери; з питань безпекової та оборонної політики; Головне державно-правове управління; Головне управління з питань судоустрою; з питань діяльності правоохоронних органів; з питань регіональної та кадрової політики; Головне контрольне управління; з питань міжнародних відносин; Державного Протоколу та Церемоніалу; забезпечення доступу до публічної інформації; з питань конституційно-правової модернізації; документального забезпечення; організаційного забезпечення; з гуманітарних і суспільно-політичних питань), управління (державних нагород; з питань громадянства; з питань європейської інтеграції; з питань звернень громадян; з питань комунікацій з питань помилування; забезпечення зв'язків з Верховною Радою України; забезпечення зв'язків з Кабінетом Міністрів України; забезпечення зв'язків з Конституційним Судом України та представництва інтересів Президента України в судах; забезпечення діяльності Уповноваженого Президента України з прав дитини; Режимно-секретне управління). Гранічна чисельність працівників, штатний розпис та кошторис видатків затверджується Президентом України за поданням Глави Адміністрації. Положення про структурні підрозділи Адміністрації, їх структура і штатна чисельність затверджується Главою Адміністрації Президента України.

Діяльність Адміністрації Президента України зараз має багатоцільовий характер, їй властива централізація виробки більшості рішень, наявність широких інформаційних та контрольних повноважень. Основними завданнями Адміністрації визнаються організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне забезпечення діяльності Президента. В межах їх здійснюються експертно-аналітична, юридична (правового забезпечення), організаційна, кадрова, комунікаційна, матеріально-технічна, фінансово-господарська та інші функції.

Відповідно до вимог п. 1 ст. 4 Положення про Адміністрацію Президента України, Адміністрація здійснює аналіз політичних, економічних, соціальних, гуманітарних та інших процесів, що відбуваються в Україні і світі, готує за його результатами для подання на розгляд Президентові України пропозиції з питань формування та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики держави, спрямованої на забезпечення додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, державного суверенітету, територіальної цілісності України. Крім того, п. 20 ст. 4 зазначеного Положення покладає на Адміністрацію Президента організацію прийому громадян, що звертаються до Президента України, розгляд звернень громадян, облік і аналіз таких звернень, розробку на основі аналізу цих звернень пропозицій по вирішенню поставлених у них проблем.

Важливим напрямком діяльності глави держави є контроль за здійсненням основних прав і свобод, особливо контроль за діяльністю органів виконавчої влади в даній сфері. Як справедливо відзначається в спеціальній літературі, «президентський контроль є не тільки елементом державного контролю, але і координуючим ланкою, що забезпечує їхню єдність (взаємодія) з урахуванням інтересів розвитку держави і суспільства». Контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України забезпечує Адміністрація Президента України. Вона здійснює аналіз актів Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішень голів

місцевих державних адміністрацій та за наявності підстав вносить Президентів України пропозиції щодо забезпечення приведення їх у відповідність з Конституцією та законами України, актами Президента України або припинення їх дії, скасуванням.

Форми такого контролю можуть бути дуже різні: від регулярних звітів керівників органів виконавчої влади всіх рівнів до проведення спеціальних перевірок Головним контрольним управлінням Адміністрації Президента. За підсумками контрольних перевірок глава держави може скасувати акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим, звільнити з посад осіб, винних у порушенні основних прав і свобод, які призначалися на посаду самим Президентом України.

Не можна забувати й такий важливий напрям роботи, як інформаційна діяльність в галузі прав людини. На Адміністрацію Президента України покладено здійснення моніторингу інформаційного простору України, створення умов для доступу громадськості до інформації про діяльність Президента України, Адміністрації, забезпечення оперативного надання інформації про діяльність Президента України, Адміністрації Президента засобом масової інформації, забезпечення роботи офіційного Інтернет-представництва Президента України, розміщення на його веб-сайті проектів законів України та актів Президента України, що вимагають широкого обговорення, законів України, підписаних Президентом України, указів і розпоряджень Президента України, а також іншої інформації про діяльність Президента України. Наявний потенціал прес-служби Президента України дозволяє очікувати, що вона стане рупором демократії, ефективним інструментом правового інформування населення, надійним каналом зв'язку вищих органів державної влади з широкими верствами населення. Справжній, дієвий механізм забезпечення прав людини неможливий без стабільної, повноцінної інформаційної зв'язку органів публічної влади з населенням. І Прес-служба Президента цілком може бути використана в якості основного координаційного центру прес-служб всіх органів публічної влади.

Значну роль у здійсненні інформаційних зв'язків Президента України грає його Прес-секретар. Саме він забезпечує висвітлення діяльності Президента України, представляє офіційну позицію Президента України засобом масової інформації, забезпечує проведення за участю глави держави прес-конференцій, брифінгів, інших заходів для представників засобів масової інформації. Крім того, на Прес-секретаря покладено обов'язки щодо здійснення аналізу висвітлення діяльності Президента в засобах масової інформації та інформування Президента України та Голови його Адміністрації з цих питань. Слід зазначити, що з метою забезпечення прозорості і відкритості суб'єктів владних повноважень та створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації в січні 2011 р. був прийнятий Закон «Про доступ до публічної інформації». У квітні того ж року на виконання положень цього Закону у структурі Адміністрації Президента України було створено Головне управління забезпечення доступу до публічної інформації. Указом Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації у допоміжних органах, створених Президентом України» це Головне управління визначено в якості спеціального структурного підрозділу, який організовує в установленому порядку доступ до публічної інформації, відповідає за її розгляд, обробку, облік, систематизацію, аналізування та надання відповідей на запити на інформацію, що надходить до Президента України, Адміністрації Президента України, а також надає консультації під час оформлення таких запитів.

Істотним засобом інформаційного впливу на ситуацію в галузі прав людини можуть виступати щорічні послання Президента України до Верховної Ради України, в яких здійснюється ретельний аналіз ситуації в області прав людини і громадянина, викладається концептуальне бачення шляхів подолання наявних недоліків та вирішення проблем у цій сфері. Головне, щоб ці послання були інформативно насиченими, конструктивними і ґрунтувалися на результатах всебічного наукового аналізу

ситуації у сфері забезпечення прав людини. І в даному напрямку є багато перспектив щодо поліпшення співпраці Президента з іншими органами державної влади, особливо з Уповноваженим Верховної Ради з прав людини, який також готує щорічні доповіді про стан справ у сфері забезпечення прав людини.

Історія функціонування Адміністрації Президента України рясніє прикладами виходу окремих його повноважень за межі формально-юридичного статусу допоміжної структури і конкурування з Кабінетом Міністрів України особливо у сфері контрольної діяльності. На сьогоднішній день чинне Положення про Адміністрацію Президента України, затверджене Указом від 2 квітня 2010 р. № 504/2010 (з наступними змінами), встановлює співмірний з юридичним статусом обсяг повноважень даного органу¹. Для здійснення своїх функцій Адміністрація вправі одержувати необхідні для виконання своїх завдань інформацію, документи та матеріали від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб; користуватися інформаційними базами даних державних органів, державними, в тому числі урядовими, системами зв'язку і комунікацій; залучати до виконання окремих робіт і завдань вчених і фахівців, працівників органів виконавчої влади, створювати відповідні робочі групи; скликати наради, порушувати питання щодо проведення науково-дослідних та інших робіт з питань, що належать до повноважень Президента України та Адміністрації.

Допоміжні органи відіграють важливу роль у забезпеченні взаємодії глави держави з зовнішнім середовищем. Адміністрація Президента України здійснює аналіз політичних, економічних, соціальних, гуманітарних та інших процесів, що

¹ Про Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 2.04.2010 р. № 504/2010 (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

відбуваються в Україні і світі, готує пропозиції з питань формування та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики держави. На допоміжні органи покладається задача об'єктивного повного та своєчасного інформування Президента України з усіх питань державного та суспільного розвитку. З цією метою вони наділені правом одержувати будь-яку інформацію, документи і матеріали від усіх органів публічної влади, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб. При цьому важливо не допускати виходу повноважень даних органів за межі їх правового статусу допоміжних структур, а тому неприпустимими є випадки надання їм права заслуховування звітів посадових осіб органів публічної влади, проведення перевірок їх діяльності. Зокрема, на сьогоднішній день підп.3 п.5 Положення про Комітет з економічних реформ надає Комітету право заслуховувати звіти керівників відповідних напрямків реформ, керівників центральних органів виконавчої влади щодо стану реалізації програми, виконання національних планів, планів-графіків з упровадження економічних реформ¹. З метою забезпечення законності діяльності допоміжних органів необхідно законодавчо визначити їх повноваження. Проте поряд з узагальненою законодавчою моделлю забезпечити можливість встановлення главою держави особливостей функціональної ролі допоміжних органів в окремих сферах діяльності. Зокрема, при загальному покладанні завдань щодо інформаційного, методичного забезпечення діяльності Президента України на Адміністрацію Президента, цю роботу у сфері зовнішньополітичних відносин, на наш погляд, має здійснювати Міністерство закордонних справ України.

Слід звернути увагу також на те, що у нормотворчій практиці далеко не завжди при юридичному закріпленні повноважень забезпечується їх чітке розмежування між окремими допоміжними

¹ Питання Комітету з економічних реформ: Указ Президента України від 17.03.2010 р. № 355 (з наступ. змінами) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 20. – Ст. 846.

структурами, а також між ними та органами державної влади, що надає підстави окремим науковцям характеризувати їх як «часткові» повноваження¹. Наприклад, при визначенні кола повноважень Адміністрації Президента України Положення про цей орган закріплює, що Адміністрація бере участь в опрацюванні пропозицій щодо попередження та нейтралізації загроз національній безпеці України, контролю за реалізацією заходів у цій сфері, забезпечує здійснення повноважень у сфері контролю за діяльністю Збройних Сил України, інших військових формувань. Ця діяльність реалізується поряд з діяльністю Кабінету Міністрів України, профільних міністерств, Ради національної безпеки і оборони України та деяких інших державних органів. Доля таких повноважень у структурі компетенції допоміжних органів є значною. Це зумовлено об'єктивними чинниками – процес здійснення повноважень Президента України у різних сферах суспільного життя передбачає організаційно єдиний комплекс дій та процедур, здійснюваних як главою держави, так і структурами його апарату, іншими державними органами. Але слід враховувати, що такі дії та процедури мають різні природу, характер та наслідки.

Правові форми діяльності допоміжних органів обмежені, як правило, виданням внутрішніх, організаційно-розпорядчих актів. Разом з цим окремим допоміжним органам надані повноваження з надання обов'язкових для розгляду рекомендацій. Так, Комісія з питань партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору для виконання покладених на неї завдань має право надавати рекомендації щодо виконання центральними органами виконавчої влади, іншими державними органами завдань у відповідних сферах партнерства². Рішення

¹ Петровский Д.Н. Конституционно-правовой статус вспомогательных органов при главе государства : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 8.

² Про забезпечення продовження конструктивного партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору: Указ Президента України від 18.11.2010 р. №1039/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 90. – Ст. 3176.

Гуманітарної ради, Ради регіонів можуть надсилатися для розгляду центральним та місцевим органам виконавчої влади¹.

Разом з цим рішення окремих органів можуть втілюватися у правові акти органів державної влади, в першу чергу, Президента. Це можна спостерігати на прикладі прийняття рішень Радою національної безпеки і оборони України. Такий механізм надає підстави окремим науковцям робити висновок про те, що допоміжні органи одержують повноваження щодо прийняття державно-владних актів². Проте, на наш погляд, введення рішень РНБО у дію указами Президента України, не надає таким рішенням загальнообов'язкового державно-владного характеру, оскільки юридична сила актів, якими вводяться у дію рішення, зумовлена статусом саме Президента України, а не цього координаційного органу. За рішення, що приймаються у результаті діяльності допоміжних органів, відповідальність несуть не самі ці органи, а глава держави, і залежно від виду та змісту рішень вона може бути і політичною, і юридичною, у тому числі й конституційною. Все це підкреслює те, що питання юридичної сили актів допоміжних органів мають також знайти своє чітке законодавче врегулювання.

Допоміжні органи відіграють важливу роль у нормопроектному забезпеченні правотворчості Президента України. Якість цієї роботи складно переоцінити. У зв'язку з цим можна навести поширену у американській законопроектній практиці аксіому: найрішучіша воля законодавців, найдоброзичливіша та найрозумніша політика, найвдаліший вибір і застосування засобів – усе це у процесі складання закону легко може бути зведене нанівець некомпетентністю укладача законопроекту³. Такий підхід

¹ Про Громадську гуманітарну раду: Указ Президента України від 02.04.2010 р. № 469/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 974.

² Петровский Д.Н. Понятие, признаки, виды и значение вспомогательных органов при главе государства // <http://oad.rags.ru/vestnikrags/issues/issue0207/020705.HTM>

³ Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абеесекере Н. Розробка законопроектів для демократичних соціальних змін: пер. з англ. / за заг. ред. М. Мельника. – К. : Сфера., 2006. – С. 19.

цілком слухний і для нормотворчості Президента України, її належного забезпечення.

Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України визначає, що поряд з іншими органами, проекти актів Президента України вносять Глава Адміністрації Президента України, його заступники, Секретар Ради національної безпеки і оборони України, радники Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, утворені Президентом України¹. Главою держави неодноразово здійснювалися спроби запровадження спеціалізованого органу нормопроекування (Національний законотворчий центр², Центр нормопроектного забезпечення діяльності Президента України³), проте вони не мали бажаного результату. Як констатують О. Скрипнюк та В. Федоренко, це зумовлено декількома причинами: відсутністю чітко регламентованої процедури нормопроектного забезпечення діяльності Президента та її планування; безумовним пріоритетом оперативного над стратегічним у даному напрямку діяльності; організаційною несамостійністю створюваних спеціалізованих органів; неготовністю системи суб'єктів нормопроектного забезпечення до взаємодії зі створюваним органом⁴. Але разом з цим слід погодитися з зазначеними науковцями, що формування подібної структури стає питанням часу.

¹ Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15.11.2006 р. № 970/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 47. – Ст. 3123.

² Про Національний законотворчий центр: Указ Президента України від 19.07.2001 р. № 533/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1307.

³ Питання нормопроектного забезпечення діяльності Президента України: Указ Президента України від 19.12.2007 р. №1237/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 97. – Ст. 3530.

⁴ Скрипнюк О., Федоренко В. Правотворчість Президента України та її нормопроектне забезпечення: питання теорії і практики // Право України. – 2011. – № 3. – С. 181.

2.2. Рада національної безпеки та оборони України

Частина 1 статті 107 Конституції України визначає РНБО як координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Таким чином, наголошується, що РНБО не є самостійним органом державної влади, а виконує роль одного з допоміжних органів при главі державі, тобто входить до системи апарату Президента України. Водночас визначається, що цей орган є органом спеціальної компетенції, головне призначення якого полягає в координації діяльності усіх органів державної влади України в єдиній сфері – сфері забезпечення національної безпеки і оборони.

РНБО була запроваджена Указом Президента України 30 серпня 1996 року¹. Вона первісно створювалася за американським взірцем як орган, де в результаті колегіального обговорення між вищими посадовими особами, відповідальними за стан обороноздатності на національній безпеці, формулюються відповідні політичні рішення, які потім втілюються в укази глави держави.

Конституційний рівень інституціоналізації Ради національної безпеки і оборони України зумовлений особливим місцем та функціональною роллю даного органу в державному механізмі. Так, найважливішою функцією держави конституційно проголошені захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної й інформаційної безпеки. Складність та багатоаспектність проблем забезпечення національної безпеки вимагає узгодження дій багатьох державних органів у межах єдиної державної політики. Серед цих органів провідне місце належить саме Президенту України як Верховному Головнокомандувачу Збройних Сил України і гаранту державного суверенітету й територіальної цілісності України. З метою реалізації функції забезпечення державної незалежності й національної безпеки

¹ Про Раду національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 30.08.1996 р. № 772 (з наступ. змін.) // Урядовий кур'єр. – 1996. – від 05.09.96. – С. 2.

главою держави утворюється Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО). Вона є тим органом, який покликаний проводити роботу щодо випереджаючого виявлення й оцінки загроз національній безпеці України, в результаті колегіального обговорення узгоджувати проекти президентських рішень щодо їх попередження чи припинення, готувати пропозиції щодо удосконалення системи національної безпеки, координувати діяльність компетентних органів держави у даній сфері. У юридичній літературі РНБО визначається як спеціалізований, міжвідомчий, колегіальний, постійно діючий, консультативно-дорадчий орган у сфері національної безпеки¹.

Рада є тим органом, який покликаний проводити роботу щодо випереджаючого виявлення й оцінки загроз національній безпеці України, в результаті колегіального обговорення узгоджувати проекти президентських рішень щодо їх попередження чи припинення, готувати пропозиції щодо удосконалення системи національної безпеки України, а також координувати діяльність компетентних органів держави у даній сфері.

Головою РНБО за посадою є глава держави. Це є цілком логічним з огляду на те, що саме Президент України конституційно проголошений Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, гарантом державного суверенітету й територіальної цілісності України, додержання Конституції України, основних прав і свобод людини і громадянина.

У разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108–111 Конституції України виконання обов’язків Голови РНБО на період до обрання і вступу на пост нового глави держави покладається на Прем’єр-міністра України.

Президент як голова РНБО спрямовує діяльність і здійснює загальне керівництво роботою цього органу, затверджує

¹ Петрів І.М. Конституційно-правові засади організації та діяльності Ради національної безпеки і оборони України : автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. – К., 2004. – С. 3.

перспективні та поточні плани роботи РНБО, час і порядок проведення її засідань і особисто головує на них, дає доручення членам РНБО, пов’язані з виконанням покладених на неї функцій, заслуховує поточну інформацію Секретаря РНБО про хід виконання її рішень, у разі необхідності виносить питання про стан виконання рішень РНБО на її засідання, затверджує Положення про апарат РНБО, його структуру і штат.

Рада національної безпеки і оборони України є колегіальним органом. її персональний склад формує Президент шляхом видання спеціального указу. При цьому частина членів РНБО включаються до її складу за посадою (їх перелік міститься у ч. 5 коментованої статті), інші ж – визначаються особисто Президентом. До складу РНБО за посадою входять посадові особи, компетенція яких безпосередньо стосується забезпечення національної безпеки і оборони, а саме: Прем’єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. Крім того, членами Ради національної безпеки і оборони України можуть бути керівники інших центральних органів виконавчої влади.

Згідно з Указом Президента України від 6 квітня 2010 р. № 506/2010 (з наступними змінами) до складу РНБО входять: Прем’єр-міністр України, Секретар Ради національної безпеки і оборони, Глава Адміністрації Президента України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України, Міністр оборони України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України, Голова Служби безпеки України, Голова Служби зовнішньої розвідки України, Голова Верховної Ради України (за згодою), Голова Національного банку України (за згодою).

Забезпечення організації роботи і виконання рішень РНБО покладено на Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України і безпосередньо йому підпорядковується.

Секретар РНБО має Першого заступника і заступників, які за його поданням призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України. На посади Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників можуть призначатися як цивільні особи, так і військовослужбовці.

Поточне інформаційно-аналітичне і організаційне забезпечення діяльності РНБО здійснює її апарат, який очолюється керівником апарату і підпорядковується Секретарю Ради. Функції, структура і штатна чисельність апарату Ради визначаються Президентом України. Структура апарату РНБО затверджена Указом Президента України від 5 квітня 2011 р. № 353/2011. Основними його структурними підрозділами є: Управління експертно-аналітичного забезпечення; Управління координаційної та адміністративної роботи; Управління організаційного забезпечення; Юридичний відділ; Фінансово-економічний відділ; Відділ документообігу та архіву; Відділ забезпечення доступу до публічної інформації; Відділ кадрів; Служба Секретаря Ради національної безпеки і оборони України; Сектор контролю виконання актів Президента України; Режимно-секретний сектор. Працівники апарату РНБО є державними службовцями. Посади державних службовців в Апараті Ради в установленому порядку можуть бути заміщені військовослужбовцями Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, і працівниками правоохоронних органів. Гранична чисельність працівників Апарату Ради національної безпеки і оборони України встановлена у кількості 90 штатних одиниць.

Відповідно до Положення про Апарат Ради національної безпеки і оборони України, затвердженому Указом Президента від 14 жовтня 2005 року № 1446/2005 (зі змінами) Апарат Ради: 1) готує матеріали для розгляду на засіданнях Ради, проекти рішень Ради, указів Президента України про введення в дію відповідних рішень Ради, інших актів Президента України з питань національної безпеки і оборони, доручень Голови Ради національної

безпеки і оборони України членам Ради, пов'язані з виконанням покладених на неї функцій; 2) забезпечує здійснення контролю за станом виконання рішень Ради, актів та доручень Президента України, контроль за виконанням яких покладено на Секретаря Ради національної безпеки і оборони України; 3) готує для розгляду Радою питання щодо організації роботи з виявлення загроз національним інтересам і національній безпеці, визначення шляхів та засобів їх відвернення та нейтралізації, щодо пріоритетів державної політики у сфері національної безпеки і оборони; 4) готує на основі Стратегії національної безпеки України для розгляду Радою пропозиції щодо Стратегії воєнної безпеки, уточнення, в разі потреби, положень Воєнної доктрини України, завдань Збройних Сил України та інших військових формувань, проектів концепцій і програм їх розвитку та інших документів з питань національної безпеки і оборони; 5) бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, міжнародних договорів та інших документів з питань національної безпеки і оборони; 6) готує в установленому порядку висновки щодо проектів нормативно-правових актів з питань національної безпеки і оборони; 7) вивчає та аналізує діяльність Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, їх готовність до виконання покладених на них завдань, здійснення правоохоронними органами заходів щодо профілактики і боротьби зі злочинністю; 8) аналізує стан забезпечення національної безпеки, зокрема щодо матеріальних, фінансових, кадрових, організаційних аспектів, готує відповідні пропозиції; 9) опрацьовує пропозиції щодо вдосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері; 10) аналізує стан виконання законодавства з питань національної безпеки і оборони, готує пропозиції щодо його вдосконалення; 11) готує пропозиції щодо утворення тимчасових міжвідомчих комісій, робочих та консультативних органів Ради; 12) бере участь у підготовці пропозицій щодо складу українських делегацій

для участі в міжнародних переговорах та роботі міжнародних організацій з питань безпеки і оборони; 13) організовує підготовку та узагальнення пропозицій щодо проектів перспективних та поточних планів роботи Ради; 14) здійснює документальне забезпечення діяльності Ради; 15) виконує інші функції відповідно до законів України, актів Президента України.

Апарат Ради забезпечується в установленому порядку фізичним та спеціальним технічним захистом, відповідними засобами урядового та спеціального зв'язку. Апарат Ради є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в органах Державного казначейства України, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням.

Для розробки і комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру, забезпечення науково-аналітичного і прогнозового супроводження діяльності Ради національної безпеки і оборони України за її рішенням у межах коштів, передбачених Державним бюджетом України, можуть створюватися тимчасові міжвідомчі комісії, робочі і консультативні органи. Функції і повноваження цих органів визначаються положеннями, що затверджуються Президентом України.

Основною організаційною формою діяльності РНБО є його засідання. У засіданнях Ради може брати участь Голова Верховної Ради України як представник парламенту. При цьому Голова Верховної Ради України може брати участь у засіданнях як за власною ініціативою, так і за запрошенням Голови РНБО. Голова Верховної Ради представляє позицію парламенту на засіданнях РНБО і водночас здійснює парламентський контроль за діяльністю цього органу. За Законом України від 5 березня 1998 р. «Про Раду національної безпеки і оборони» Голова Верховної Ради України може висловлювати думку щодо рішень, які приймаються РНБО. Ця думка підлягає занесенню до протоколу засідання РНБО.

Щодо можливості присутності на засіданнях інших посадових осіб, то законодавчо визначено, що голови комітетів

Верховної Ради України, інші народні депутати України, керівники центральних органів виконавчої влади та інші особи, які не є членами РНБО, можуть брати участь у її засіданнях тільки на запрошення Голови РНБО. На засіданнях РНБО її члени голосують особисто. Делегування ними обов'язку бути присутніми на засіданні РНБО іншим особам не допускається. Рішення РНБО приймаються не менш як двома третинами голосів її членів. Оскільки РНБО не є самостійним органом державної влади, її рішення не мають загальнообов'язкового характеру, а тому вводяться в дію указами Президента України.

Конституція встановлює, що компетенція та функції РНБО визначаються законом. На сьогодні прийнято ряд Законів України, які закріплюють основні напрямки діяльності і повноваження РНБО. Це, зокрема, закони України «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про основи національної безпеки України», «Про організацію оборонного планування», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про державну таємницю», «Про Національну програму інформатизації», «Про Державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України», «Про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав», «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях» та інші.

Стаття 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» визначає три основні функції РНБО: а) внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; б) координація та здійснення контролю за діяльністю

органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час; в) координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України. Відповідно до зазначених функцій РНБО має такі повноваження: розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України, Концепції (основ державної політики) національної безпеки України, Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президентові щодо визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах; вносить пропозиції до проектів державних програм, доктрин, законів України, інших нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони. Крім того, РНБО має право подавати главі держави пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони, а також щодо матеріального, фінансового, кадрового, організаційного забезпечення виконання заходів у цій сфері. До важливих повноважень Ради національної безпеки і оборони належить попередній аналіз та подання пропозицій главі держави щодо проекту Закону України про Державний бюджет України за статтями, пов'язаними із забезпеченням національної безпеки і оборони, щодо питань оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану, оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації. РНБО має право залучення контрольних, інспекційних та наглядових органів, що функціонують у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання її рішень, введених в дію указами Президента України.

Оскільки РНБО є головним координаційним органом з питань національної безпеки і оборони України, вона здійснює поточний контроль за діяльністю органів виконавчої влади у цій сфері, подає Президентові відповідні висновки та пропозиції; ініціює розроблення нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони, узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання. Також до повноважень РНБО належить координація і контроль переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, економіки країни на роботу в умовах воєнного чи стану та їх діяльності по відбиттю збройної агресії, організації захисту населення та забезпеченню його життєдіяльності, охороні життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтриманню громадського порядку в умовах воєнного, надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

За Законом України від 19 червня 2003 р. «Про основи національної безпеки України» РНБО є одним із суб'єктів забезпечення національної безпеки і як такий з урахуванням змін у геополітичній обстановці вносить Президентові України пропозиції щодо уточнення Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України.

Крім того, РНБО є одним із суб'єктів цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави. Через РНБО Президент України здійснює контроль за діяльністю Збройних Сил України, інших військових формувань і органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони та правоохоронної діяльності. РНБО подає Президентові України пропозиції щодо введення надзвичайного стану а також щодо введення та скасування воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях. Згідно з ч. 2 ст. 5 Закону України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р. (в редакції Закону від 21 вересня 1999 р.), РНБО координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері охорони державної таємниці.

Згідно з ч. 3 ст. 6 Закону України від 20 лютого 2003 р. «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання» РНБО координує діяльність та здійснює контроль за діями органів виконавчої влади у сфері державного експортного контролю. Згідно зі ст. 28 Закону України від 8 червня 2000 р. «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» передбачає, що РНБО здійснює координації діяльності органів виконавчої влади у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Відповідно до положення ч. 3 ст. 26 Закону України від 4 лютого 1998 р. «Про Національну програму інформатизації» на РНБО покладено здійснення координації та контролю за виконанням Національної програми інформатизації щодо забезпечення національної безпеки та оборони держави.

Згідно зі ст. 7 Закону України від 22 лютого 2000 р. «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України» РНБО розглядає пропозиції щодо допуску підрозділів збройних сил інших держав на територію України, що вносяться Міністерством закордонних справ України разом з Міністерством оборони України за погодженням у необхідних випадках з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади. РНБО, визнаючи відповідність допуску підрозділів збройних сил інших держав на територію України національним інтересам і законам України, в тому числі її міжнародним зобов'язанням, та згідно зі Статутом ООН з урахуванням того, що відповідними міжнародними договорами України передбачається відшкодування витрат, пов'язаних з перебуванням таких підрозділів в Україні, забезпечення на належному рівні безпеки громадян України в умовах такого перебування, вносить пропозицію про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України на розгляд Президента України.

Відповідно до ст. 6 Закону України від 2 березня 2000 р. «Про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України

до інших держав» та ст. 3 Закону України від 23 квітня 1999 р. «Про участь України в міжнародних миротворчих операціях» РНБО попередньо розглядає відповідні пропозиції, що вносяться Міністерством закордонних справ України разом з Міністерством оборони України за погодженням з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади. У разі визнання відповідності надання військової допомоги іншим державам чи участі України в міжнародній миротворчій операції національним інтересам і законам України, у т.ч. міжнародним зобов'язанням України згідно зі Статутом ООН, враховуючи можливості фінансування та матеріально-технічного забезпечення, рівень безпеки громадян України, які братимуть участь у наданні воєнної допомоги у миротворчій операції, РНБО вносить пропозицію щодо направлення відповідних підрозділів Збройних Сил України до іншої держави або щодо участі України в міжнародній миротворчій операції на розгляд Президента України.

У цілому функції та компетенція РНБО свідчать про те, що цей орган посідає чільне місце в механізмі забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні. Фактично жодне питання, яке має суттєве значення для забезпечення національної безпеки і оборони нашої держави, не вирішується без попереднього розгляду на засіданні Ради національної безпеки і оборони України.

За роки своєї діяльності РНБО розглянула більше 100 питань, пов'язаних із формуванням та реалізацією державної політики у сфері національної безпеки і оборони. Рішення Ради відіграли вагомий роль у забезпеченні стабільності суспільно-політичної ситуації в Україні та окремих її регіонах, подоланні економічної кризи, формуванні воєнної політики держави, вирішенні нагальних питань будівництва та розвитку Збройних Сил, розв'язанні гострих проблем забезпечення інформаційної, екологічної, науково-технологічної безпеки.

2.3. Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим

Не менш важливу роль у державному механізмі відіграє Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. Воно є єдиним органом апарату глави держави, що створений за територіальним принципом з метою сприяння виконанню повноважень, покладених на главу держави в окремому регіоні України. Пильна, у тому числі й конституційно-правова, увага до функціонування Представництва зумовлена особливостями Автономної Республіки Крим: специфічним місцем у системі адміністративно-територіального устрою України; наявністю власної системи органів публічної влади; необхідністю гнучкого науково обґрунтованого механізму вирішення економічних, соціально-культурних, екологічних, національно-етнічних проблем; потребою постійного та ретельного вивчення громадсько-політичного становища у регіоні з урахуванням і зовнішньополітичних чинників¹.

Історія Представництва Президента України бере свій початок у 1992 році, коли в Законі України «Про Представника Президента України» вперше було визначено, що у Республіці Крим Президент України має своє Представництво, статус якого повинен визначатися окремим законом (ст.18)². Прийнятий у цьому ж році Закон України «Про Представництво Президента України в Республіці Крим» встановив статус даного органу як створюваного Президентом України органу державної виконавчої влади, основними завданнями якого було визначено: 1) здійснення повноважень щодо забезпечення проведення в життя Конституції і законів України з питань, що належать до відання Президента України як глави держави і глави виконавчої влади; 2) забезпечення взаємодії органів державної

¹ Конституційне право України. Академічний курс. У 2 т. – Т.2 / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2008. – С. 638-639.

² Про Представника Президента України: Закон України від 05.03.1992 р. №2167-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 335.

виконавчої влади України з відповідними органами Республіки Крим; 3) сприяння однаковому застосуванню актів законодавства з питань, віднесених до відання України; 4) здійснення передбачених Конституцією України повноважень щодо забезпечення прав і свобод громадян, державного суверенітету України¹. Проте фактично Представництво було створене указом Президента лише у 1994 році². Розроблене на підставі Конституційного Договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України та затверджене Указом Президента України у 1996 р. Положення про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим передбачало, що Представництво входить до системи органів державної виконавчої влади, підпорядковується Президентові України, а з питань, що належать до відання Кабінету Міністрів України – також й Урядові³. На той час статус Представництва враховував і статус Президента як глави держави і глави виконавчої влади. Проте прийняття Конституції України 1996р. істотно змінило статус як Президента України, так і його Представництва в Автономній Республіці Крим. Сучасний статус даного органу визначається ст.139 Основного Закону України та Законом України „Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим”⁴.

¹ Про Представництво Президента України в Республіці Крим: Закон України від 17.12.1992 р. № 2875-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 9. – Ст. 58.

² Про Представництво Президента України в Республіці Крим: Указ Президента України від 31.03.1994р. № 119/94 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=119%2F94>

³ Питання Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим: Указ Президента України від 31.01.1996р. № 100/96 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=100%2F96>

⁴ Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим: Закон України від 02.03.2000 р. № 1524-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 158.

Статус Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим на сьогодні визначається ст.139 Конституції України та Законом України „Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим” від 2 березня 2000 р. Воно, на відміну від інших представництв глави держави, не входить до складу Адміністрації Президента України, а є державним органом, утвореним відповідно до Конституції України з метою сприяння виконанню в АРК повноважень, покладених на главу держави. Представництво утворюється Президентом України і безпосередньо йому підпорядковується.

Діяльність Представництва ґрунтується на принципах верховенства права, законності, гласності, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів. Основними функціями Представництва є:

- інформаційно-аналітична – аналізувати нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим щодо їх відповідності Конституції та законам України і в разі потреби вносити пропозиції про зміни, скасування або при зупинення їх дії; вивчати стан виконання в Автономній Республіці Крим Конституції й законів України, указів і розпоряджень Президента України, актів Кабінету Міністрів України; готувати і подавати на розгляд Президентові України аналітичні матеріали з питань розвитку соціально-економічних та політичних процесів в Автономній Республіці Крим;

- представницька – представляти інтереси глави держави в Автономній Республіці Крим, доводити його позицію до відома посадових осіб автономії;

- виконавчо-розпорядча - вживати заходів для забезпечення належного виконання актів законодавства України Верховною Радою Автономної Республіки Крим і Радою міністрів Автономної Республіки Крим, районними державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим, виконувати доручення Президента України;

- правозабезпечувальна – сприяти додержанню конституційних прав і свобод людини і громадянина та досягненню міжнародної злагоди, соціально-економічної і політичної стабільності в Автономній Республіці Крим;

- номінаційна – сприяти Президентові України у вирішенні кадрових питань в Автономній Республіці Крим.

Закон України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» закріплює широкий комплекс прав Представництва:

- порушувати у Верховній Раді Автономної Республіки Крим і Раді міністрів Автономної Республіки Крим, районних державних адміністраціях і органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях в Автономній Республіці Крим питання про вжиття відповідних заходів щодо додержання Конституції і законів України, виконання указів і розпоряджень Президента України;

- одержувати від центральних органів виконавчої влади України, а також Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, районних державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим, підприємств, установ, організацій безкоштовно необхідну інформацію, копії документів та матеріалів, необхідних для виконання покладених на Представництво завдань; нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та їх органів подаються до Представництва одразу після їх прийняття;

- користуватися інформаційними банками даних Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим та районних державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим;

- використовувати державні, в тому числі урядові, системи зв'язку;

– організувати і проводити наради та консультації за участю представників Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, правоохоронних і контрольно-ревізійних органів, районних державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян в Автономній Республіці Крим з метою підготовки для внесення Президентом України пропозицій щодо вирішення актуальних соціально-економічних та інших проблем в Автономній Республіці Крим;

– залучати до вивчення питань та підготовки документів, пов'язаних з виконанням своїх повноважень, наукові установи, вчених, фахівців підприємств, установ, організацій, навчальних закладів (за погодженням з їх керівниками).

Представництво є єдиноначальним державним органом загальної компетенції. Його очолює Постійний Представник Президента України, який призначається на посаду і звільняється з посади главою Української держави. Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим за своїм статусом прирівнюється до керівника центрального органу державної виконавчої влади. Він здійснює загальне керівництво діяльністю Представництва, несе персональну відповідальність за виконання покладених на Представництво завдань і здійснення ним своїх функцій, репрезентує Представництво у відносинах з іншими органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями та громадянами.

Постійний Представник виконує доручення Президента України, спрямовані на забезпечення виконання конституційних повноважень глави держави, бере участь з правом дорадчого голосу у засіданнях Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Він має право входити з поданням до Верховної Ради АРК, Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим у разі прийняття ними нормативно-правових актів, що суперечать Конституції

й законодавству України, порушують права і свободи громадян, з вимогою про усунення цих порушень. Про внесення відповідного подання Представник зобов'язаний повідомити главу держави. Таке подання підлягає обов'язковому розгляду у позачерговому порядку. У разі неналежного реагування на подання Постійного Представника щодо незаконності прийнятих нормативно-правових актів Постійний Представник вносить пропозиції про скасування чи зупинення дії таких актів безпосередньо Президентом України.

У разі порушень Конституції та законів України, указів і розпоряджень Президента України, актів Кабінету Міністрів України Представник уповноважений вимагати пояснень від посадових осіб Верховної Ради АРК і Ради міністрів АРК, керівників районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності в Автономній Республіці Крим. У випадку встановлення посадових осіб, які вчинили правопорушення, він має право порушувати питання у встановленому законодавством порядку про притягнення цих осіб до відповідальності.

Представник наділений широкими установчо-номінаційними повноваженнями. Зокрема, відповідно до структури і кошторису витрат на утримання Представництва, він затверджує положення про його структурні підрозділи та штатний розпис, призначає на посади та звільняє з посад працівників Представництва, визначає їх посадові обов'язки. Він же утворює тимчасові комісії, групи, експертні ради для ефективного виконання завдань, покладених на Представництво. Представник зобов'язаний регулярно звітувати перед Президентом України про виконання своїх обов'язків, постійно інформувати його з питань, що мають загальнодержавне значення. Законами, указами і розпорядженнями Президента України на Представника можуть бути покладені інші повноваження.

Постійний Представник має заступника, яких призначає на посаду та звільняє з посади Президент за його поданням.

Посадові обов'язки заступника визначаються Постійним Представником.

Актами Постійного Представника є розпорядження, обов'язкові для виконання працівниками Представництва, які він видає у межах своїх повноважень. Якщо розпорядження суперечать законодавству України, вони можуть бути скасовані главою держави або в судовому порядку.

Матеріально-технічне забезпечення діяльності Представництва здійснюється Адміністрацією Президента України за рахунок Державного бюджету України, а кошторис видатків на його утримання затверджується Державним управлінням справами. Посадові особи Представництва є державними службовцями; умови їх матеріального та соціально-побутового забезпечення визначаються Законом України «Про державну службу».

Структура Представництва встановлена Указом Президента «Питання Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим» від 12 жовтня 2005 р. № 1433/2005 (з наступними змінами). Крім Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим, його першого заступника і заступника, основними структурними елементами Представництва є: Служба правового аналізу, Аналітично-інформаційна, Організаційно-контрольна служби, Секретаріат Ради представників кримськотатарського народу, Служба фінансового та матеріально-технічного забезпечення.

Основними правовими формами діяльності Представництва є правозастосовча та установча. Серед організаційних форм діяльності найбільш часто використовуються персональна робота Постійного Представника Президента (робота з документами, участь у роботі Ради міністрів Автономної Республіки Крим тощо) та посадових осіб апарату Представництва, проведення нарад, консультацій, «круглих столів», інших заходів за участю представників органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, об'єднань громадян і релігійних конфесій, науковців.

Представництво є юридичною особою, має печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням, рахунки в установах банків України. На потреби Представництва Президента України в АРК Крим у Державному бюджеті України на 2011 р. було передбачено 4 721,2 тис. грн.

Глава 3. РОЛЬ АПАРАТУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ В МЕХАНІЗМІ ДІЯЛЬНОСТІ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

Формаційні риси розвитку української держави на початку XXI століття, що стосуються перетворень у суспільно-політичному ладі, соціально-економічного укладу, поширення глобалізаційних процесів, збільшення темпів і масштабів світового науково-технічного прогресу, виникнення і розвиток інформаціоналізму, а також посилення регіоналізму та демократизації публічного управління – набувають особливого значення для механізму функціонування інституту президентури в Україні. Під тиском громадянського суспільства він у першу чергу вимушений бути публічно відкритим інститутом, що має достатні «точки доступу» для найширшого кола зацікавлених суб'єктів. Здатність його повно, раціонально та оперативно розв'язувати наявні політико-правові проблеми, вирішувати завдання досягнення суспільного консенсусу та прогресу, сприяти соціально-економічному розвитку, стимулювати усталений розвиток регіонів, забезпечувати реалізацію прав, свобод і законних інтересів громадян стає умовою ефективності інституту президентства як дієздатного елемента ефективного механізму публічно-владного управління. Адже висока швидкість сучасної суспільної комунікації різко «скорочує» тенденції суспільного розвитку, знижує ступінь їх передбачуваності, зменшує час на прийняття Президентом України адекватних рішень, а відтак істотно підвищує управлінські ризики. Все це зумовлює необхідність постійного підтримання високого рівня механізму публічно-владної діяльності глави держави, що відповідає викликам часу та громадсько-політичній і соціально-економічній ситуації у державі.

Повернення до президентсько-парламентської форми державного правління та посилення ролі Президента України у формуванні та реалізації внутрішньої та зовнішньої політики, формуванні Уряду України, системи міністерств та інших

центральної і місцевих органів виконавчої влади та спрямуванні й координації їх діяльності посилює відповідальність глави держави за результати реалізації його конституційних завдань, функцій і повноважень. Вирішення таких масштабних та різнопланових задач, що постали перед сучасним суспільством, вимагає постійної модернізації та удосконалення того інструментарію, який застосовується Президентом України для реалізації його функцій та компетенції. У першу чергу йдеться про подолання застарілих стереотипів щодо домінантності директивно-імперативних засобів реалізації державної влади. У зв'язку з цим набуває актуального та важливого значення аналіз механізму діяльності Президента України, визначення ролі у ньому допоміжних органів глави держави.

Найбільш повно окреслити роль апарату Президента України в механізмі діяльності глави держави дозволяє аналіз тих завдань, що покладаються на президентські допоміжні органи в процесі здійснення тих чи інших методів його діяльності. Термін «метод» походить від грецького «methodos» - «спосіб пізнання, дослідження явищ природи і суспільного життя; прийом, спосіб або образ дій»¹. У філософії метод розглядається як спосіб досягнення поставленої мети, сукупність прийомів або операцій практичного або теоретичного освоєння дійсності². У юридичній науці термін «метод» здебільшого застосовується у трьох значеннях: по-перше, для позначення способу впливу юридичних норм на суспільні відносини – як метод правового регулювання; по-друге, як способи або засоби досягнення поставлених управлінських цілей, що визначають якісну складову управління, – як методи управління; по-третє, як спосіб наукового дослідження державно-правових явищ – як метод юридичної науки³.

1 Современный словарь иностранных слов. – М. : Рус. яз., 1993. – С. 376.

2 Краткая философская энциклопедия. – М. : Издат. гр. «Прогресс» - «Энциклопедия», 1994. – С.266.

3 Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – Т. 3. – К. : «Укр. енцикл.», 2001. – С. 617-618.

У юридичній науці немає єдності наукових поглядів та підходів щодо класифікації методів діяльності органів публічної влади. Питання методів діяльності органів державної влади набуло найбільшого дослідження у науці адміністративного права, де цій проблематиці присвячені наукові праці таких вчених, як Д. Бахраха, Ю. Битяка, Б. Габричидзе, Л. Ковалю, Ю. Козлова, І. Коліушко, А. Лункова, Ю. Тихомирова та ін. Сучасними науковцями майже одноставно сприйняті поняття і система методів діяльності органів публічної влади, розроблені у середині ХХ століття. Так, під методами розуміється сукупність прийомів та способів діяльності органів публічної влади, за допомогою яких реалізуються функції та компетенції цих органів.

Президент України у процесі свого функціонування використовує різноманітні методи, серед яких розрізняють методи організації та методи діяльності. Останні поділяються на загальні, що використовуються при здійсненні всіх або основних функцій його діяльності, і спеціальні, які використовуються під час здійснення окремих функцій або на окремих етапах здійснюваної ним владної діяльності. До загальних методів традиційно відносять переконання і примус, а також методи регулювання, загального керівництва та безпосереднього управління. За механізмом впливу на керовані об'єкти їх поділяють на методи прямого і непрямого впливу (адміністративні та економічні), за силою впливу – на методи видання правових актів (правові методи) та організаційні методи.

Можуть бути застосовані також й інші класифікації методів діяльності: зовнішньоекономічного впливу (організаційні та адміністративні), морально-політичні (переконання, виховання, моральне заохочення), економічні (матеріальне заохочення конкретних осіб і колективів, стимулювання виробничої та іншої діяльності), організаційні (прогнозування, організація, координація, контроль), адміністративно-директивні¹.

¹ Там само. – С. 618.

Ю.М. Козлов вважає, що методи державного управління слід поділяти на адміністративні та економічні¹. А.Е. Луньов виокремлює наступні групи методів: морально-політичні (переконання, виховання, моральне заохочення), економічні (матеріальне заохочення осіб та колективів, стимулювання виробничої та іншої діяльності), організаційні (прогнозування, організація, координація) та адміністративно-владні². За думкою Б.Н. Габричидзе, методи державного управління поділяються на основні (адміністративні та економічні) та інші методи – статистичні, соціологічні, психологічні, інформаційно-забезпечувальні тощо³. В.Я. Малиновський за функціональним змістом розрізняє адміністративні (розпорядчі, регламентаційні, нормативні), економічні (планування, державне регулювання, ціноутворення, економічне стимулювання та ін.), правові (правове регулювання, переконання і примус, субординація і координація), соціально-психологічні (соціальні, морально-етичні, психологічні) методи. За характером управлінського впливу їх поділяють на методи правового регулювання й публічного адміністрування⁴. Г.В. Атаманчук за формами діяльності вирізняє методи правотворчої, оперативно-виконавчої, правоохоронної діяльності, методи роботи з інформацією, методи підготовки і проведення організаційних заходів, добору й розвитку управлінських кадрів, методи виконання⁵. А.М. Колодій, А.Ю. Олійник вважають, що методи

¹ Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М. : Юрист, 1999. – С. 286.

² Лунев А.Е. Взаимосвязь методов и технических средств в управлении // Управление и право / под ред. Ю.М. Козлова. – М. : Изд-во МГУ, 1974. – Вып. 1. – С. 51.

³ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право: учебник. – М. : Норма-ИНФРА-М, 1998. – С. 248-252.

⁴ Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. – К. : Атіка, 2003. – С. 369.

⁵ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М. : Омега-Л, 2004. – С. 250.

діяльності державних органів та їх посадових осіб можна підрозділити на правові, організаційні та організаційно-правові.¹

При усій різноманітності підходів до класифікації методів діяльності дослідники акцентують увагу на такій підставі диференціації, як характер впливу на об'єкт управління, у зв'язку з чим методи поділяються на методи прямого і опосередкованого управлінського впливу.

Методи прямого президентського впливу пов'язані з безпосереднім впливом у директивному, обов'язковому порядку на волю та поведінку об'єкта владної діяльності. Вони характеризуються категоричністю, що не допускають свободу дій, суворо регламентовані правовими актами, їх застосування забезпечується контрольно-наглядовим апаратом, а за невиконання або неналежне виконання передбачені негативні наслідки. Застосування таких прийомів та способів владної діяльності Президента України зумовлюється необхідністю швидкого одержання чітко визначеного результату, концентрації для цього певного кола ресурсів. Воно виправдано для одержання швидкого, тактичного успіху, розв'язання конкретної проблеми, проте ускладнює досягнення стратегічних цілей, оскільки не допускає гнучкості в управлінській діяльності.

На відміну від вказаних, методи опосередкованого впливу дозволяють Президентів впливати на волю та поведінку об'єкта владарювання через його потреби, створення умов діяльності, де у об'єкту залишається можливість вибору моделі дій. Такий вплив створює умови для активності свого об'єкту, надає йому можливість вибору оптимальних моделей поведінки з урахуванням наявних об'єктивних умов його діяльності, підвищує його ініціативність та відповідальність за доручену сферу суспільних справ. Будучи зорієнтованими на стратегічні цілі діяльності, ці методи забезпечують більш усталені, довгострокові результати,

¹ Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / за ред. Я.Ю. Кондратьєва. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – С. 42.

формують нову якість взаємодії між органом влади і підвладним об'єктом.

Реформування цілей та змісту державної влади зумовило зміну пріоритетів у виборі та застосуванні методів її здійснення, перенесення акцентів з адміністративних на методи опосередкованого управлінського впливу. Зокрема, у юридичних джерелах підкреслюється, що перехід до ринкових відносин загострив проблему співвідношення різних методів, що пов'язано з переходом до визнання господарської самостійності більшості суб'єктів цивільного обороту, лібералізацією громадського життя, мінімізацією державного контролю у сферах приватного життя¹.

Поряд з методами діяльності важливу роль у механізмі здійснення державної влади Президентом України відіграють й організаційні методи. Суть їх полягає в упорядкуванні самої організації системи управління – її структури, функцій, компетенції кожного структурного підрозділу, суб'єкту і об'єкту управління, персональній розстановці кадрів, інформаційних каналів прямого і зворотного зв'язку, завданої послідовності дій. А це означає, що організаційні методи здійснюють прямий вплив на організацію об'єкту і лише опосередкований – на основу його виробничу діяльність. За допомогою цих методів створюється необхідна упорядкованість організації суб'єкта і об'єкта управління².

Як слушно вказує С. Г. Серьогіна, враховуючи складність і багатомірність проблематики методів діяльності органів державної влади, розмаїття думок щодо класифікації методів доцільно підійти до цього питання, керуючись їх призначенням. Адже методи - це способи і прийоми, що дозволяють упорядкувати і ефективно організувати реалізацію функцій і повноважень органів публічної влади. Процес реалізації функцій і повноважень

¹ Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право: учебник. – М. : Эксмо, 2005. – С. 259.

² Советское строительство: учебник / под ред. А.А. Безуглова. – М. : Юрид. лит., 1985. – С. 223.

органів публічної влади має певні стадії. Незалежно від того, яка конкретно функція реалізується, її здійснення починається з планування, збору й обробки інформації, продовжується виробкою рішення, його виконанням і закінчується контролем за виконанням рішення. Для кожного з цих етапів характерні свої засоби досягнення поставлених цілей. При цьому у процесі реалізації можуть бути задіяні органи публічної влади, їх структурні підрозділи та посадові особи, які повинні координувати свою роботу на всіх етапах владної діяльності. Відповідно, використовуються способи і прийоми підвищення ефективності їх праці, професіоналізму, службової та соціальної активності¹. Виходячи з вищевикладеного, можна виділити організаційні методи, що мають універсальний характер – планування, інформаційного забезпечення, вироблення рішень, організації виконання, контролю за виконанням, координації діяльності, роботи з кадрами.

Система організаційних методів діяльності Президента України характеризується як своєю комплексністю, так і цілісністю. Будучи відносно самостійними прийомами та способами діяльності, разом з цим методи у процесі реалізації компетенції глави держави перетворюються у функціонально цілісний процес, у якому методи нерозривно пов'язані, взаємообумовлені, тісно переплетені, один стає передумовою застосування іншого, а певні прийоми та способи діяльності можуть одночасно виступати у якості елементів змісту різних методів діяльності. При цьому прийоми та способи діяльності, що вчиняються Президентом безпосередньо, дуже тісно переплітаються та поєднуються з тими, що здійснюються спеціально створеними ним структурами апарату.

Аналіз ролі апарату Президента України в системі окремих організаційних методів діяльності глави держави, на наш погляд, слід розпочати з методу планування, адже саме цей метод

¹ Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / за ред. С.Г. Серьогіної. – 2-ге вид. переробл. та доповн. – Х. : Право, 2001. – С. 63-64.

спрямований на забезпечення поступальності як державного розвитку, так і виконання завдань владної діяльності Президента України. Планування, як вказується у наукових джерелах, є найважливішим елементом наукового управління соціальними процесами¹, надає часові орієнтири державній політиці і відповідно державному управлінню². За сучасної організації роботи державного апарату планування широко використовується у практичній діяльності органів влади. При цьому воно за терміном реалізації може носити як оперативний, поточний, так і перспективний характер.

Тривалий час у державно-правовій сфері домінувало виключно поточне планування, навіть склалася думка про те, що планування на термін більше строку легіслатури (4-5) років того чи іншого органу державної влади, посадової особи, є недоцільним, а інколи взагалі неможливим. Разом з цим досвід країн, які йдуть шляхом могутнього індустріально-демократичного розвитку, технологічної модернізації виробничих сил, переконливо свідчить про першочергове значення стратегічного планування. При чому у діяльності державних органів мають реалізовуватися усі етапи такого планування – оцінка, аналіз, передбачення, прогнозування, програмування, проектування. Прогнозування соціально-економічного розвитку ґрунтується на інформації щодо майбутнього стану суспільних процесів, що має ймовірний характер. Така інформація може бути отримана за допомогою моделювання, експертних оцінок, системного аналізу суспільно-політичних, економічних процесів, формально-логічних висновків експертів.

Стратегічне планування в діяльності Президента України забезпечується декількома спеціально створеними допоміжними органами, серед яких особливе місце посідають Комітет

¹ Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. – М. : Политиздат, 1973. – С. 214-233; Иванов В.Н. Основы социального управления. – М., 2001. – С. 82-84.

² Глобализация и государственное единство России / отв. ред. Б.С. Эбзеев. – М. : Формула права, 2006. – С. 251-252.

з економічних реформ та Національний інститут стратегічних досліджень.

Комітет з економічних реформ є консультативно-дорадчим органом при Президенті 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 населення¹. Основними завданнями Комітету є:

1) 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»;

2) підготовка національних планів дій щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»;

3) забезпечення підготовки для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України законопроектів, спрямованих на реалізацію Програми;

4) 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;

5) здійснення аналізу ефективності реалізації Програми, стану виконання національних планів та підготовка пропозицій щодо корегування Програми та національних планів;

6) 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.

¹ Питання Комітету з економічних реформ: Указ Президента України від 17.03.2010 р. № 355/2010 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 20. – Ст. 846.

Комітет відповідно до покладених на нього основних завдань:

1) забезпечує узагальнення пропозицій щодо напрямів та механізмів здійснення необхідних економічних реформ;

2) забезпечує підготовку національних планів, затверджує плани-графіки з упровадження економічних реформ;

3) забезпечує підготовку відповідно до національних планів законопроектів, а також проектів актів Президента України, спрямованих на впровадження Програми;

4) заслуховує інформацію про стан роботи з упровадження економічних реформ, у тому числі про стан підготовки законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів;

5) розглядає питання корегування напрямів та механізмів здійснення економічних реформ, відповідної актуалізації Програми, національних планів, корегування планів-графіків з упровадження економічних реформ;

6) здійснює моніторинг стану впровадження економічних реформ у регіонах та готує пропозиції щодо прискорення здійснення економічних реформ та регіонального економічного зростання;

7) організовує вивчення громадської думки щодо питань, які розглядаються Комітетом, забезпечує висвітлення у засобах масової інформації результатів роботи Комітету;

8) організовує проведення моніторингу інформаційного простору з питань висвітлення економічних реформ в Україні, напрацьовує пропозиції щодо забезпечення поширення в Україні та за її межами об'єктивної інформації про стан та результати проведення економічних реформ;

9) виконує інші функції відповідно до актів Президента України.

Комітет має право запитувати та одержувати в установленому порядку від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян інформацію, матеріали і документи, необхідні для виконання

покладених на нього завдань; залучати в установленому порядку до участі в роботі Комітету як радників посадових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування, працівників підприємств, установ і організацій, провідних вітчизняних та іноземних учених і фахівців, у тому числі експертів міжнародних фінансових організацій, представників об'єднань громадян; заслуховувати звіти керівників відповідних напрямів реформ, керівників центральних органів виконавчої влади щодо стану реалізації Програми та виконання національних планів, планів-графіків з впровадження економічних реформ; утворювати тимчасові експертні групи для опрацювання окремих питань діяльності Комітету; запрошувати на свої засідання представників державних органів, органів місцевого самоврядування, голів регіональних комітетів з економічних реформ, представників підприємств, установ, організацій, а також об'єднань громадян, залучати запрошених осіб до обговорення відповідних питань; вносити пропозиції щодо створення нових напрямів з впровадження реформ та призначення їх керівників; ініціювати проведення громадського обговорення проектів законів, актів Президента України, підготовлених на виконання національних планів; організовувати та проводити конференції, круглі столи, дискусії, наради з питань, віднесених до його відання.

Комітет утворюється у складі Голови, виконавчого секретаря та інших членів, які беруть участь у його роботі на громадських засадах. Головою Комітету є Президент України. Персональний склад Комітету затверджується Президентом України.

Основною організаційною формою роботи Комітету є засідання, які проводяться в міру потреби, але не рідше одного разу на квартал. Засідання Комітету є правомочним, якщо на ньому присутні більше половини його складу. Засідання Комітету є відкритими і гласними. Відкритість засідань забезпечується шляхом створення умов для присутності на них представників засобів масової інформації, гласність - шляхом розміщення інформації про діяльність Комітету, підготовлені ним матеріали

на веб-сайті офіційного Інтернет-представництва Президента України.

Рішення Комітету приймаються більшістю голосів присутніх на засіданні членів Комітету. Рішення Комітету в разі необхідності реалізуються шляхом видання в установленому порядку актів Президента України, внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України відповідних законопроектів.

Найважливішим результатом діяльності Комітету з економічних реформ стала підготовка національних проектів, що мають стратегічне значення для окремої галузі економіки, регіону чи вирішення соціальної проблеми та реалізуються під патронатом Президента України. Проекти мають обмежений термін реалізації, обсяг та не залежать від форм власності. Враховуючи світовий досвід реалізації національних проектів розвитку, були розроблені модельовані ринком стратегічні інвестиційні проекти в рамках ключових національних пріоритетів, визначених Президентом України. Більшість з них реалізується на нових засадах моделі державно-приватного партнерства. Основними вимогами формування національних проектів були визначені пріоритетне залучення інвестиційних коштів, впровадження проектного менеджменту в державне управління, результативність, персональна відповідальність, антикорупційність та партнерство з кращими світовими компаніями. Вказані проекти визначені практичною основою для здійснення економічних реформ в країні.

Не менш важливу роль у стратегічному плануванні діяльності Президента України відіграє Національний інститут стратегічних досліджень, який є базовою науково-дослідною установою аналітико-прогностичного супроводження діяльності Президента України.

Інститут забезпечує проведення аналітичних та прогностичних розробок з питань суспільно-політичної, соціально-економічної, зовнішньополітичної, воєнно-політичної, етнополітичної, гуманітарної, інформаційної та екологічної

стратегії розвитку України та її регіонів, а також з проблем національної безпеки держави.

Основними завданнями Інституту є наукове обґрунтування, аналіз та оцінка проблем і перспектив суспільно-політичного розвитку України; дослідження та моніторинг регіональних аспектів суспільного розвитку; подання Президентові України пропозицій щодо визначення перспектив формування та реалізації стратегії суспільно-політичного розвитку України; організаційне, методичне та наукове супроводження підготовки проектів щорічних послань Президента України до Верховної Ради України; підготовка проектів програмних документів та нормативно-правових актів; наукова експертиза проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, державних заходів соціально-політичного спрямування.

Стратегічне планування соціально-економічного розвитку країни забезпечується за допомогою і такого способу діяльності, як підготовка послань Президента України до Верховної Ради України. Щорічні послання Президента України до Верховної Ради України є офіційними документами глави держави, у яких на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин.

Підготовка щорічного послання Президента України покладається на Адміністрацію Президента України, До цієї роботи залучаються Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, окремі міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, наукові заклади, вчені та фахівці. На підставі системного аналізу стану справ в сфері своєї діяльності кожний з державних органів та наукових закладів передає в установлені строки до Адміністрації Президента України узагальнені матеріали і вносить пропозиції щодо

вирішення наявних проблем. Підготовка послань здійснюється на основі одержаних матеріалів, їх аналізу і узагальнення під безпосереднім керівництвом Президента України. В практику підготовки послань введена одночасна розробка необхідних законодавчих актів, спрямованих на створення відповідних умов для реалізації передбачених в посланні Президента заходів. На Адміністрацію Президента України покладається також і здійснення контролю щодо реалізації положень, викладених в посланнях, та щоквартальне інформування Президента України про його результати.

Поряд з плануванням внутрідержавного розвитку, яке опосередковано визначає зміст діяльності органів влади, Президентом України широко використовується й організаційне планування, яке дозволяє упорядкувати «зовнішню» сторону його діяльності, передбачити у майбутньому конкретні заходи з реалізації поставлених перед ним завдань. Крім того, структури апарату здійснюють й організаційне планування власної діяльності, спрямованої на виконання покладених на них Президентом завдань. Порядок організаційного планування визначається, як правило, внутрішніми процедурно-процесуальними документами відповідних органів. План роботи містить перелік взаємопов'язаних, спрямованих на досягнення конкретної мети, завдань, визначає їх зміст, порядок, строки, конкретні заходи з виконання, коло виконавців, а також форми контролю виконання цих заходів. Він затверджується керівником органу влади і набуває юридичної сили офіційного документу.

Організаційне планування забезпечує цілеспрямованість та впорядкованість роботи як Президента України, так і його апарату, структурних підрозділів та посадових осіб допоміжних органів Президента України. Воно, забезпечуючи ритмічність діяльності, підвищує в цілому ефективність практики, сприяє раціональному використанню сил та засобів, налагодженню конструктивної взаємодії структурних ланок органу влади, посиленню відповідальності посадових осіб за

здійснення покладених на них функціональних обов'язків, завдань та доручень¹.

Планування виступає у якості необхідного інструменту організації та удосконалення і такого складного процесу як нормотворчість. На жаль, на сьогоднішній день вимушені констатувати приділення недостатньої уваги даному питанню. Системна робота з планування діяльності щодо розробки проектів актів Президента України або інших правових актів, що подаються як ініціатива Президента України, практично відсутня. Разом з цим плановий підхід до нормотворчої діяльності об'єктивно необхідний, особливо сьогодні. Він перш за все обумовлений підвищенням ролі права як соціального регулятора в умовах побудови правової державності, а також станом сучасної правової системи. Без передбачення подальших кроків щодо її розвитку неможливо розв'язати завдання оптимізації правової системи, узгодженості її елементів, підвищення ролі закону у суспільному житті. Планування нормотворчості вимагає також і динамізм предмету правового регулювання – суспільних відносин, у зв'язку з чим більш високі вимоги ставляться до оперативності й якості видання необхідних для розвитку соціально-економічної, громадсько-політичної сфери нормативно-правових актів.

Одночасно планування нормотворчої роботи привносить організуюче начало у діяльність державних органів, дозволяє найбільш раціонально організувати процес підготовки проектів правових актів, до якого, як правило, залучається значне коло суб'єктів. За цих умов воно надає можливості чітко визначити основні етапи, роль кожного учасника нормотворчого процесу, надати цьому процесу цілеспрямований характер, забезпечити контроль за ходом підготовки акту. Неможна при цьому не відмітити і те, що планування стимулює діяльність розробників проектів актів, виступає важливим чинником активізації їх зусиль, спрямування їх на вивчення суспільної практики, чинного

¹ Ортинський В.Л., Кісіль З.Р., Ковалів М.В. Управління в органах виконавчої влади України. навч. посіб. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – С. 100.

законодавства, пошук оптимальних варіантів правових рішень. Крім того, у науковій літературі наголошується і на етико-правовому значенні планування нормотворчої діяльності – прозорість правопідготовчих робіт знімає підозри у лобізмі¹.

Необхідність організації нормотворчої діяльності Президента України на планових засадах має бути закріплена нормативно. Проте, рівень регламентації залишається доволі низьким, що стосується даної сфери правової діяльності не лише глави держави, але й інших органів державної влади. Зокрема, звертає на себе увагу неврегульованість даного питання навіть у Регламенті Верховної Ради України.

Планування нормотворчої діяльності Президента України повинно забезпечити її послідовність, безперервність, наступність, надати можливості концентрувати нормотворчі зусилля на найбільш важливих, вузлових питаннях суспільного розвитку, забезпечити повноту правової регламентації, усунути дублювання правових рішень, раціонально використати наявні у глави держави нормотворчі ресурси. Інакше нормотворчий процес розвиватиметься спонтанно, ситуативно, зі значними втратами у якості проектів нормативно-правових актів.

Нормотворчість органічно вплетена у процес функціонування інституту Президента України. Через нормотворчість, у процесі її і завдяки їй політична воля і законні інтереси Української держави, що представляє Президент України, одержують своє соціально-формальне закріплення і внаслідок цього набувають обов'язкового характеру для учасників правовідносин. Як виду діяльності органу державної влади їй властивий організуючо-регулятивний характер впливу на суспільну систему, основні риси державного управління². Вона забезпечує вирішення Президентом України цілком конкретних задач: заповнення

¹ Пособие по законотворчеству: канадский опыт для России / под ред. С.В. Кабышева. – М. : Формула права, 2009. – С. 45.

² Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). – М. : ОАО «НПО Экономика», 2000. – С. 26-30.

правових прогалин, усунення правових помилок, колізій, що існують у певних сферах суспільного життя; оновлення чинного нормативного матеріалу, приведення його у відповідність до змінюваних громадсько-політичних, соціально-економічних та інших реалій розвитку суспільства, соціальних потреб; формування нових цілей суспільно-корисної діяльності з визначенням засобів їх досягнення¹.

Повноваження щодо видання державно-владних актів є найважливішим елементом компетенції глави держави. Вони характеризують його особливу, владну, природу, дозволяють у межах і порядку, визначених Конституцією України, брати участь у загальнодержавному регулюванні, будучи елементом його системи. У конституційно-правових реаліях сьогодення Президент України видає правові акти, насамперед укази, які мають доленосне значення для подальшого розвитку та удосконалення державного будівництва та правотворення, здійснення адміністративної та інших правових реформ, а також реалізує своє конституційне право законодавчої ініціативи і вносить на розгляд Верховної Ради України важливі законопроекти у сфері політичного, безпекового та оборонного, соціально-економічного, культурного, інформаційного, екологічного та іншого розвитку суспільства і держави, звертається з посланнями до народу та до парламенту, видає в межах своєї компетенції інші документи (доручення, директиви тощо), реалізація яких передбачає удосконалення системи національного законодавства. До того ж, як справедливо зазначав В.Ф. Погорілко, Президент України володіє широким колом нормотворчих повноважень, оскільки він є гарантом конституційного ладу, що розширює предмет відання глави держави на протигагу законодавчим повноваженням Верховної Ради України². Така нормотвор-

¹ Москалькова Т.Н., Чернышов В.В. Нормотворчество: науч.-практ. пособие. – М.: Проспект, 2011. – С.53.

² Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика: монографія / відп ред. В.Ф. Погорілко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2003. – С. 342-344.

ча діяльність Президента України вимагає свого належного та своєчасного теоретико-методологічного та нормопроектного забезпечення. Спонтанні нормотворчі рішення, рівно як і нормотворча інертність глави держави, є неприпустимими з огляду на важливість політико-правової ролі всенародно обраного Президента України у суспільстві та державі.

З організаційно-технологічної точки зору нормотворчість Президента України здійснюється за допомогою методу вироблення рішень. Дослідження проблематики прийняття державно-владних рішень завжди перебувало у полі зору науковців, але за сучасних умов докорінних суспільних перетворень одержує новий імпульс. Адже у змісті цих рішень знаходять своє відображення змінювані інструменти управління суспільством, і ефективність впливу таких рішень на свідомість та поведінку громадян значною мірою залежить від правильного поєднання в конкретно-історичних умовах політичних настанов з соціальними регуляторами, якості підготовлених актів.

Президент України приймає велику кількість рішень нормативного і правозастосовчого, державно-владного і організаційного, політико-правового, економічного, соціально-культурного та іншого галузевого характеру, що спрямовуються на розв'язання актуальних проблем суспільного розвитку. Значна кількість управлінських рішень вимагає їх систематизації, виділення певних видів та форм, розробки відповідної методики підготовки та прийняття згідно з компетенцією глави держави. Цілком очевидно є потреба вирішення конкретних питань, що стосуються порядку підготовки та прийняття державно-владних рішень, механізму організації та контролю виконання таких рішень, встановлення відповідальності за цю роботу.

Загальна модель раціонального прийняття рішень включає певну послідовність етапів, стосовно яких у науці немає єдності поглядів¹. Найбільш поширеним є підхід за яким виокремлю-

¹ Зуб А.Т. Принятие управленческих решений. Теория и практика: учеб. пособие. – М.: ИД «Форум»: ИНФРА-М, 2010. – С. 35-36.

ється постановка (усвідомлення) проблеми, збір інформації за нею (ідентифікація проблеми), розробка альтернатив рішення та критеріїв їх оцінки, проведення оцінки, вибір однієї з альтернатив як оптимальної, прийняття та оформлення рішення. Окремим предметом дослідження у юридичній науці стали стадії правотворчої діяльності.

Розробка проектів правових актів Президента України – складна та кропітка робота. Практика свідчить, що уважна підготовка та прийняття кожного рішення вимагають збору необхідних підготовчих матеріалів, проведення досліджень громадської думки, аналізу ефективності очікуваного результату владного впливу. Розробники проекту мають знайти та проаналізувати чинні в державі акти з відповідного питання, міжнародні стандарти, зарубіжне законодавство, відшліфувати формулювання майбутніх норм, провести широке та кваліфіковане їх обговорення. Адже чимало недоліків багато в чому обумовлені невиправданою поспішністю підготовки та прийняття державно-владних рішень, відсутністю достатнього досвіду підготовки актів, кваліфікованих кадрів. Як наслідок – безсистемність, хаотичний розвиток законодавства, відсутність науково обґрунтованої системи правових актів, протиріччя і неузгодженості всередині нормативно-правового масиву¹.

У зв'язку з цим особливо важливого значення набуває відповідність процесу вироблення рішень Президента України певним принципам та вимогам, які повинні одержувати нормативне закріплення. У науці були висловлені різні точки зору на систему принципів правотворчої діяльності. Зокрема, до них запропоновано відносити: демократизм, законність, гуманізм, науковий характер, професійність, ґрунтовність підготовки проєктів, технічну досконалість актів²; демократизм, професійність,

¹ Проблеми правотворчества субъектов Российской Федерации / отв. ред. А.С. Пиголкин. – М. : НОРМА, 1998. – С. 3.

² Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина, - М. : Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1995. – С. 201-202.

конституційну законність, відповідність реальній дійсності, використання правового апарату, науковість, справедливість¹; науковість, демократизм, безпосередню правотворчість закону, плановість, об'єктивність, системність². На наш погляд, до принципів зазначеної діяльності слід відносити законність, демократизм, об'єктивність, науковість, професійність, системність.

Законність – універсальний принцип, що охоплює усі сторони правового життя, у тому числі й діяльність Президента України щодо підготовки і видання владних рішень. Будучи принципом конституційним, законність містить конкретні вимоги, закріплені в Основному Законі, та одночасно закладає легітимне підґрунтя відповідної діяльності органу влади, її демократичне, соціальне, правове спрямування. Конституція України закріплює основні положення, які стосуються сфери регулювання цієї діяльності, зокрема: 1) встановлює принцип верховенства права, що зумовлює дотримання ієрархії, чіткої підпорядкованості та співвідношення правових актів різної юридичної сили; закріплює пряму дію норм Конституції України; 2) забезпечує дотримання прав і свобод людини і громадянина при здійсненні правотворчої діяльності (шляхом недопущення звуження їх змісту та обсягу, обов'язковості оприлюднення актів тощо); 3) вимагає здійснення діяльності як одного з напрямків державно-владного функціонування виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України³.

Демократизм у процесі вироблення рішень Президента України у першу чергу передбачає конструктивне та різнобічне співробітництво органів, що здійснюють розробку проєкту акту з інститутами громадянського суспільства у процесі такої

¹ Миннихметов Р.Г., Файзуллин Г.Г. Правотворческая и правоприменительная деятельность в Российской Федерации: вопросы теории и практики // Право и политика. – 2007. – № 8. – С. 140-144.

² Мелехин А.В. Теория государства и права. – М. : Маркет ДС корпорейшн, 2007. – С. 157.

³ Петришина М.О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні : монографія. – Х. : Право, 2011. – С.91.

роботи. Активна участь громадян в управлінні державою також є вимогою конституційного характеру. Вона сприяє більшій відповідності президентських рішень суспільним очікуванням, їх затребуваності суспільною практикою. Це має тісний зв'язок із принципом об'єктивності – правотворча діяльність має бути реальним фактом соціальної дійсності, а прийняття Президентом України державно-владного рішення – правовим способом реагування на потреби суспільства і держави.

Методи, засоби, форми, зміст правотворчої діяльності повинні спиратися на висновки і рекомендації науки, бути перевірені на практиці. Незаперечним є той факт, що на всіх етапах нормотворчості мають залучатися вчені, фахівці, експерти. Одним з сучасних показників науковості діяльності з підготовки і прийняття правових актів стає активне використання сучасних інформаційних технологій, автоматизація процесу збору, накопичення і обробки інформації, стандартизація і уніфікація правових рішень, застосування прийомів моделювання, прогнозування, державно-правових експериментів. Лише за таких умов можна розраховувати на скорочення розриву між існуючою і тією, що вимагається, швидкістю прийняття правових рішень, спрощення роботи з сучасним величезним, неупорядкованим масивом правової інформації¹. Науковість вимагає також всебічної обґрунтованості вибору певної альтернативи рішення з урахуванням економічних, соціальних, правових, морально-етичних та інших його детермінант.

Проекти актів Президента України повинні готуватися фахівцями, які мають відповідну освіту, правотворчі навички та вміння, володіють прийомами юридичної техніки. Інакше, державно-владні рішення готуватимуться і прийматимуться без урахування реальних суспільних потреб, без узгодження

¹ Голоскоков Л.В. Методология исследования модернизации права: классический и информационно-коммуникативный подходы // Современные методы исследования в правоведении / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – Саратов, 2007. – С. 397-423.

з діючим нормативно-правовим матеріалом, що породжує такі негативні явища у правовій системі, як прогалини правового регулювання, колізії нормативно-правових актів, з грубими порушеннями вимог юридичної техніки. У зв'язку з цим актуальною задачею державного будівництва є формування спеціалізованих структурних підрозділів, зміцнення юридичних підрозділів, цільова підготовка юридичних кадрів для органів державної влади.

З позицій системності правовий акт Президента України повинен органічно інтегруватися до існуючого правового поля, бути узгодженим по «вертикалі» системи правових актів держави. Правовий масив має бути структурований, не допускати прогалин та дублювання, забезпечувати повноту та достатність правового регулювання. Крім того, до рішень Президента України висуваються такі вимоги, як своєчасність вироблення, прийняття та реалізації, оптимальність, гнучкість, ефективність, реальність. Рішення повинно мати можливість бути реалізованим, не допускати конфлікти.

Очевидно, що підготовку своїх правових актів та інших правових документів Президент України не може і не повинен здійснювати одноособово. Відповідне нормопроектне забезпечення нормотворчої діяльності Президента України здійснюється компетентними й уповноваженими на те суб'єктами. Важливість якості результатів їх роботи складно переоцінити. У зв'язку з цим слід навести поширену, починаючи із середини ХІХ ст. в американській законопроектній практиці, аксіому: найрішучіша воля законодавців, найдоброзичливіша та найрозумніша політика, найвдаліший вибір і застосування засобів – усе це у процесі складання закону легко може бути зведено нанівець некомпетентністю укладача законопроектів¹. Ця теза вбачається актуальною й щодо нормотворчої діяльності Президента України та її належного нормопроектного забезпечення.

¹ Сейдман Е., Сейдман Р.Б., Абеесекере Н. Розробка законопроектів для демократичних соціальних змін: пер. з англ. / за заг. ред. М. Мельника. – К. : Сфера, 2006. – С. 19.

Указом Президента України від 15.11.2006р. №970/2006 було затверджено Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України¹. Відповідно до цього документу повноваження щодо внесення проектів актів Президента України, поряд з Кабінетом Міністрів України та Радою міністрів Автономної Республіки Крим, надані Главі Адміністрації Президента України, його першим заступникам та заступникам, Секретарю Ради національної безпеки і оборони України, радникам, консультативним, дорадчим та іншим допоміжним органам і службам, утвореним Президентом України. Даний перелік передбачає коло суб'єктів, уповноважених вносити проекти правових актів Президента України, але не встановлює суб'єктів, уповноважених здійснювати їх підготовку. Із чого можна зробити висновок, що здебільшого ці суб'єкти збігаються, а їх узагальнена функція полягає в нормопроектному забезпеченні діяльності глави держави.

Поряд з цим встановлено, що у випадках, передбачених Конституцією та законами України, актами і дорученнями Президента України, проекти актів Президента України вносять інші суб'єкти. Такий підхід до унормування системи суб'єктів, які здійснюють підготовку та внесення проектів актів Президента України, загалом є вдалим з огляду на конституційно-правовий статус Президента, а також завдання, функції та повноваження, закріплені за ним в Основному Законі. Президент України як гарант Конституції України і прав та свобод людини має бути відкритим для нормопроектних ініціатив не лише уповноважених органів публічної влади, власних допоміжних структур, але й для громадян, суб'єктів місцевого самоврядування, а також інститутів громадянського суспільства.

Окремо слід відзначити неодноразові спроби створити в Україні спеціально уповноважену на здійснення стратегічного

¹ Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15.11.2006 р. №970/2006 (із змін.) // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 47. – Ст. 3123.

нормопроектного забезпечення діяльності Президента України структури. Зокрема, свого часу з метою поліпшення умов для координації законотворчої діяльності глави держави Указом Президента України від 19.07.2001 р. № 533/2001 було створено Національний законотворчий центр¹. Але через півроку цей Указ втратив чинність, а в подальшому, відповідно до ст. 1 Указу Президента України «Про поліпшення організації законопроектної діяльності» від 26.11.2003 р. №1348/2003, функції розробника законопроектів почало здійснювати Міністерство юстиції України².

19 грудня 2007р. Президент України своїм Указом «Питання нормопроектного забезпечення діяльності Президента України» № 1237/2007 створив у складі Національного інституту стратегічних досліджень самостійний структурний підрозділ – Центр нормопроектного забезпечення діяльності Президента України³. До його завдань належало: розроблення з урахуванням вітчизняного та світового досвіду пропозицій щодо пріоритетів державної політики і шляхів їх впровадження; підготовка проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань, віднесених Конституцією України до повноважень Президента України; надання наукової та консультативної допомоги Секретаріату Президента України, консультативним, дорадчим та іншим допоміжним органам і службам, які створюються Президентом України; забезпечення проведення наукової експертизи проектів нормативно-правових актів; підготовка та видання науково-практичних коментарів до законів та інших нормативно-правових актів України тощо. Порядок його

¹ Про Національний законотворчий центр: Указ Президента України від 19.07.2001 р. №533/2001 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 29. – Ст. 1307.

² Про поліпшення організації законопроектної діяльності: Указ Президента України від 26.11.2003 р. №1348/2003 (зі змін.) // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 51. – Т. 1. – Ст. 2661.

³ Питання нормопроектного забезпечення діяльності Президента України: Указ Президента України від 19.12.2007 р. № 1237/2007 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 97. – Ст. 3530.

організації та діяльності визначався у Положенні про однойменний Центр, затвердженому Указом Президента України «Про деякі питання Центру нормопроектного забезпечення діяльності Президента України» від 4 квітня 2008 р. №83/2008¹. У 2010р. Центр був ліквідований Указом «Про оптимізацію діяльності з розроблення наукових засад національної безпеки України» від 2 квітня 2010р. № 471/2010².

Ліквідація Центру нормо проектного забезпечення діяльності Президента України мала об'єктивні передумови, адже Центр так і не утвердився як самостійний, потужний і впливовий суб'єкт нормо проектування. На нашу думку О. Скрипнюка і В.Федоренко, цьому завадили: а) відсутність чітко регламентованої процедури нормопроектного забезпечення діяльності Президента України, яка часто застосовується *ad hoc*, або ж навпаки – у силу усталеної (але не унормованої) процедури, що практично унеможливує утвердження нових суб'єктів з підготовки проектів правових актів Президента України; б) безумовний пріоритет оперативного над стратегічним у нормопроектному забезпеченні діяльності Президента України; в) організаційна несамостійність Центру нормопроектного забезпечення діяльності Президента України, який не був самостійною юридичною особою і не міг здійснювати самостійну управлінську політику; г) відсутність чітко регламентованої процедури планування нормопроектних робіт Центру, їх здійснення, подання проектів актів глави держави і зворотного зв'язку за результатами відповідної роботи; г) неготовність системи суб'єктів нормопроектного забезпечення діяльності Президента України до взаємодії з новим самостійним суб'єктом, який здійснює підготовку стратегічних проектів актів президента, насамперед

¹ Про деякі питання Центру нормопроектного забезпечення діяльності Президента України: Указ Президента України від 04.04.2008 р. №83/2008 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 9. – Ст. 217.

² Про оптимізацію діяльності з розроблення наукових засад національної безпеки України: Указ Президента України від 02.04.2010 р. №471/2010 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 25. – Ст. 976.

законопроектів, на середньострокову та довгострокову перспективу, а також здійснює формування наукової доктрини відповідних нормопроектних робіт¹.

Центральну роль у нормопроектувальній та нормопідготовчій діяльності глави держави на сьогоднішній день відіграє Адміністрація Президента України. Так, на цей орган покладені завдання щодо розробки проектів актів Президента України, реєстрації та опрацювання проектів, внесених іншими суб'єктами нормотворчої ініціативи. Внесені проекти актів Президента України реєструються та опрацьовуються в Адміністрації Президента України протягом тридцяти календарних днів, а проекти, що мають терміновий характер, - у визначені Главою Адміністрації строки. У разі потреби ці строки можуть бути продовжені Главою Адміністрації. Порядок опрацювання визначається внутрішнім положенням, затвердженим Главою Адміністрації. При цьому проект проходить юридичну експертизу, фахове галузеве або функціональне опрацювання, літературне редагування.

Опрацьовані в Адміністрації Президента України проекти актів мають бути завізовані Главою Адміністрації Президента України, Першим заступником та заступником Глави Адміністрації Президента України, до компетенції яких належить питання, що пропонується до вирішення проектом акта Президента України, керівниками структурних підрозділів Адміністрації Президента України, що здійснювали опрацювання проекту акта, проекти актів з питань національної безпеки та оборони - Секретарем Ради національної безпеки і оборони України.

Проекти актів подаються на підпис Президентіві України Главою Адміністрації Президента України. У разі якщо Президент України відхилив проект акта, такий проект

¹ Скрипнюк О., Федоренко В. Правотворчість Президента України та її нормо проектне забезпечення: питання теорії і практики // Право України. – 2011. – № 3. – С. 181.

повертається у триденний строк суб'єкту, який його вносив. Якщо Президентом України висловлено зауваження до поданого на підпис проекту акта, такий акт доопрацьовується в Адміністрації, погоджується, візується у загальному порядку та повторно подається на підпис Президентові України.

Очевидно, що слід розрізняти як безпосередню нормотворчість Президента України, так і його пряму чи опосередковану участь у інших видах нормотворчої діяльності, зокрема у законодавчому та конституційному процесах. Сфера безпосередньої нормотворчої діяльності Президента України є доволі вузькою і стосується здебільшого міжнародних відносин, забезпечення національної безпеки та обороноздатності України, порядку вирішення питань громадянства України, помилування, представлення до нагородження та вручення нагород України, а також деяких питань кадрової політики. Якщо організаційна складова законопроектної роботи, як і ординарна нормотворча діяльність Президента, покладена на Адміністрацію глави держави, то з метою організації конституційно-правового проектування Президентом України був створений спеціальний допоміжний орган.

Відповідно до Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України, затвердженого Указом Президента України від 30.03.1995р. № 270/95, законопроекти та інші документи законодавчої ініціативи Президента України готують радники та відповідні структурні підрозділи Адміністрації Президента України за дорученням Глави Адміністрації або за їх власною ініціативою¹. Як законодавча ініціатива Президента України на розгляд Верховної Ради України можуть бути подані також проекти найважливіших законів,

¹ Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України: Указ Президента України від 30.03.1995 р. № 270/95 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/270/95>.

опрацьованих у Секретаріаті Кабінету Міністрів України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, наукових установах. Законопроекти, що надходять від Кабінету Міністрів України, подаються з візами Прем'єр-міністра України, а у разі його відсутності - відповідного віце-прем'єр-міністра України, а також керівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, до сфери діяльності яких належать ці проекти. Законопроекти, розроблені в Адміністрації Президента України, мають бути завізовані керівниками структурних підрозділів, працівники яких брали участь у їх підготовці.

Законопроекти, що надійшли до Адміністрації Президента України або підготовлені безпосередньо в Адміністрації Президента України, обов'язково реєструються в Головному управлінні документального забезпечення і доповідаються Главі Адміністрації. За його дорученням законопроекти передаються відповідним структурним підрозділам Адміністрації для вивчення, підготовки висновків, пропозицій, зауважень. Строк розгляду визначається Главою Адміністрації.

Після доопрацювання законопроекти з супровідними документами, висновками і пропозиціями передаються до Головного державно-правового управління для підготовки висновку про відповідність законопроекту Конституції України, правову доцільність його прийняття, правову обґрунтованість і актуальність. Висновки і зауваження щодо законопроекту керівник Головного управління доповідає Главі Секретаріату. Якщо під час опрацювання в Адміністрації Президента України внесеного законопроекту виникли принципові розбіжності щодо його положень з розробниками проекту, Глава Адміністрації доповідає про них Президенту України. Законопроекти, до яких у процесі опрацювання було внесено істотні зміни, Главою Адміністрації Президента України повертаються розробникам для повторного візування відповідними посадовими особами.

Законопроекти, підготовлені для внесення на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи

Президентом України, візуються керівниками Головного державно-правового управління, Управління забезпечення зв'язків з Верховною Радою України і Головою Адміністрації Президента України. Законопроекти з усіма матеріалами до них на підпис Президенту України подає Глава Адміністрації. Підписані Президентом України законопроекти реєструються в Головному управлінні документального забезпечення і передаються до Верховної Ради України.

Законопроекти, внесені Президентом України на розгляд Верховної Ради України, беруться на контроль в Управлінні забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, яка сприяє проходженню їх у комітетах, депутатських фракціях, підрозділах апарату Верховної Ради України, на пленарних засіданнях Верховної Ради України. У попередньому розгляді законопроектів, внесених Президентом України, у засіданнях комітетів, депутатських фракцій, у разі потреби, беруть участь працівники відповідних структурних підрозділів Адміністрації Президента України і Кабінету Міністрів України, які є розробниками цих документів. На пленарному засіданні Верховної Ради України законопроект представляє посадова особа, спеціально для цього визначена і уповноважена Президентом України. Про хід обговорення та прийняті рішення посадові особи, які брали участь у роботі комітетів, депутатських фракцій, пленарних засідань Верховної Ради України, доповідають Главі Адміністрації Президента України.

Президент України, здійснюючи функціональні завдання гаранта додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, вживає заходи щодо розвитку громадянського суспільства, реалізації зовнішньополітичної стратегії, реформування системи органів влади. Ці заходи спрямовані у тому числі й на забезпечення конституційно-правової модернізації, підтримання належного рівня конституційного правопорядку. Указом Президента України від 21.02.2011р. №224/2011, з урахуванням необхідності підготовки пропозицій щодо вдосконалення

конституційного регулювання відносин, з метою забезпечення максимальної транспарентності, загальнодоступності, демократичності та деполітизації цього процесу, невтручання у нього суб'єктів владних повноважень, а також започаткування широкого обговорення конституційних ініціатив, залучення до нього громадськості, вчених, міжнародного експертного середовища була підтримана ініціатива першого Президента України Л.М. Кравчука щодо створення Конституційної Асамблеї для підготовки змін до Конституції України¹. Указом Президента України від 25 січня 2012р. №31/2012 була схвалена Концепція формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї², а Указом від 17 травня 2012р. № 328/2012 Конституційна Асамблея створена як спеціальний допоміжний орган при Президентові України³.

Відповідно до Положення про Конституційну Асамблею Конституційна Асамблея є спеціальним допоміжним органом при Президентові України, утвореним з метою підготовки законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України. Діяльність її ґрунтується на принципах верховенства права, колегіальності, самоврядності, прозорості, відкритості та гласності, незалежності у прийнятті рішень, а також на засадах професіоналізму і науковості, що є основою для ефективного, вільного та конструктивного обміну думками (діалогу), створення атмосфери довіри.

На даний припрезидентський допоміжний орган покладені завдання щодо: 1) узагальнення практики реалізації Конституції України, пропозицій і рекомендацій щодо її вдосконалення з урахуванням досягнень тенденцій сучасного конститу-

¹ Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї: Указ Президента України від 21.02.2011 р. №224/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 14. – Ст. 562.

² Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї: Указ Президента України від 25.01.2012 р. №31/2012 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 9. – Ст. 316.

³ Про Конституційну Асамблею: Указ Президента України від 17.05.2012 р. № 328/2012 (зі змін.) // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 39. – Ст.1449.

ціоналізму; 2) підготовки та схвалення Концепції внесення змін до Конституції України, подання її Президентові України; 3) підготовки на основі Концепції внесення змін до Конституції України законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України та попереднє його (їх) схвалення; 4) організації громадського, а також фахового, в тому числі за участю міжнародних експертів, зокрема експертів Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), обговорення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України; 5) оопрацювання за результатами громадського і фахового обговорення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України; 6) схвалення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України та подання Президентові України для внесення на розгляд Верховної Ради України відповідно до розділу XIII Конституції України.

Для виконання покладених завдань Конституційній Асамблеї надані права: 1) створювати свої робочі органи та планувати їх діяльність; 2) одержувати в установленому порядку від державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, об'єднань громадян, наукових установ, вищих навчальних закладів та інших установ і організацій необхідні інформацію, матеріали і документи; 3) надсилати в установленому порядку до вітчизняних, іноземних і міжнародних наукових та експертних організацій підготовлені Конституційною Асамблеєю документи для їх експертної оцінки; 4) залучати до роботи Конституційної Асамблеї вітчизняних та іноземних учених-правознавців (за їх згодою); 5) запрошувати на пленарні засідання та засідання комісій, інших робочих органів Конституційної Асамблеї представників державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, наукових установ, вищих навчальних закладів, інших установ та організацій, вітчизняних та іноземних учених-правознавців для участі в обговоренні відповідних питань; 6) організовувати проведення наукових і науково-практичних конференцій, семінарів, круглих

столів, соціологічних опитувань, а також інших заходів з питань діяльності Конституційної Асамблеї; 7) забезпечувати висвітлення діяльності Конституційної Асамблеї в засобах масової інформації та на веб-сайті офіційного Інтернет-представництва Президента України.

Організаційно даний допоміжний орган має колегіальний характер і створений у складі Голови, заступника Голови, секретаря та інших членів, які беруть участь в її роботі на громадських засадах і мають рівні права. До складу Конституційної Асамблеї включені особи, які є громадянами України, мають відповідну фахову підготовку і досвід роботи у сферах державотворення і правотворення, користуються авторитетом у суспільстві та, як правило, не є особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Персональний склад Конституційної Асамблеї затверджений Президентом України.

Керівництво діяльністю покладене на Голову Конституційної Асамблеї, який скликає і веде її пленарні засідання, підписує прийняті Конституційною Асамблеєю рішення; головує на засіданнях координаційного бюро Конституційної Асамблеї; представляє Конституційну Асамблею у відносинах із державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, науковими установами, вищими навчальними закладами, іншими установами та організаціями, у тому числі міжнародними, а також із засобами масової інформації; регулярно, не рідше одного разу на квартал, доповідає Президентові України про діяльність Конституційної Асамблеї.

Для підготовки пропозицій і рекомендацій з питань внесення змін до Конституції України, а також з інших питань, визначених завданнями Конституційної Асамблеї у структурі Конституційної Асамблеї створені комісії, координаційне бюро Конституційної Асамблеї та інші робочі органи, перелік та персональний склад яких затверджений Конституційною Асамблеєю. Ураховуючи структуру Конституції України та виходячи з необхідності вдосконалення Основного Закону

України, Конституційна Асамблея створила комісії з питань: конституційного ладу та порядку прийняття і введення в дію змін до Конституції України; прав, свобод та обов'язків людини і громадянина; здійснення народовладдя; організації державної влади; правосуддя; правоохоронної діяльності; адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування.

Конституційна Асамблея здійснює свою діяльність у формі пленарних засідань Конституційної Асамблеї, засідань комісій та інших робочих органів Конституційної Асамблеї, а також в інших організаційних формах, передбачених Регламентом Конституційної Асамблеї. Пленарне засідання Конституційної Асамблеї скликається Головою Конституційної Асамблеї за потреби, але не рідше одного разу на квартал. Воно є повноважним, якщо на ньому присутні не менше двох третин від затвердженого складу Конституційної Асамблеї. Пленарні засідання Конституційної Асамблеї є відкритими і гласними. Відкритість пленарних засідань Конституційної Асамблеї забезпечується шляхом створення умов для присутності на них представників засобів масової інформації, гласність - шляхом розміщення інформації про діяльність Конституційної Асамблеї та підготовлених нею матеріалів на веб-сайті офіційного Інтернет-представництва Президента України.

Рішення Конституційної Асамблеї, її робочих органів приймаються шляхом відкритого голосування, більшістю від їх затвердженого складу, якщо інше не передбачено Положенням і Регламентом Конституційної Асамблеї. У разі рівного розподілу голосів голосуючого на засіданні є вирішальним. Рішення Конституційної Асамблеї про схвалення законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України приймається не менш як двома третинами від затвердженого складу Конституційної Асамблеї. Рішення Конституційної Асамблеї, її робочих органів оформлюються протоколом, який підписується головуючим на засіданні та секретарем. У разі необхідності рішення Конституційної Асамблеї реалізуються шляхом видання

в установленому порядку актів Президента України.

Таким чином, процедура нормотворчої діяльності Президента України та її нормопроектного забезпечення, сутність, зміст і суб'єктно-об'єктний склад методу вироблення рішень, а також питання нормопроектної техніки при підготовці проектів правових актів глави держави є на сьогодні одними із найбільш актуальних і своєчасних для вітчизняної правової теорії та державотворчої практики. Разом з цим ефективність правових актів глави держави у чималій мірі визначається й належною організацією їх виконання.

Ще в процесі підготовки і прийняття рішень глави держави особлива увага має приділятися визначенню механізму реалізації цього рішення – чіткому визначенню мети, задач, строків, кола виконавців, ресурсному забезпеченню виконання, окресленню порядку контролю виконання рішення. Адже виконання рішень – це дуже важливий етап управлінської діяльності, від якого залежить досягнення соціально значущої мети регулятивного впливу. Він потребує належної підготовки, встановлення порядку і послідовності погодженої у часі і просторі цілеспрямованої взаємодії певних суб'єктів для досягнення з найменшими ресурсними витратами найкращих результатів¹.

Метод організації виконання рішень вимагає у першу чергу доведення рішення Президента України до відома виконавців та зацікавлених осіб. З цією метою, як правило, нормативно закріплюються порядок і джерела оприлюднення нормативно-правових актів Президента України, а також порядок безпосередньої передачі тих рішень, що не підлягають оприлюдненню. Крім того, необхідним є роз'яснення змісту прийнятих рішень, за необхідності – здійснення їх тлумачення, а також забезпечення виконання необхідними ресурсами правового, організаційного, матеріально-фінансового, технічного та іншого характеру.

¹ Ортинський В.Л., Кісіль З.Р., Ковалів М.В. Управління в органах виконавчої влади України. навч. посіб. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – С.141.

Акти Президента України підлягають оприлюдненню в офіційних друкованих виданнях не пізніше як у 15-денний строк після їх підписання. Вони набирають чинності через 10 днів з дня їх офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самими актами. Акти Президента України, які не мають загального значення чи нормативного характеру, можуть не публікуватися за рішенням галів держави. Ці акти та акти з обмежувальними грифами безпосередньо надсилаються до виконавців. Неопубліковані акти набирають чинності з моменту одержання їх державними органами або органами місцевого самоврядування, якщо не встановлено інший термін. Організація даної роботи покладається на сьогоднішній день на структурні підрозділи Адміністрації Президента України.

Належне виконання рішень глави держави потребує встановлення дієвого механізму контролю, сукупність прийомів та способів якого визначають зміст відповідного організаційного методу діяльності Президента України та його апарату. Зміст контрольної діяльності полягає у систематичному і цілеспрямованому спостереженні та перевірці стану виконання владних рішень. У юридичній літературі контроль визначається як перевірка, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь¹.

Фахівці в галузі державного управління зазначають, що функції контролю у державному управлінні полягає в аналізі та порівнянні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху². Контроль має дві складові – інформаційну і коригуючу. В першу чергу він

¹ Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: навч. посіб. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1999. – С.8.

² Андрійко О.Ф. Контроль у сфері державного управління // Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : ЮрінкомІнтер, 1998. – С. 221.

виступає універсальним засобом отримання інформації зворотного зв'язку, без якого процес управління втратив би чіткість і цілеспрямованість. Контроль дозволяє отримати оперативну та об'єктивну інформацію про стан справ на підконтрольних об'єктах, виявити відповідність діяльності цих об'єктів прийнятним управлінським рішенням, характеризує організацію виконання таких рішень, доцільність обраних для цього способів і засобів діяльності, надає можливість вивчити ділові якості виконавців. На другому етапі – коригуючому – суб'єкт контрольної діяльності визначає спосіб усунення виявлених розходжень між фактичним станом і моделлю, закладеною в управлінському рішенні, формулює заходи щодо нормалізації функціонування підконтрольного об'єкту¹. Сутність та характер контролю залежить від його суб'єкту – якими способами отримання інформації він користується на інформаційному етапі і чи наділений він повноваженнями регулятивного та правоохоронного характеру на коригуючому етапі.

Ефективно поставлений контроль обов'язково повинен мати стратегічну спрямованість, орієнтуватися на результати, бути своєчасним і досить простим². Так, основною метою контролю виконання рішень має бути попередження відхилень діяльності виконавця від встановлених мети та порядку, а при виявленні таких відхилень – приведення діяльності у необхідний стан. В ході контрольної діяльності має надаватися додаткова допомога виконавцям у реалізації рішень органу влади (роз'яснення, додаткові ресурси тощо). Крім того, контроль виступає універсальним засобом отримання так званої інформації «зворотного зв'язку», тобто інформації про наслідки того управляючого впливу, який здійснює орган влади, що прийняв рішення. І, відповідно, цей орган може скоригувати раніше прийняте рішення, привести його

¹ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М. : Юрид. лит., 1987. – С. 24-25.

² Управление организацией: Учебник / под ред. А.Г. Поршнева, З.П. Румянцевой, Н.А. Саломатина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА – М, 1999. – С. 74.

у відповідність з вимогами практики, об'єктивними потребами суспільного розвитку. І лише в останню чергу виокремлюється таке завдання контролю, як притягнення осіб, що допускають невиконання або неналежне виконання прийнятих рішень, до юридичної відповідальності.

Організація та здійснення контролю виконання рішень Президента України в основному покладені на Адміністрацію Президента України. Відповідно до Положення про контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України, затвердженого Указом Президента України від 19.02.2002р. №155, контролю з боку даного органу підлягають акти, доручення, які містять конкретні завдання органам виконавчої влади щодо здійснення заходів, розгляду або вирішення питань тощо¹. Контроль за виконанням указу Президента України про введення в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України покладається на Секретаря Ради національної безпеки і оборони України безпосередньо здійснюється Апаратом Ради.

Діяльність Адміністрації Президента України щодо контролю за виконанням рішень глави держави передбачає: 1) постановку документу на контроль, визначення форм і методів контролю, зокрема, контроль за додержанням строків, установлених для виконання актів, доручень Президента України; постійний моніторинг, отримання від виконавців і вивчення відповідної проміжної та підсумкової інформації, аналіз цієї інформації, статистичних даних і звітності та результатів моніторингу; проведення в разі потреби поглибленого вивчення і перевірок стану виконання актів, доручень із залученням відповідних органів та фахівців, заслуховування на нарадах або спеціальних засіданнях повідомлень посадових осіб; - здійснення періодичного узагальнення стану виконання актів, доручень,

¹ Про порядок організації та здійснення контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України: Указ Президента України від 19.02.2002 р. №155 (із змін.) // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 8. – Ст. 335.

підготовка аналітичних матеріалів, звітів про хід їх реалізації; 2) контроль стану виконання актів, доручень; 3) інформування Президента України про хід виконання актів, доручень та надання Главі Адміністрації Президента України пропозицій щодо здійснення дальшого контролю за їх реалізацією; 4) зняття з контролю завдань, визначених актами, дорученнями.

З метою забезпечення комплексної організації контрольної діяльності встановлена необхідність розробки плану контролю у тому випадку, якщо строк виконання передбачених актом, дорученням завдань перевищує один місяць. Такий план розробляється службами Адміністрації Президента України або органами чи посадовими особами, відповідальними за контроль, у п'ятиденний строк із дня видання акта, доручення, погоджується зі службою контролю і затверджується Головою Адміністрації Президента України або керівником відповідного органу чи посадовою особою.

Важливу роль у забезпечення своєчасного та повного виконання актів Президента України відіграє нормативне встановлення строків виконання. Завдання, визначені в актах, дорученнях, повинні виконуватися у строки, встановлені Президентом України. Якщо строк виконання завдання не визначено, його виконання здійснюється протягом 30 календарних днів з дати набрання чинності актом Президента України. Своєчасність та повнота виконання завдань оцінюється Адміністрацією Президента України – відповідна інформація не пізніше наступного дня після такого строку подається виконавцями до Адміністрації Президента України, а у випадку, коли відповідальним за контроль є інший орган або посадова особа, - такому органу чи посадовій особі, а копію – Адміністрації Президента України. У разі неможливості виконання завдання в установлений строк виконавець до закінчення визначеного для виконання завдання строку має внести до Адміністрації Президента України подання про перенесення строку виконання завдання з обґрунтуванням такої неможливості. Пропозиції аналізуються службами

Адміністрації. Продовження строку виконання акта Президента України здійснюється шляхом внесення до нього змін. Рішення ж про продовження строків виконання доручення за погодженням з Президентом України приймає Глава Адміністрації.

За наявності інформації, що підтверджує повне виконання акта, доручення, відповідна служба Адміністрації Президента України, орган або посадова особа, яка здійснює контроль, за погодженням зі службою контролю подає Главі Адміністрації пропозиції щодо зняття акта, доручення з контролю. Рішення про зняття з контролю акта, доручення чи окремих його положень приймає за погодженням з Президентом України Глава Адміністрації.

Особливий напрям контрольної діяльності Президента України становить контроль за діяльністю Служби безпеки України. З метою організаційного його забезпечення запроваджена спеціальна посада Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України, яка на сьогоднішній день включена до структури Адміністрації Президента України. Разом з цим слід відмітити, що функціонально діяльність даної посадової особи тягнє до сфери функціонування Ради національної безпеки і оборони України, а тому вважаємо доцільним віднести посаду Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України до структури Апарату РНБО у якості самостійної структурної ланки з покладенням на Апарат завдань організаційного забезпечення діяльності Уповноваженого.

Уповноважений є спеціально призначеною посадовою особою, на яку покладено здійснення постійного контролю за додержанням конституційних прав громадян і законодавства в оперативно-розшуковій діяльності та діяльності у сфері охорони державної таємниці органів і підрозділів Служби безпеки України, а також контроль за відповідністю виданих Службою безпеки України положень, наказів, розпоряджень, інструкцій і вказівок Конституції та законам України. Дана посадова особа

забезпечує також реєстрацію нормативно-правових актів Служби безпеки України з питань контррозвідки, оперативно-розшукової діяльності, діяльності у сфері охорони державної таємниці, які зачіпають права, свободи й законні інтереси людини і громадянина або мають міжвідомчий характер, та забезпечення включення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Уповноважений призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України і йому підпорядковується. На посаду Уповноваженого, як правило, призначаються військовослужбовець Служби безпеки України, який має досвід практичної роботи не менш як десять років. Ця особа в установленому порядку відряджається до Адміністрації Президента України. Організаційне, технічне та інше забезпечення діяльності Уповноваженого здійснюється відповідними структурними підрозділами Адміністрації Президента України.

Положення про повноваження Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України та гарантії його діяльності було затверджене указом Президента України від 18 травня 2007р. №427/2007¹. Уповноважений відповідно до покладених на нього завдань:

1) здійснює контроль за додержанням органами і підрозділами Служби безпеки України конституційних прав громадян і законодавства в оперативно-розшуковій діяльності та діяльності у сфері охорони державної таємниці;

2) вивчає положення, накази, розпорядження, інструкції і вказівки Служби безпеки України з метою визначення їх відповідності Конституції і законам України, в установленому порядку реєструє ці нормативно-правові акти і вживає заходів щодо включення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів;

¹ Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю Служби безпеки України: Указ Президента України від 18.05.2007 р. №427/2007 (із змін.) // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 37. – Ст. 1450.

3) розглядає за дорученням Президента України звернення громадян щодо порушення їх конституційних прав і свобод, інших порушень у діяльності Служби безпеки України, а також зауваження і пропозиції щодо її діяльності;

4) розглядає інформацію з основних питань діяльності Служби безпеки України, випадки порушення законодавства та вносить за результатами розгляду в установленому порядку відповідні пропозиції;

5) одержує в разі потреби від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади експертні оцінки з окремих питань;

6) розробляє та подає Президенту України пропозиції щодо здійснення заходів, спрямованих на забезпечення додержання конституційних прав громадян і вимог законодавства в оперативно-розшуковій, контррозвідувальній діяльності та діяльності у сфері охорони державної таємниці органів і підрозділів Служби безпеки України;

7) готує та подає Президенту України доповіді про результати своєї роботи;

8) надає Службі безпеки України рекомендації, узагальнення, довідки про нормотворчу роботу і забезпечення законності в оперативно-службовій діяльності;

9) бере участь у попередньому розгляді пропозицій щодо утворення, ліквідації та реорганізації органів і підрозділів Служби безпеки України, проектів актів Президента України з питань діяльності Служби безпеки України та подань про призначення Президентом України на посади та звільнення з посад посадових осіб зазначених органів і підрозділів;

10) виконує за дорученням Президента України інші функції з метою забезпечення постійного контролю Президента України за діяльністю Служби безпеки України.

Уповноважений з питань контролю має право одержувати безперешкодно від Служби безпеки України положення, накази, розпорядження, інструкції, інші матеріали (в тому числі щодо здійснення міжнародного співробітництва), необхідні для

виконання покладених на нього завдань та здійснення повноважень; запитувати та одержувати в установленому порядку інформацію, документи і матеріали від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій з питань діяльності Служби безпеки України, необхідні для виконання покладених на нього завдань та здійснення повноважень; бути присутнім на засіданнях колегії Служби безпеки України, радах при начальниках її регіональних органів; брати участь у комплексних інспекторських та тематичних перевірках у системі Служби безпеки України, знайомитись з результатами таких перевірок; знайомитись із матеріалами перевірок органами прокуратури стану додержання і застосування законів Службою безпеки України; входити безперешкодно під час здійснення службових обов'язків у службові приміщення органів Служби безпеки України, її підрозділів, регіональних органів; залучати за погодженням із Головою Служби безпеки України або його заступниками співробітників Служби безпеки України до проведення заходів контролю; подавати в установленому порядку пропозиції щодо внесення змін до нормативно-правових актів Служби безпеки України; ініціювати підготовку проектів актів Президента України з питань діяльності Служби безпеки України; отримувати пояснення посадових осіб Служби безпеки України щодо прийнятих ними рішень, вчинених дій; використовувати в установленому порядку державні, в тому числі урядові, системи зв'язку і телекомунікації, мережі спеціального зв'язку та інші технічні засоби.

Оцінюючи в цілому сучасний стан організації контролю виконання рішень у механізмі діяльності глави держави слід відмітити незначний ступінь нормативно-правової його регламентації, домінування організаційно-розпорядчих рішень керівного складу Адміністрації Президента України над нормативно встановленим порядком. Така ситуація не в останню чергу пов'язана і з тим, що діюче Положення про контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента

України має, вочевидь, застарілий характер – зміни до нього не вносилися майже 7 років. Оновлення нормативно-правової основи організації та здійснення контролю виконання актів Президента України вимагатиме не лише узгодження її з існуючою структурно-функціональною організацією Адміністрації Президента України, але й поширення системних та планових засад застосування способів контролю, переорієнтації завдань цієї діяльності з каральних на координаційно-організаційні, чіткого визначення повноважень контролюючого органу у відповідності із загальним статусом його як органу допоміжного характеру, не наділеного власними повноваженнями державно-владного характеру, а також визначення механізмів взаємодії Адміністрації Президента України як загального відповідально-го суб'єкту з іншими структурами апарату Президента України.

Поряд з контролем своєчасного та повного виконання рішень Президента України особлива увага має приділятися оцінці ефективності нормативно-правових актів. І хоча частка власної нормотворчої діяльності у функціональному спрямуванні діяльності Президента України невелика, роль даного органу державної влади у забезпеченні законності, у тому числі й конституційної, у нормотворчій сфері діяльності інших органів публічної влади вкрай значна. Як слушно зауважує Р.З. Лівшиц, ефективність правових норм залежить не лише від їх змісту, але й багатьох, часто неправових, чинників. Виявлення ефективності правових норм складає тому непросту задачу, її вирішення досягається за допомогою соціології права¹. В.В. Лапаєва у якості загального методологічного принципу пропонує виявляти і враховувати показники конфліктності суспільних відносин, що характеризують міру задоволення правомірних інтересів учасників врегульованих відносин².

¹ Лівшиц Р.З. Теория права. – М. : Изд-во БЕК, 1994. – С. 132-133.

² Лапаева В.В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. – 2008. – № 10.

У сучасній юридичній науці проблематика правового моніторингу активно обговорюється¹. Даний напрям досліджується здебільшого у контексті питань якості законодавства, ефективності його застосування, де він віднесений до найнеобхіднішого сучасного інструментарію управління справами держави і розвитку громадянського суспільства². Крім того, правовому моніторингу надається важливе значення для забезпечення відкритості діяльності державних органів, поінформованості громадян і громадськості щодо правової основи розвитку держави, а також підвищення рівня правосвідомості і правової культури суспільства в цілому³.

Правовий моніторинг передбачає систематичну і комплексну діяльність, яку можна віднести до одного з напрямків державного контролю, спрямованого на забезпечення законності. Ця діяльність, як і будь-який інший вид державної діяльності, повинна здійснюватися на плановій основі, із застосуванням методів організаційної координації, з належним методичним забезпеченням, бути підконтрольною вищому органу державної влади. Вважаємо, що загальне керівництво системою правового моніторингу має бути покладено на Президента України як гаранта додержання Конституції України та орган державної влади, що згідно Основного Закону зосереджує у своїх руках достатні важелі нормотворчого контролю як за конституційністю

¹ Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие. – М. : ИД «Юриспруденция», 2009. – С. 19; Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. – 2006. – № 10. – С. 13; Толмачева Н.Н. О некоторых проблемах обеспечения эффективности законодательного регулирования экономических преобразований // Журнал российского права. – 2006. – № 10. – С. 83-84.

² Миронов С.М. Теория и практика мониторинга правового пространства и правоприменительной практики: итоги и перспективы // Вестник Совета Федерации. Мониторинг права в Российской Федерации. – 2006. – № 4-5. – С. 5

³ Бачило И.Л. Мониторинг правовой системы – путь к укреплению правового государства // Вестник Совета Федерации. Мониторинг права в Российской Федерации. – 2006. – № 4-5. – С.21.

законодавчої діяльності, так і нормотворчою діяльністю органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим.

Запровадження функції правового моніторингу у практичну діяльність Президента України визначається необхідністю забезпечення стабільності законодавства, упорядкованості масиву нормативно-правових актів та взаємоузгодженості його елементів. На сьогоднішній день, на жаль, в Україні відсутня нормативно-правова основа здійснення правового моніторингу, а окремі його елементи мають розрізнений характер. Вважаємо, що в першу чергу правовий моніторинг та його система має одержати правову інституціоналізацію у законі про нормативно-правові акти, а також процедурно-процесуальну регламентацію, організацію конкретних прийомів і способів, спрямованих на вивчення якості державно-правових норм та ефективності їх застосування, що має забезпечуватися актами Президента України та спеціально уповноважених державних органів.

Покладення функції керівництва системою правового моніторингу на Президента України зумовлюватиме ускладнення організаційно-функціональної діяльності і президентського апарату, зокрема, створення спеціалізованого допоміжного органу з питань правового моніторингу. Безумовно, окремі дії щодо оцінки та аналізу актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим на сьогоднішній день вже здійснюються окремими структурами апарату Президента України, проте цю діяльність навряд чи можна охарактеризувати як системну.

Діяльність з правового моніторингу, її обсяг та зміст можна визначити через сукупність трьох взаємопов'язаних стадій, кожна з яких передбачатиме здійснення цілого комплексу дій та процедур: перша стадія – збір, обробка і систематизація інформації про нормотворчу діяльність органів публічної влади, правозастосовчу практику, а також статистичних та соціологічних даних; друга – аналіз та оцінка одержаної інформації, включаючи проведення юридичної, антикорупційної, гендерної

та іншої експертизи як проектів, так і діючих нормативно-правових актів; третя – підготовка і подання Президенту України заключного документу про результати правового моніторингу, що має містити пропозиції щодо необхідності коригування, по-перше, нормотворчої діяльності, законодавства шляхом внесення конституційного подання, накладення вето на закон, що надійшов на підпис глави держави, зупинення дії акту або його скасування, внесення змін та доповнень до власних президентських актів; по-друге, правозастосовчої діяльності, у тому числі шляхом реорганізації системи і структури центральних органів виконавчої влади, коригування функціонального спрямування їх діяльності, здійснення заходів кадрової політики.

Покладення даних завдань на структуру апарату Президента України вимагатиме побудови ефективного механізму взаємодії відповідного допоміжного органу з органами державної влади, надання йому повноважень щодо витребування необхідної інформації, надання доручень на вчинення певних дій тощо. При цьому здійснення першої стадії правового моніторингу актів органів виконавчої влади можливо покласти на міністерства як органи, що спрямовують і координують діяльність інших центральних органів виконавчої влади. З організаційної точки зору допоміжний орган при Президентові України з питань правового моніторингу має передбачати обов'язкове залучення представників інститутів громадянського суспільства, у першу чергу науково-дослідних, експертних, громадських організацій, а також організацій, що здійснюють соціометричні дослідження. Незалежно від обраної організаційної моделі правового моніторингу ефективно здійснення даного напрямку діяльності вимагатиме чіткого визначення суб'єктів проведення, їх повноважень та порядку взаємодії з органами публічної влади.

Увесь процес здійснення Президентом України державної влади пронизаний інформаційними зв'язками та відносинами. Інформація завжди виступала основою прийняття будь-якого публічно-владного рішення, але зараз вона стає стратегічним

ресурсом соціально-економічного, громадсько-політичного розвитку. Ефективне здійснення президентських повноважень вимагає забезпечення об'єктивною, актуальною, повною, достатньою, своєчасною інформацією. Одночасно характер і обсяг такої інформації повинен відповідати компетенції глави держави.

Здійснення владної діяльності Президента України та організаційно-допоміжної діяльності його апарату спричиняє чисельні інформаційні зв'язки. Вони можуть мати внутрішній та зовнішній характер, але в будь-якому випадку виникають у зв'язку з необхідністю отримання необхідних для функціонування даного органу державної влади та здійснення державного управління відомостей. Інформаційне забезпечення Президента України є динамічним процесом, у якому виокремлюються декілька етапів: постановка завдань інформаційного забезпечення і цілей інформування, що забезпечує не стихійне, а цілеспрямоване надання необхідних відомостей; створення банку даних, іншого фонду інформації як емпіричним (отримання звітів, матеріалів, обробка і аналіз звернень громадян, опрацювання повідомлень засобів масової інформації, проведення нарад, індивідуальних бесід, так і теоретичним шляхом (одержання наукових висновків, проведення наукової експертизи, узагальнення матеріалів практики, виявлення тенденцій розвитку тощо); оброблення інформації, її систематизація, в наслідок чого відомості стають придатними для подальшого використання; визначення найоптимальнішого режиму інформування; безпосереднє надання інформації.

Важливе значення для покращення стану інформаційного забезпечення Президента України в умовах сучасного інформаційного суспільства надається впровадженню електронного урядування. У наукових джерелах відсутня єдина позиція щодо визначення його поняття. Воно здебільшого характеризується з чотирьох основних підходів: 1) організаційного – як електронна інфраструктура публічного управління, що включає двосторонню взаємодію між державними органами і фізичними й

юридичними особами, горизонтальну взаємодію між окремими державними органами і вертикальну взаємодію між різними рівнями управління¹; 2) функціонального – процес безпосередньої координації вищим органом державної влади електронної інфраструктури державного управління, а також формування стратегії і базових принципів впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у державному секторі²; комплекс усіх аспектів управлінських процесів (прийняття рішень), у тому числі процесів щодо надання послуг у разі, якщо вони спираються на інформаційно-комунікаційні технології³; 3) процесуального – це форми і методи державного управління та надання послуг (громадянам, підприємствам і органам влади), а також трансформування внутрішніх і зовнішніх відносин державних організацій на основі використання можливостей Інтернет, інформаційних і телекомунікаційних технологій з метою оптимізації надання послуг, підвищення рівня участі суспільства у питаннях державного управління й удосконалення внутрішніх процесів⁴; та 4) технологічного – інформаційні технології в державному управлінні; електронні засоби обробки, передачі та поширення інформації, надання послуг та інформування населення державними органами електронними засобами⁵.

¹ Ирхин Ю.В. Возможности и пределы «электронного правительства» (на примере Великобритании и России // Соц.-гуманит. знания. – 2005. – № 6. – С. 16.

² Gauld R. E-government: What Is It, and Will It Transform Government? [Електронний ресурс] // <http://ips.ac.nz/publications/files/b6f350ba06c.pdf>.

³ Юртаев А.Н. Электронное правительство: концептуальные подходы к построению. – Казань: Казан. гос. ун-т, 2006. – С. 28.

⁴ Разработка типовых требований к процессам информатизации органов государственной власти, включая разработку единой методологии построения «электронного правительства: Отчет о научно-исследовательской и опытно-конструкторской работе. Часть I. – М.: Министерство экономического развития и торговли РФ, 2004 [Електронний ресурс] // http://www.elrussia.ru/39256/def_topic_t?PRINT_VIEW=YES.

⁵ E-Government, или государство в Сети: [Електронний ресурс] // <http://www.actis.ru/pressclub/default>

Визначаючи роль електронних технологій управління у діяльності Президента України, в першу чергу слід відмітити, що вони сприяють покращенню якості державно-управлінських процесів, удосконаленню інформаційно-аналітичного супроводження прийняття рішень глави держави, забезпечують оперативне двостороннє надання інформації, її обробку та зберігання, спрощення процедур контролю та оцінювання якості й ефективності виконання рішень, а також сприяють широкій поінформованості громадян про діяльність Президента України та його апарату.

Традиційно у впровадженні моделі електронного урядування в публічне управління виокремлюються п'ять основних етапів:

перший етап - виникаючої веб-присутності - характеризується наявністю офіційного веб-сайта органу публічної влади, веб-сторінки або офіційного порталу та наданням обмеженого кола інформації, як правило, статичного характеру, про діяльність відповідного органу;

другий етап - розширена веб-присутність - передбачає поступове розширення інформації, що надається в електронному режимі громадянам та іншим зацікавленим особам, але поки що без застосування механізмів «зворотного зв'язку»;

третій етап - інтерактивна взаємодія - включає перехід до інтерактивного режиму з метою сприяння у реалізації прав та законних інтересів громадян: розміщення електронних форм заяв, звернень та інших документів, розміщення інформації про порядок реалізації тих чи інших дій та процедур, контактних даних відповідальних представників, надання аудіо- та відео-матеріалів про діяльність органу влади, що має суспільне значення, систематичне оновлення цієї інформації;

четвертий етап - транзакційна взаємодія – надає можливість громадянинові одержувати ту чи іншу послугу через мережу Інтернет у будь-який зручний для нього час. Електронні сервіси, що забезпечуються необхідними інструкціями та роз'ясненнями, усувають необхідність особистої присутності громадянина

в органі влади. При цьому він може в електронному режимі подати документи з метою реалізації широкого кола своїх прав або виконання обов'язків;

п'ятий етап - мережева взаємодія – одночасно є і вищим рівнем розвитку механізму електронного урядування, що набуває характеру цілісної системи, яка інтегрує такі підсистеми, як «уряд – уряд» (G-G), «уряд – бізнес» (і навпаки) (G-B), «уряд – громадянин» (і навпаки) (G-C). Органи державної влади створюють найбільш широкі можливості залучення громадян, їх представників до активної двосторонньої взаємодії. Використовуючи можливості форумів та інноваційних механізмів онлайн-консультування, органи публічної влади запитують думку осіб, які є споживачами управлінських послуг, активно надають ці послуги, а також широко застосовують електронні мережі у внутрішньоорганізаційних процесах своєї діяльності¹.

Попри те, що запровадження електронного урядування визнане одним із стратегічних напрямків здійснення державного будівництва і модернізації державного управління, постійно приймаються з цих питань акти нормативного та організаційно-розпорядчого характеру, сучасні дані свідчать не лише про невисокий рівень національних здобутків за даним напрямком, але й про уповільнення його за останні роки. Це ставить задачу критичного перегляду державної політики, її раціоналізації та підвищення результативності.

Запроваджений на сьогоднішній день рівень електронних інформаційних ресурсів та технологій у механізмі діяльності Президента України не може бути визнаний достатнім, адже значний обсяг роботи глави держави залишається поза інформаційним висвітленням, окремі допоміжні органи апарату глави держави не мають офіційних веб-сайтів або сторінок он-лайн присутності, як наслідок, інформація про їх діяльність має вкрай обмежений характер. Крім того, потребують запровадження

¹ UN Global E-government Survey [Електронний ресурс] – <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066>.

електронні механізми звернення осіб до Президента України з питань реалізації їх прав (отримання або припинення громадянства, помилування, питань кадрової політики тощо).

Питання електронної взаємодії Президента України, структур його апарату з органами публічної влади, іншими суб'єктами не мають на сьогоднішній день необхідного нормативного регулювання. Вони не можуть вирішуватися у відриві від проблем упорядкування існуючої правової бази електронного урядування. Діючий же у цій сфері масив правових актів характеризується безсистемністю, відомчою неузгодженістю, домінуванням актів підзаконного характеру. На теперішній час відсутня чітка концептуальна база, яка мала б визначити основні цілі, принципи, завдання, напрямки, на основі поєднання стратегічного та поточного планування окреслити етапи впровадження електронного урядування. Одночасно вимагає оновлення й організаційний механізм електронного урядування. Він має бути сформований як цілісна національна інформаційна інфраструктура, яка б інтегрувала державні й недержавні, комерційні й некомерційні інформаційно-комунікаційні мережі з надання усієї повноти адміністративних та інших послуг у електронному режимі: від органів публічної влади громадянам України, господарюючим суб'єктам, від одних органів іншим органам державної влади та місцевого самоврядування як загальнодержавного, так і регіонального й локального рівнів, а також передбачала реальну інформатизацію усіх органів публічної влади на основі створення ефективного функціонуючого державного порталу.

Метою інформаційного забезпечення функціонування Президента України має стати не лише організація процесів збору, зберігання, обробки, оновлення інформації, але й організація масивів інформації, створення інформаційної системи державного апарату, відбір необхідної і достатньої інформації, а також визначення напрямків її потоків, забезпечення своєчасності інформації для прийняття державних рішень і створення умов захисту безпеки інформації, що сприятиме ефективності роботи глави держави.

Поряд з інформатизацією діяльності Президента України та його апарату важливим вектором розвитку механізму здійснення державної влади стає узгодженість функціонування різних публічно-владних суб'єктів, що актуалізує застосування методу координації. Для Президента України координація одночасно набуває й характеру основного функціонального призначення, що позначає особливу його роль у публічно-владному механізмі, спрямовану на збалансування гілок влади.

Координація є складним та багатоплановим поняттям. У радянській державознавчій науці координаційними позначалися відносини щодо узгодження та встановлення доцільного співвідношення дій різних органів, їх структурних підрозділів та службовців для досягнення певних цілей з найменшими витратами сил і засобів¹. Сутність та призначення координації характеризувалися як метод державного управління, за допомогою якого державні органи реалізують свої функції²; одна з основних функцій державного управління³; специфічна форма здійснення функції регулювання⁴; найбільш істотна внутрішня якість управління або його зміст⁵; особлива функція-метод⁶; категорія, що може виконувати роль і методу керівництва, і функції управління⁷.

¹ Лунев А.Е. Координация в государственном управлении // Советское государство и право. – 1971. – № 11. – С.69.

² Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. – М.: Наука, 1974. – С. 148.

³ Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. – М.: Юрид. лит., 1975. – С. 84.

⁴ Юсупов В.А. Право и советское государственное управление. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1976. – С. 192.

⁵ Козлов Ю.М. Координация в управлении народным хозяйством СССР. – М.: Изд-во МГУ, 1976. – С. 32.

⁶ Пискогин М.И. Функции социалистического государства и аппарат управления // Советское государство и право. – 1973. – № 10. – С.7-8.

⁷ Казанник А.И. Координация в системе функций местных советов. – Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1980. – С.26.

Так, визначалося, що метод координації широко використовувався державними органами для забезпечення єдності дій нижчестоящих органів, оптимізації роботи структурних підрозділів апарату управління та державних службовців для підвищення ефективності керівництва підпорядкованими підприємствами, установами та організаціями. Характерною особливістю його визнавалася можливість втручання в оперативну діяльність керованих об'єктів. Будь-який передбачений законом захід щодо узгодження їх дій набував значення імперативного припису таких об'єктів. Разом з цим, виступаючи як функція, координація своїм призначенням мала узгодження діяльності неспівпорядкованих державних органів, різнорідних підприємств і організацій для комплексного вирішення територіальних, міжгалузевих та внутрішніх проблем¹.

За сучасних принципово інших конституційних засад побудови системи публічної влади, наявності відносно самостійних гілок державної влади та підсистем публічної влади, функціонально-компетенційного відокремлення органів публічної влади координація набуває особливого значення, забезпечуючи злагоджене функціонування публічно-владного механізму.

В якості організаційного методу діяльності Президента України координація характеризує комплекс прийомів та способів співпраці, упорядкування, узгодження рішень та дій з суб'єктами системно-структурної організації публічної влади, а також між ними, з іншими суб'єктами, в тому числі й інститутами громадянського суспільства. Крім публічно владного, вона може мати й внутрішньо організаційних характер, забезпечуючи співпрацю та узгоджену діяльність структурних підрозділів президентського апарату. Координація характеризується значним арсеналом наявних прийомів

¹ Барабашев Г.В. Отношения руководства в системе местных советов // Правовые проблемы дальнейшего совершенствования представительных органов государственной власти. – М. : Изд-во МГУ, 1973. – С. 54; Казанник А.И. Координация в системе функций местных советов. – Томск : Изд-во Томск. ун-та, 1980. – С.26-27.

та способів: правових, інституційних, організаційних, кадрових, інформаційних та інших, - застосування яких визначається метою, задачами, терміном реалізації, змістом, особливостями суб'єктів координації і має відповідати вимогам доцільності, оптимальності та раціональності.

У контексті дослідження ролі апарату Президента України у механізмі діяльності глави держави зупинимось на окремих інституційних прийомах координації. Серед таких прийомів значну роль відіграє діяльність допоміжних, консультативно-дорадчих органів при Президентові, які сприяють налагодженню взаємодії між різними органами публічної влади: Ради національної безпеки і оборони України, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, а також інших органів – Громадської гуманітарної ради, Комітету з економічних реформ, Ради регіонів та інших органів, а також діяльність постійних представників Президента України у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України, Конституційному Суді, управлінні забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України та забезпечення представництва інтересів Президента України в судах Адміністрації Президента України.

Важливу роль у налагодженні конструктивної співпраці та забезпеченні ефективного здійснення компетенції глави держави відіграє інститут представників Президента України, які є посадовими особами, що уповноважуються Президентом виступати від його імені і забезпечувати взаємодію між главою держави і відповідними органами державної влади, розв'язувати питання, що виникають у взаємовідносинах між ними. Запроваджені посади представників Президента України у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України, Конституційному Суді України. Усі вони включені до структури Адміністрації Президента України, і особи, призначені на ці посади, поєднують їх з керівними посадами даного державного органу. Представники призначаються Президентом України на строк

його повноважень за поданням Глави Адміністрації Президента України. Представник Президента України у Конституційному Суді повинен мати вищу юридичну освіту, володіти державною мовою. Питання організації їх діяльності регулюються відповідними положеннями, затвердженими указами Президента України.

Основними завданнями представників Президента України є забезпечення постійного зв'язку між Президентом України та відповідним органом влади; участь у встановленому порядку в роботі відповідного органу; представлення позиції Президента України перед відповідними органами; моніторинг актів, що видаються цим органом; інформування Президента України про діяльність органу державної влади, внесення йому пропозицій; участь у підготовці документів і матеріалів, що вносяться Президентом до відповідного органу; вирішення питань, що виникають у взаємовідносинах між ними.

Представник Президента України у Верховній Раді України:

1) бере участь у встановленому порядку в засіданнях Верховної Ради України, її постійних та тимчасових комісій, депутатських фракцій, а також в інших заходах, що здійснюються Верховною Радою України, її органами та посадовими особами;

2) представляє на засіданнях Верховної Ради України, її комітетів та тимчасових комісій проекти законів, пропозиції Президента України до законів, повернутих главою держави для повторного розгляду, а також інших документів, внесених Президентом України;

3) інформує Президента України про хід і результати розгляду у Верховній Раді України та її органах документів, внесених Президентом України;

4) бере участь у підготовці проектів законів, матеріалів до доповідей, звернень та інших документів, які вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України;

5) відповідно до наданих повноважень представляє подання Президента України до Верховної Ради України про

призначення, звільнення, одержання згоди на призначення, звільнення відповідних посадових осіб;

6) вносить в установленому порядку на розгляд Президента України у разі потреби пропозиції щодо представлення, супроводження у Верховній Раді України внесених Президентом України законопроектів, а також пропозицій до законів, повернутих Президентом України для повторного розгляду;

7) сприяє зміцненню контактів, організації зустрічей Президента України з головами комітетів, тимчасових комісій, керівниками депутатських фракцій Верховної Ради України;

8) здійснює моніторинг проектів законів, постанов Верховної Ради України, внесених іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, бере участь у здійсненні аналізу таких проектів, зокрема з питань, що виникають у взаємовідносинах Президента України з Верховною Радою України, та в разі потреби вносить відповідні пропозиції¹.

Представник Президента України має право в установленому порядку: ініціювати запити щодо одержання, одержувати необхідні для виконання своїх повноважень матеріали та інформацію від комітетів і тимчасових комісій, депутатських фракцій, інших органів Верховної Ради України, а також структурних підрозділів її апарату; вносити пропозиції щодо підготовки законопроектів, інших документів для внесення Президентом України до Верховної Ради України; вносити пропозиції щодо утворення експертних та робочих груп з окремих напрямів своєї діяльності, залучення спеціалістів, науковців та експертів для виконання покладених на нього завдань; користуватись інформаційними базами даних Адміністрації Президента України, державними, в тому числі урядовими, системами зв'язку та комунікацій, іншими технічними засобами.

Представник Президента України у Кабінеті Міністрів України:

¹ Про Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України: Указ Президента України від 15.02.2008 р. № 133/2008 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 13. – Ст. 323.

1) бере участь у засіданнях Кабінету Міністрів України, представляє на засіданнях Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, а також його консультативно-дорадчих та інших органів позицію Президента України з питань, що розглядаються, та інформує главу держави про хід та результати такого розгляду;

2) здійснює моніторинг актів та в разі потреби проектів актів Кабінету Міністрів України, вносить Президентові України пропозиції щодо зупинення дії актів Кабінету Міністрів України у разі їх невідповідності Конституції України;

3) вносить Президентові України пропозиції щодо підготовки проектів законів, а також актів Президента України з питань, що стосуються діяльності Кабінету Міністрів України, бере участь у розробленні таких проектів;

4) бере участь у розробленні проектів законодавчих актів, які вносяться Президентом України або за його дорученням Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України з питань діяльності Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади¹.

Представник Президента України має право брати участь в обговоренні питань, які розглядаються на засіданнях Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, постійних і тимчасових робочих органів, а також консультативно-дорадчих та інших органів, утворених Кабінетом Міністрів України, відповідно до позиції Президента України вносити пропозиції, робити застереження, давати пояснення; ініціювати запити щодо одержання, одержувати необхідні для виконання своїх повноважень матеріали та інформацію від Кабінету Міністрів України, в тому числі пропорядок денний засідання Кабінету Міністрів України разом із відповідними матеріалами, протоколи, стенограми засідань Кабінету Міністрів України, засідань урядових комітетів, а також

¹ Про Положення про Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України: Указ Президента України від 15.02.2008 р. № 132/2008 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 13. – Ст. 322.

про проекти законів та інших нормативно-правових актів, які розробляються на виконання доручень Президента України; запитувати та одержувати від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади необхідні для виконання своїх повноважень матеріали та інформацію, проекти законів та інших нормативно-правових актів, які розробляються на виконання доручень Президента України; вносити пропозиції щодо утворення експертних та робочих груп з окремих напрямів своєї діяльності, залучення спеціалістів, науковців та експертів для виконання покладених на нього завдань; користуватись інформаційними базами даних Секретаріату Президента України, державними, в тому числі урядовими, системами зв'язку та комунікацій, іншими технічними засобами; визначати уповноважених осіб для участі у засіданнях Кабінету Міністрів України, урядових комітетів.

Представник Президента України у Конституційному Суді України представляє на постійній основі у Конституційному Суді України Президента України як суб'єкта права на конституційне подання, бере участь у конституційному провадженні¹. Він уповноважений брати участь у підготовці та провадженні у справах у Конституційному Суді України без додаткового спеціального доручення Президента України. У разі потреби для представлення позиції Президента України у Конституційному Суді можуть залучатися й інші особи, визначені Президентом України. Але в цьому випадку координує їх діяльність Постійний представник.

Представник Президента України:

1) координує підготовку проектів конституційних подань Президента України до Конституційного Суду України, відповідних документів та матеріалів, що підлягають розгляду Конституційним Судом України;

2) вчиняє як представник суб'єкта права на конституційне подання, учасник конституційного провадження всі

¹ Про Представника Президента України у Конституційному Суді України: Указ Президента України від 27.07.2007 р. № 667/2007 (зі змін.) // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 57. – Ст. 2276.

дії, передбачені Законом України «Про Конституційний Суд України» та Регламентом Конституційного Суду України;

3) вносить за дорученням Президента України зміни та уточнення до конституційних подань, внесених до Конституційного Суду України Президентом України, позиції глави держави щодо конституційних подань інших суб'єктів права на конституційне подання, в тому числі під час розгляду справ Конституційним Судом України;

4) інформує Президента України про хід та результати розгляду справ у Конституційному Суді України, в разі потреби подає Президенту України пропозиції щодо забезпечення виконання рішень Конституційного Суду України;

5) бере за дорученням Президента України участь у розробленні та правовій експертизі проектів нормативно-правових актів, в опрацюванні інших документів;

Представник Президента України для здійснення своїх повноважень має право взаємодіяти з відповідними посадовими особами Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Верховного Суду України, інших органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та їх апаратами, а також з органами місцевого самоврядування, установами та організаціями; брати участь в обговоренні питань, які розглядаються на засіданнях Кабінету Міністрів України, його органів у зв'язку з підготовкою пропозицій щодо внесення Президентом України до Конституційного Суду України конституційних подань, вносити пропозиції, робити застереження, давати пояснення; запитувати та одержувати необхідні для здійснення своїх повноважень матеріали і відомості від органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування; ініціювати створення експертних та робочих груп для підготовки узгоджених пропозицій, включення до їх складу працівників Секретаріату Президента України, представників інших допоміжних органів і служб, утворених Президентом України, вчених, фахівців, вносити пропозиції щодо залучення фахівців на платній основі.

Поряд з координацією як напрямком роботи, інституційні прийоми координації можуть відігравати і службову, допоміжну роль. Так, будучи створеною з метою 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, Громадська гуманітарна рада забезпечує узгодження позиції громадськості та глави держави, що представляє державний апарат, з найбільш актуальних проблем громадського розвитку.

Громадська гуманітарна рада є консультативно-дорадчим органом при Президенту України, основними завданнями якого визначені:

1) 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; 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; забезпечення 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;

2) забезпечення 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;

3) 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;

4) участь у підготовці послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

5) вивчення стану забезпечення додержання в Україні прав громадян у гуманітарній сфері, здійснення порівняльного аналізу ситуації з цих питань в Україні та іноземних державах та підготовка на основі кращого світового досвіду пропозицій щодо вдосконалення законодавства України¹.

Громадська гуманітарна рада для виконання покладених на неї основних завдань має право: запитувати та одержувати в установленому порядку від державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, інших організацій інформацію, матеріали і документи, необхідні для виконання покладених на неї завдань; запрошувати на свої засідання та залучати до обговорення відповідних питань

¹ Про Громадську гуманітарну раду: Указ Президента України від 02.04.2010 № 469/2010 (зі змін.) // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 25. – Ст. 974.

керівників і представників державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, інших організацій, експертів; створювати тимчасові робочі групи для підготовки пропозицій з окремих питань діяльності Ради, залучати в установленому порядку до роботи в таких групах провідних учених, фахівців; ініціювати проведення громадського обговорення проектів законів, актів Президента України з питань розвитку гуманітарної сфери; організовувати та проводити конференції, круглі столи, дискусії, наради з питань, віднесених до її компетенції. Рада у процесі виконання покладених на неї завдань взаємодіє з іншими допоміжними органами і службами, створеними Президентом України, з Апаратом Ради національної безпеки і оборони України.

Громадська гуманітарна рада утворена у складі Голови, секретаря Ради та інших членів, які беруть участь у її роботі на громадських засадах. Головою Ради є Президент України. Персональний склад Ради затверджується Президентом України.

Основною організаційною формою роботи Громадської гуманітарної ради є засідання, які проводяться в міру потреби, але не рідше одного разу на квартал, і скликаються секретарем Ради за дорученням Голови Ради. Засідання Ради є правомочним, якщо на ньому присутні більше половини від її складу. Рішення Ради приймаються більшістю голосів присутніх на засіданні членів Ради. Вони можуть надсилатися для розгляду центральним та місцевим органам виконавчої влади. У разі необхідності рішення Ради реалізуються шляхом видання в установленому порядку актів Президента України, внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України відповідних законопроектів.

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 Президентом України був створений у структурі власного апарату спеціальний консультативно-дорадчий орган – Рада регіонів.

Рада регіонів є консультативно-дорадчим органом при Президентові України, основними завданнями якого є:

1) вивчення суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, стану соціально-економічного розвитку регіонів та вироблення за його результатами узгодженої позиції щодо пріоритетів державної регіональної політики, напрямів, стратегії та механізмів забезпечення сталого розвитку регіонів, системних реформ у цій сфері;

2) сприяння взаємодії та активізації співпраці органів державної влади та органів місцевого самоврядування у вирішенні питань вдосконалення державного будівництва;

3) обговорення актуальних питань забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та вироблення механізмів подолання диспропорцій розвитку територій, ефективного використання економічного потенціалу регіонів, підвищення їх інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності, сприяння об'єднанню зусиль органів державної влади та органів місцевого самоврядування у вирішенні цих питань;

4) проведення консультацій щодо здійснення адміністративно-територіальної реформи, реформи місцевого самоврядування, вдосконалення механізму та процедури публічного адміністрування, реалізації регіональної кадрової політики;

5) аналіз законодавства України з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування, територіальної організації влади та підготовка пропозицій щодо його вдосконалення;

6) моніторинг стану виконання актів Президента України з питань регіонального розвитку та підготовка пропозицій щодо підвищення виконавської дисципліни;

7) розгляд проектів законодавчих актів з питань регіональної політики і державного будівництва, проектів загальнодержавних та інших державних цільових програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля та підготовка узгоджених пропозицій щодо врахування у таких проектах інтересів регіонів та специфіки розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць;

8) забезпечення вивчення громадської думки щодо президентських ініціатив, проектів найважливіших актів Президента України, законопроектів, що передбачаються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України, з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування, територіальної організації влади;

9) вивчення та узагальнення іноземного досвіду з питань державного будівництва, здійснення місцевого самоврядування, формування та реалізації регіональної політики, впровадження моделі сталого розвитку та опрацювання пропозицій щодо використання такого досвіду в Україні¹.

Рада регіонів для виконання покладених на неї завдань надане право: запитувати та одержувати в установленому порядку від державних органів, органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій необхідні інформацію, документи і матеріали; утворювати тимчасові робочі групи з окремих питань діяльності Ради регіонів, залучати в установленому порядку до роботи в таких групах народних депутатів України, представників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, об'єднань громадян, учених, фахівців; запрошувати на свої засідання та залучати до обговорення відповідних питань представників державних органів, органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій; організовувати та проводити конференції, круглі столи, дискусії, наради з питань, віднесених до її компетенції.

¹ Про Раду регіонів: Указ Президента України від 09.04.2010 р. № 533/2010 (зі змін.) // Офіц. вісн. України. – 2010. - № 27. – Ст. 1058.

Рада регіонів утворена у складі Голови, виконавчого секретаря та інших членів, які беруть участь у її роботі на громадських засадах. Головою Ради регіонів є Президент України. До складу Ради регіонів за посадою включені Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, Голова Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Голова Комітету Верховної Ради України з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики, Голова Комітету Верховної Ради України з питань бюджету, Глава Адміністрації Президента України, Перший віце-прем'єр-міністр України, Міністр економічного розвитку і торгівлі України, Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністр фінансів України, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, голова Севастопольської міської ради, голови обласних рад. До складу Ради регіонів можуть бути включені інші посадові особи, представники об'єднань громадян, провідні вчені. Персональний склад Ради регіонів затверджується Президентом України.

Рішення Ради регіонів приймаються на засіданні Ради більшістю голосів присутніх членів. Вони можуть надсилатися для розгляду центральним та місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування. У разі необхідності рішення Ради регіонів реалізуються шляхом видання в установленому порядку актів Президента України, внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України відповідних законопроектів.

Функціонування даного допоміжного органу має важливе значення і з точки зору забезпечення регіональної політики держави, виступаючи інституційним елементом як її виробки, так і реалізації. Разом з цим ефективність діяльності Ради регіонів

істотно знижується відсутністю дієвих механізмів забезпечення виконання рішень Ради регіонів з боку Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади, неузгодженістю урядових рішень з рішеннями Ради. З метою подолання цих недоліків доцільно розширити склад Ради регіонів через залучення до роботи цього органу більш широкого кола міністрів та керівників інших центральних органів виконавчої влади, спрямованість діяльності яких зачіпає питання регіональної політики, нормативно передбачити механізми введення в дію рішень Ради регіонів та налагодження взаємодії її з органами виконавчої влади.

В практико-прикладному аспекті слід звернути увагу на те, що здійснювана главою держави координація несе потужний потенціал у забезпеченні системності та цілісності державного механізму. Тому питання її підстав, порядку реалізації мають одержувати більш повну правову регламентацію, яка на сьогоднішній день здебільшого має фрагментарний характер. Крім того, повинні постійно нарощуватися та удосконалюватися механізми конструктивної співпраці Президента України з іншими органами публічної влади, вони мають бути виведені з-під дії суб'єктивного чинника, залежати не від особистих стосунків керівників органів влади, а мати об'єктивний, раціональний характер.

В умовах реалізації основних положень нової моделі державного управління та втілення конституційних положень демократичної, правової, соціальної держави та формування громадянського суспільства надзвичайно гостро постала проблема кадрового забезпечення державного апарату високоосвіченими, фахово підготовленими, кваліфікованими і компетентними фахівцями, здатними результативно та ефективно працювати в органах державної влади. У зв'язку з цим особливу роль у функціонуванні органів влади відіграє кадрова політика. Президент України наділений широкими кадровими повноваженнями у сфері виконавчої, судової гілки влади, щодо дипломатичного корпусу України, керівництва правоохоронних органів.

Організація президентської роботи з кадрами покладається на допоміжні структури апарату, що здійснюють дії з обліку та підбору кадрів, опрацювання внесених уповноваженими суб'єктами кандидатур для погодження або призначення Президентом України, спостереження за додержанням відповідними особами виконавчої дисципліни, підготовки пропозицій щодо застосування заходів заохочення або стягнення, організаційного та матеріально-технічного супроводження кадрової роботи. Дана діяльність в основному покладена на Адміністрацію Президента України, структурні підрозділи якої, зокрема, ведуть кадрову роботу щодо членів Уряду, керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади¹.

Поряд з цим Указом Президента України від 5 квітня 2012р. №246/2012 був запроваджений Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації» та створений спеціальний дорадчий орган для добору до нього найбільш обдарованих громадян України та супроводження перебування осіб, зарахованих до Президентського резерву².

Основним завданням Комісії з питань Президентського кадрового резерву «Нова еліта нації» є підготовка та внесення

¹ Про підготовку пропозицій та попередній розгляд кандидатур для призначення на посади та звільнення з посад керівників місцевих державних адміністрацій: Указ Президента України від 04.08.2006 р. № 675// Офіц. вісн. України. – 2006. – № 32. – Ст. 2309; Про затвердження Порядку проведення конкурсу із зарахування до кадрового резерву на посади державних службовців першої - третьої категорії, призначення на які здійснюється Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України або Кабінетом Міністрів України чи погоджується з Кабінетом Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України №272 від 21.02.2007 р. // Офіц. вісник України. – 2007. – № 14. – Ст. 531; Про порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування: Указ Президента України від 25.01.2012 р. №33/2012 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 8. – Ст.289.

² Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації»: Указ Президента України від 05.04.2012 р. №246/2012 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 28. – Ст. 1043.

на розгляд Президентіві України пропозицій щодо формування Президентського кадрового резерву. Для виконання його Комісія: оприлюднює оголошення про проведення конкурсу з добору кандидатів до Президентського кадрового резерву; здійснює добір кандидатів до Президентського кадрового резерву; координує здійснювані Національним агентством України з питань державної служби заходи з формування Президентського кадрового резерву; аналізує стан виконання особами, зарахованими до Президентського кадрового резерву, запланованих заходів із професійного розвитку, подає відповідну інформацію Президентіві України; готує пропозиції щодо визначення вищих навчальних закладів України для підвищення кваліфікації осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву; вносить Президентіві України пропозиції щодо дострокового припинення перебування осіб у Президентському кадровому резерві.

Комісія для виконання покладеного на неї основного завдання має право: одержувати в установленому порядку від державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій необхідні інформацію та матеріали; запрошувати на свої засідання та залучати до обговорення відповідних питань представників державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, а також осіб, зарахованих або рекомендованих для зарахування до Президентського кадрового резерву;

створювати тимчасові робочі групи для підготовки пропозицій з окремих питань своєї діяльності, залучати в установленому порядку до роботи в таких групах провідних учених, фахівців.

Комісія утворена у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів Комісії, які беруть участь в її роботі на громадських засадах. Головою Комісії є Глава Адміністрації Президента України, секретарем – Голова Національного агентства України з питань державної служби. Персональний склад Комісії затверджується Президентом України.

Організаційною формою роботи Комісії є засідання, які проводяться у міру потреби, але не рідше одного разу на квартал. Засідання Комісії є правомочним в разі присутності на ньому не менше двох третин від її складу.

Рішення Комісії приймається більшістю голосів присутніх на засіданні членів Комісії. У разі рівного розподілу голосів голос головуєчого на засіданні є вирішальним. Рішення щодо формування Президентського кадрового резерву, проекти розпоряджень Президента про затвердження списку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву, про припинення перебування осіб у кадровому резерві подаються Комісією на розгляд Президентів України.

Діяльність даного органу повинна сприяти залученню до роботи у державному апараті висококваліфікованих, професійних, компетентних, ініціативних, відповідальних працівників, забезпеченню їх підготовки, підбору, підвищення кваліфікації, розстановці, заохочення і накладення стягнень, створенню умов для їх професійного росту. Контроль за проходженням державної служби має носити системний характер. Об'єктивними критеріями оцінки роботи службовця за сучасних вимог державного управління виступають продуктивність, ефективність, якість, своєчасність роботи, ініціативність, професійність особи. Проте, реальний стан цієї роботи ще далекий від досконалого і вимагає свого істотного покращення. Загалом президентська система кадрової діяльності має бути значно оновлена, що дозволить зміцнити авторитет державної служби, підвищити ефективність кадрової функції глави держави, забезпечити належну якість здійснюваної посадовцями владної діяльності.

Проведений аналіз ролі апарату Президента України в механізмі діяльності глави держави засвідчив, що апарат є глибоко ешелонованою адміністративною структурою, що підпорядкована єдиному політичному керівництву і достатньою мірою забезпечена кадровими, матеріальними, інформаційними та іншими ресурсами. Система методів його діяльності забезпечує

динамізм та гнучкість апарату, дозволяє оперативно та адекватно реагувати на виклики сьогодення, пропонує достатньо широкий арсенал прийомів та засобів розв'язання поставлених Президентом України перед ним завдань та надає можливість ефективно їх виконувати. Вибір певного методу реалізації апаратом покладених на нього завдань щодо сприяння діяльності Президента здійснюється з урахуванням особливості предметної підвідомчості, особливості його повноважень, характеру і природи об'єкту; додержання функціональної та методологічної спеціалізації допоміжного органу апарату; додержання вимог економічності, раціональності, оперативності та адекватності; гарантування пріоритетності соціальних цілей; забезпечення єдності державно-владного механізму; розвиток самостійної активності кожної системно-структурної ланки апарату в межах наданих повноважень.

Глава 4.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ДОПОМІЖНИХ ОРГАНІВ ПРИ ГЛАВІ ДЕРЖАВИ

З метою вивчення практики моделювання системи допоміжних і дорадчих органів при президентові значну цінність становить конституційно-правовий досвід держав, де вперше був заснований інститут президентства, в ході природного процесу розвитку якого з'явилися органи при президентові різноманітних організаційних форм (США), і де вперше була заснована форма правління, за якої президент не входить до жодної з гілок державної влади (Франція за Конституцією 1958 р.). Як відомо, саме ці вихідні схеми організації в подальшому були запозичені іншими державами – президентськими, напівпрезидентськими і навіть парламентарними республіками.

Підвалини сучасної системи допоміжних органів при Президентові США були закладені у 1939 р., за часів другого президентства Франкліна Д. Рузвельта, коли тому вдалося на підставі рекомендацій фахівців з політичних наук та державного управління з комітету Браунлоу отримати згоду Конгресу на Реорганізаційний Закон. Цим законом було створено Виконавчий апарат Президента (ВАП), підзвітний безпосередньо президентові. ВАП включав у себе дві складові: Апарат Білого дому (АБД) і Бюро з питань бюджету, попередник сучасного Апарату з питань врядування і бюджету (Office of Management and Budget), що було створене у 1921 р. і спочатку перебувало у структурі Міністерства фінансів. Крім того, він увібрав у себе переважну частину функцій Національної надзвичайної Ради (National Emergency Council)¹.

На практиці, із самого початку свого існування, нова система допоміжних органів виявилася більш амбіційною, ніж на папері.

¹ Roosevelt F.D. Message to Congress on Plan II to Implement the Reorganization Act, May 9, 1939 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=15760>.

Кількість співробітників названих органів спочатку була доволі скромною, але вона заклала основу для крупних і організаційно складних структур Білого Дому, котрі з'явилися під час президентства наступників Рузвельта¹.

Зусилля Рузвельта суттєво відрізнялися від його попередників на цьому посту. У XIX ст. у президентів США було дуже мало кадрових ресурсів. Так, Томас Джефферсон мав у своєму розпорядженні лише одного кур'єра і одного секретаря, обом заробітну плату сплачував особисто президент. Так було до 1857 р., коли Конгрес США виділив кошти (2500 \$) на утримання одного клерка. За президента Улісса Гранта кількість співробітників зросла до трьох. Станом на 1900 р. склад співробітників Білого дому включав себе одного «секретаря президента» (у той час він мав назву «головний помічник президента»), двох секретарів президента, двох урядовців, стенографістку, і сімох інших працівників Апарату.

За Уоррена Гардінга чисельність персоналу зросла до тридцяти одного, хоча більшість із них займали канцелярські посади. Під час президентства Герберта Гувера було Конгресом додано ще два секретарі президента, одного з яких Гувер призначив своїм прес-секретарем.

Навіть у період з 1933 р. по 1939 р., коли Рузвельт суттєво розширив сферу діяльності федерального уряду у відповідь на Велику Депресію, Білий дім не мав відповідних номінацій ним повноважень, а тому формував свій «мозковий трест» із високопосадовців, які хоч і працювали безпосередньо на президента, але були призначені на вакантні посади в різні органи і відомства й отримували звітти заробітну плату. Із 1939 р. й дотепер ситуація різко змінилася. У межах ВАП було створено нові підрозділи, деякі з них – законом, деякі – розпорядженням президента. Серед найбільш важливих слід виокремити Раду

¹ Relyea H.C. The Executive Office of the President: An Historical Overview. Updated November 26, 2008 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/98-606.pdf>

економічних консультантів (1946), Раду національної безпеки та її апарат (1947), Управління торговельного представництва США (1963), Раду з питань стану навколишнього середовища (1970), Управління з питань науки і технічної політики (1976), Бюро з питань адміністрації (1977) та Управління національної політики контролю за наркотиками (1989). За Джорджа У. Буша до названих підрозділів було додано такі, як Управління національної безпеки (УНБ) (2001), яке згодом стало одним із департаментів Кабінету Президента США, а також Управління довірчих і громадських ініціатив (2001).

Поступово ВАП став командним центром виконавчої влади, особистим президентським штабом; помічники президента, котрі входили до його складу, отримали змогу збирати й вивчати політичні відомості з різних галузей, проводити дослідження і перевірки за дорученням глави держави. Цей орган „поставляє президентові інформацію, виявляє й допомагає вирішувати гострі проблеми, охороняє президента від дрібних справ, забезпечує належну організацію його роботи. ВАП може бути розділений на дві частини: 1) особисті помічники президента; 2) установи, що стали постійним елементом урядової структури. Деякі із цих установ відіграють важливу роль в організації усєї внутрішньої та зовнішньої політики країни, інші можна вважати вищими координаційними центрами у конкретних галузях управління¹.

Точні дані щодо розмірів і бюджету ВАП знайти складно. Адже чимало осіб, котрі працюють на апарат, „відокремлені” від інших федеральних міністерств і відомств, наприклад співробітники Міністерства оборони працюють на оборонний відділ Білого дому. За оцінками Wallpark, від 2000 до 2500 осіб працюють у ВАП на штатних посадах, виконують обов’язки щодо розробки тих чи інших напрямків державної політики, і мають бюджет від 300 до 400 млн. дол. Бюджетний запит Джорджа

¹ Центральный аппарат государственного управления капиталистических стран / отв. ред. М.А. Крутоголов. – М., 1984. – С. 42.

Буша на 2005 фінансовий рік становив 341 млн. дол. на утримання 1850 осіб.¹

Провідні фахівці у виконавчому секретаріаті президента мають звання помічника президента, другий рівень працівників називаються заступниками помічників президента, а третього рівня – спеціальними помічниками президента. Деякі посадові особи ВАПу підлягають затвердженню Сенатом, хоча є й певні винятки з даного правила (наприклад, директор Бюро з питань менеджменту і бюджету, Голова і члени Ради з економічних питань, а також Торговельний представник США). Більшість призначень до Апарату білого дому не вимагають затвердження Сенатом. Очолює Апарат Керівник апарату білого дому.

Щодня президент США стикається з величезною кількістю рішень, кожне з яких має важливі наслідки для майбутнього цієї країни. Для забезпечення підтримки президентові в ефективно-му здійсненні його повноважень у 1939 р. створено Виконавчий апарат Президента (ВАП)². Деякі автори перекладають назву цього органу як Виконавче управління (офіс) Президента США³.

ВАП створюється реорганізаційними планами Президента або його виконавчими наказами, включає декілька структурних підрозділів і велику кількість радників, помічників і референтів Президента (всього близько 2 тис. чол.). ВАП несе відповідальність за виконання широкого кола повноважень, покладених на президента, починаючи від складання послань президента до американського народу і до забезпечення торговельних інтересів США за кордоном. В якості головного штабу глави держави, ВАП традиційно був осередком найближчих радників президента США.

¹ Administration of the White House / Consulting Editor: John P. Burke [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://millercenter.org/academic/americanpresident/policy/whitehouse>

² Англ. : Executive Office of the President (EOP). – прим. авт.

³ Пронкин С.В. Государственное управление зарубежных стран: учебное пособие / С. В. Пронкин, О.Е. Петрунина. – М. : Аспект Пресс, 2004. – С. 152.

Кожний Президент США обов'язково змінює кількість і функції окремих служб ВАП. Як основний допоміжний орган, ВАП має надавати допомогу Президентові у зв'язках із громадськістю, Конгресом і пресою, визначати бюджетну політику і координувати позиції органів виконавчої влади перед Конгресом, інформаційно забезпечувати прийняття рішень Президентом, надаючи йому якомога ширший спектр думок, здійснюючи консультації при плануванні й здійсненні аналізу пріоритетних напрямків політики тощо.

На теперішній час у Виконавчому апараті Президента США існують наступні підрозділи¹:

- Рада економічних консультантів (Група економічних радників) – консультує президента з економічних питань; її найважливіша функція – підготовка щорічної доповіді Конгресу;

- Рада щодо стану навколишнього середовища;

- Виконавчий апарат;

- Рада національної безпеки (РНБ) – головний міжвідомчий консультативний і координаційний орган при Президентові США з питань внутрішньої та зовнішньої політики; його головною функцією є експертне забезпечення глави держави, підготовка проектів його рішень у галузі національної безпеки, визначення й оцінка цілей, зобов'язань і небезпек у галузі внутрішньої та зовнішньої політики, розгляд широкого кола міжвідомчих питань, узгодження позицій з ключових проблем; до складу РНБ входять Президент, віце-президент, державний секретар, міністр оборони, директор ЦРУ, радник президента з національної безпеки та ін.;

- Адміністративний офіс;

- Управління (офіс) з питань менеджменту та бюджету – виникло у 1970 р. на основі Бюджетного бюро білого дому; його головна функція – складання проекту Державного бюджету, який потім вноситься в Конгрес; воно також має слідкувати за ефективністю діяльності державного апарату, готувати пропозиції

щодо його реорганізації;

- Управління національної політики контролю за наркотиками;

- Управління з питань науково-технічної політики;

- Апарат торговельного представника США (Офіс представника США на торговельних переговорах);

- Офіс (секретаріат) Віце-президента – допомагає йому у здійсненні своїх повноважень;

- Офіс (служба) Білого Дому – найбільш тісно пов'язаний із президентом і включає радників, найбільш близьких йому політично й особисто, часто набраних з його передвиборного штабу; це певний „двір” президента, привабливість служби в якому полягає у можливості поєднувати значний політичний вплив з невизначеною політичною відповідальністю. Як відзначає американський політолог Т. Паттерсон, офіс Білого Дому «складається з особистих президентських помічників, у т.ч. найближчих особистих помічників, працівників прес-служби, помічників по зв'язках із Конгресом та групами впливу, спеціальних помічників з внутрішньої та зовнішньої політики»¹.

Крім того, в межах Білого Дому існують такі підрозділи: Рада з питань внутрішньої політики; Національна економічна рада; Управління справами кабінету; Управління керівника Апарату; Управління зв'язку; Управління цифрових стратегій; Секретаріат Першої леді; Управління з питань законодавства; Офіс Овального кабінету; Управління персоналу президента; Управління громадської участі та міжурядових справ; Управління планування; Юридичне управління Білого дому тощо. Найбільш важливими у політичному відношенні є Рада національно безпеки (РНБ), Рада з внутрішньої політики і Рада з міжнародної економічної політики. Загалом Президент США призначає понад 2000 помічників, експертів та управлінців; усі вони є цінними джерелами політичної інформації.

¹ Executive Office of the President [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/>

¹ Patterson T.E. The American Democracy / T.E. Patterson. – NY, 1990. – P. 476.

На 2012 фінансовий рік кошториси усіх підрозділів ВАП складають загалом 801 млн. 132 тис. дол., що являє собою скорочення бюджетних витрат на 3,2 %. Стримування бюджетних асигнувань відображає прагнення нинішньої адміністрації досягти контролю за дефіцитом бюджету заради відновлення зростання економіки. Зокрема, фінансування Білого дому передбачено в обсязі 58 млн. 740 тис. дол., Адміністративного офісу – 115 млн. 848 тис. дол., Ради національної безпеки – 13 млн. 048 тис. дол.

У **Французькій Республіці** склалася дещо інша система організації апарату, що забезпечує здійснення повноважень Президента. „У Франції апарат Президента Республіки – «дім Президента» – нараховує більш як 500 осіб і поділяється на цивільний і військовий. Найважливіший орган «цивільного дому» – Генеральний секретаріат – виступає головним інструментом політичної дії Президента і координує діяльність міністерств і відомств”¹. «Президентський дім» за становищем співробітників (близьких до президента службовців), побудовою та основним місцем у громадському та державному житті Франції являє собою одну з найвпливовіших установ V Республіки, що була створена Шарлем де Голлем і використовується як істотний засіб у реалізації намірів президента, незважаючи на те, що про цей орган не згадують ні Конституція, ні закони.

Генеральний секретар очолює увесь апарат Єлісейського палацу (офіційної резиденції глави держави), є близькою довіреною особою президента. До його обов’язків належить взаємодія з урядом і парламентом, забезпечення зв’язків з різноманітними службами, управліннями в окремих галузях державного і громадського життя, із засобами масової інформації. Він повідомляє президентові значущі відомості, готує проекти рішень глави держави і слідкує за виконанням президентських рішень. Заступник Генерального секретаря відповідальний за безпеку президента й організацію його робочого часу.

¹ Иксанов И. С. Аппарат главы государства / И. С. Иксанов // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 3. – С. 25.

Окрім Генерального секретаріату чисельністю близько двохсот чиновників до складу «цивільного дому» входять додаткові служби – служба протоколу, управління фінансів і кадрів, служба зв’язку, архів, комп’ютерна служба, служба президентського листування, інтендантська, нагородна, медична служба, служба, що стежить за станом президентських резиденцій, оголошених національним надбанням, служба безпеки й охорона – загалом близько 350 чиновників високого рангу.

Оскільки президент є верховним головнокомандувачем, при ньому перебуває військовий персонал, що іменується «воєнним домом», або особистим штабом (воєнним комітетом). Цей орган мав найбільше значення при генералі де Голлі, проте не втратив його і в теперішній час. До особистого штабу входять шість офіцерів, котрі представляють усі роди військ. За словами французьких дослідників, у сфері оборони особистий штаб відіграє таку ж роль, як Генеральний секретаріат у цивільній сфері. Він інформує президента щодо проблем оборони і готує проекти відповідних рішень.

Велике значення у прийнятті та проведенні рішень президента мають міжвідомчі ради, що створюються під його керівництвом і дають йому змогу безпосередньо, минаючи прем’єр-міністра, працювати з відомствами, компетентними у тій чи іншій сфері. Допоміжні органи при Президентові Франції здійснюють значний вплив на вироблення і проведення державної політики¹.

Американський і французький досвід організації діяльності апарату при президентові згодом був сприйнятий низкою інших країн. Так, за зразком РНБ США створено Раду національної безпеки Польщі (ст. 135 Конституції Республіки Польща), Консультативна рада національної безпеки Болгарії (п. 3 ст. 100 Конституції Республіки Болгарії, Рада національної безпеки та оборони України (ст. 107 Конституції України).

¹ Осавелюк А. М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект / А. М. Осавелюк. – М., 1998. – С. 154.

Для східноєвропейських держав характерним є встановлення засад правового статусу припрезидентських органів основними законами. Так, згідно з Конституцією Республіки Болгарія Президент очолює Консультативну Раду національної безпеки (ч. 3 ст. 100), визначає організацію та порядок діяльності президентських служб і призначає їхній персонал (ч. 3 ст. 102)¹. Як впливає зі ст. 106 Конституції Республіки Хорватія, Президентів у здійсненні його повноважень надають допомогу члени Президентської ради та інших дорадчих і допоміжних органів, яких призначає та звільняє Президент Республіки².

Особливої уваги заслуговує апарат глави держави у **Республіці Польща**, оскільки форма правління цієї держави є дуже подібною до вітчизняної моделі. Згідно зі ст. 143 Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. допоміжним органом Президента Республіки Польща є Канцелярія Президента Республіки (Kancelariya Prezydenta RP). Президент Республіки затверджує Статут Канцелярії, а також призначає та звільняє Начальника Канцелярії Президента Республіки³.

На сьогодні правове становище Канцелярії Президента Республіки Польща (далі – КППР) визначається Статутом, затвердженим Постановою Президента Республіки Польща від 28 березня 2006 р. № 1 (зі змінами, внесеними постановами Президента Республіки Польща від 2 серпня 2006 р. № 3, від 26 січня 2009 р. № 1, від 31 березня 2009 р. № 4, від 28 вересня 2010 р. № 3 та від 1 грудня 2010 р. № 5)⁴. Згідно з §1

¹ Конституція Республіки Болгарія від 12 липня 1991 р. // Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С.П. Головатий. – К. : Укр. правн. фундація; Право, 1996. – С. 141-142.

² Конституція Республіки Хорватія від 22 грудня 1990 р. // Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С.П. Головатий. – К. : Укр. правн. фундація; Право, 1996. – С. 395.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. // Dz.U. Nr 78, poz. 483.

⁴ Akty normatywne określające statut Kancelarii Prezydenta RP [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.prezydent.pl/kancelaria/status-prawny-kancelarii/statut-kancelarii-prezydenta-rp/>

Статуту, КППР виконує завдання, що впливають з компетенції Президента, окресленої в Конституції Республіки Польща та в інших законах. Канцелярія діє згідно з рішеннями та дорученнями Президента РП, надаючи методичне, організаційне, юридичне та технічне забезпечення Президентів, Начальнику та Заступнику Начальника КППР, державним секретарям та їхнім заступникам. Крім того, згідно з §2 Статуту, канцелярія здійснює фінансове забезпечення роботи Ради національної безпеки та її Секретаріату, а також здійснює юридичне та адміністративне забезпечення роботи Спільної слідчої комісії у справах про порушення дисципліни у сфері публічних фінансів і Уповноваженого з питань дисципліни у сфері публічних фінансів.

КППР забезпечує, аби всі заходи, що проводяться Президентом на виконання своїх конституційних повноважень, були належним чином організовані та скоординовані. Вона також виконує доручення Президента, надає йому секретарські й протокольні послуги, у т.ч. готує проект графіку візитів і зустрічей глави держави. КППР координує й організовує зустрічі Президента, а також офіційні заходи й урочистості у президентському палаці. До її обов'язків належить також організація протокольних заходів за участю першої леді.

У структурі КППР можна виокремити три блоки: 1) керівництво (міністри КППР); 2) група радників президента; 3) бюро.

Очолює КППР начальник (Szef Kancelarii Prezydenta RP), який і керує її діяльністю, спрямовує й координує роботу всіх державних секретарів та їхніх заступників. На виконання своїх обов'язків Начальник КППР видає постанови, рішення та розпорядження. Крім нього, до складу керівництва КППР входять ще шість посадових осіб зі статусом міністрів КППР – четверо державних секретарів (Sekretarz Stanu) та троє заступників державних секретарів (Podsekretarz Stanu). Президент призначає й звільняє Начальника та Заступника Начальника КППР, Керівника Кабінету Президента, державних секретарів та їхніх

заступників. У свою чергу, Начальник КППРП за погодженням із Президентом визначає коло завдань державних секретарів та їхніх заступників, у т.ч. обсяг повноважень щодо контролю за діяльністю організаційних підрозділів КППРП. Заступник Начальника КППРП керує роботою Канцелярії у визначеній сфері та виконує обов'язки Начальника КППРП у разі його відсутності.

Організаційними підрозділами КППРП керують директори. Внутрішня організація та компетенція організаційних підрозділів, а також режим їхньої роботи визначаються організаційними правилами, що видаються Начальником КППРП. Крім того, Начальник КППРП має право формувати робочі групи для виконання окремих завдань Канцелярії, визначаючи їхню назву, строк повноважень, способи діяльності та персональний склад.

Окрему групу працівників КППРП складають радники Президента. Шестеро з них є штатними радниками, а 14 – працюють на громадських засадах.

Станом на 1 січня 2012 р. до складу КППРП входило 18 підрозділів на правах бюро:

Кабінет Президента (Gabinet Prezydenta); до його входять чотири підрозділи: 1) Служба Кабінету Президента; 2) Служба Секретаріату президента; 3) Служба президентського протоколу; 4) організаційна служба;

Державно-правове бюро (Biuro Prawa i Ustroju) – розробляє проекти нормативно-правових актів, котрі вносяться до Сейму за ініціативою Президента, готує подання до Конституційного Суду, Державного Трибуналу і Сейму; готує пропозиції щодо ратифікації чи денонсації міжнародних договорів; готує проекти указів про призначення виборів, референдумів або скликання першої сесії Сейму і Сенату; займається юридичними питаннями для КППРП;

Бюро з питань кадрів і нагород (Biuro Kadr i Odznaczeń) – здійснює завдання, пов'язані з конституційними повноваженнями президента щодо призначення та звільнення посадових осіб органів виконавчої та судової влади, дипломатичних представників

та керівництва Збройних Сил, нагородження державними нагородами, присвоєння почесних звань тощо;

Бюро у справах культури та культурної спадщини (Biuro Kultury i Dziedzictwa) – формує позицію Президента у даній сфері; готує відповідні блоки його офіційних промов;

Бюро у закордонних справах (Biuro Spraw Zagranicznych) – здійснює аналіз зовнішньополітичних питань; координує організаційно-технічні заходи та готує плани закордонних візитів Президента Польщі, державних секретарів та їхніх заступників; організовує візити закордонних гостей до Польщі; здійснює консультування двосторонніх комітетів, у яких бере участь Президент Польщі, а також консультування під час двосторонніх чи багатосторонніх зустрічей глави держави;

Бюро програмних проектів (Biuro Projektów Programowych) – забезпечує розробку й обґрунтування середньо- та довгострокових програм соціально-економічного та культурного розвитку; програм щодо подальшої європейської інтеграції тощо;

Бюро із соціальної політики (Biuro Polityki Społecznej) – формує позицію президента щодо соціальної політики держави; здійснює аналіз поточної ситуації у соціальній сфері; розробляє проекти ініціатив президента із соціальних питань;

Прес-служба (Biuro Prasowe) – забезпечує інформування громадськості про плани і рішення Президента держави, а також інформує самого главу держави про повідомлення про нього у ЗМІ; надає інформацію до ЗМІ про внутрішньодержавні та закордонні візити Президента; забезпечує організацію інтерв'ю глави держави, фотозйомку, аудіо- і відеозапис заходів за участю глави держави; цей підрозділ також підтримує в актуальному стані офіційний сайт Президента www.prezydent.pl; розвиває діяльність глави держави у соціальних мережах;

Бюро у справах промов та патронату Президента (Biuro do Spraw Wystąpień Prezydenta i Patronatów) – готує проекти виступів, промов, лекцій, звернень, спеціальних і вітальних листів

Президента; воно також керує справами, що відбуваються під патронатом глави держави;

Бюро організаційного забезпечення Президента (Biuro Obsługi Organizacyjnej Prezydenta) – організація і контроль за виконанням рішень і актів Президента; формування планів і графіків його роботи; контроль за дотриманням встановленого документообігу тощо;

Бюро інституційного співробітництва (Biuro Współpracy Instytucjonalnej) – здійснює координацію діяльності Президента з іншими органами державної влади; забезпечує інформаційний обмін та узгодження позицій;

Бюро у справах звернень громадян та громадської думки (Biuro Listów i Opinii Obywatelskich) – забезпечує розгляд усних і письмових звернень громадян, веде особистий прийом; направляє ці звернення до компетентних органів; контролює виконання рішень Президента, прийнятих за підсумками розгляду звернень громадян;

Бюро з питань громадянства та помилування (Biuro Obywatelstw i Prawa Łaski) – забезпечує попередній розгляд і розробку проектів рішень президента у справах щодо прийняття до громадянства чи припинення польського громадянства, а також щодо помилування осіб, засуджених судами за вчинення кримінальних злочинів;

Фінансове бюро (Biuro Finansowe) – здійснює фінансове забезпечення діяльності Президента; формування кошторису; забезпечення фінансової дисципліни;

Адміністративне бюро (Biuro Administracyjne);

Бюро з питань охорони довкілля та науки (Biuro Ochrony i Informatyki);

Бюро архіву Президента Польщі (Biuro Archiwum Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej) – забезпечує ведення архівної справи у КППП;

Сервіс-центр Канцелярії Президента (Centrum Obsługi KPRP) – здійснює матеріально-технічне забезпечення діяльності

Президента та його Канцелярії; здійснює управління об'єктами, що перебувають у розпорядженні КППП.

Штатна чисельність працівників КППП на поточний фінансовий рік визначається Начальником КППП за погодженням з Президентом. Розподіл посад між окремими організаційними підрозділами здійснює особисто Начальник КППП.

У конституціях найбільш близьких до України в географічному й культурно-історичному відношенні країн згадуються майже всі основні елементи апарату при президентові. Так, згідно з п. «ж», «и» та «к» ст. 83 Конституції Російської Федерації Президент Російської Федерації формує й очолює Раду Безпеки Російської Федерації, формує Адміністрацію Президента Російської Федерації, призначає і звільняє повноважних представників Президента Російської Федерації¹. Відповідно до підп. 5 ст. 84 Конституції Республіки Білорусь Президент Республіки Білорусь створює, скасовує та реорганізовує Адміністрацію Президента Республіки Білорусь, інші органи державного управління, а також консультативно-дорадчі та інші органи при Президентові². Згідно з підп. 18–20 ст. 44 Конституції Республіки Казахстан Президент Республіки Казахстан формує підпорядковані йому Службу охорони Президента Республіки та Республіканську гвардію; призначає на посаду і звільняє з посади Державного секретаря Республіки Казахстан, визначає його статус і повноваження; формує Адміністрацію Президента Республіки; створює Раду Безпеки, Вищу Судову Раду та інші консультативно-дорадчі органи³.

¹ Конституція Російської Федерації від 12 грудня 1993 р. // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : ФІНН, 2009. – С. 233.

² Конституція Республіки Беларусь от 24 ноября 1996 г. // Конституции государств – участников СНГ / ред. кол. : Л. А. Окуньков (рук.), В. В. Оксамитній, М. Я. Булошников. – М. : НОРМА – ИНФРА-М, 2001. – С. 147.

³ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. // Конституции государств – участников СНГ / ред. кол. : Л. А. Окуньков (рук.), В. В. Оксамитній, М. Я. Булошников. – М. : НОРМА – ИНФРА-М, 2001. – С. 287.

Дорадчі й консультативні органи при главі держави отримали значного поширення в Російській Федерації. На думку російських державознавців, такі органи є „формою своєрідних постійних консультацій Президента Російської Федерації з керівництвом федерального й регіонального рівня, громадськими діячами і спеціалістами у певних сферах знань”¹. Дорадчі й консультативні органи при главі Російської держави здійснюють експертну обробку матеріалів, попередньо розглядають питання, віднесені до президентських повноважень, виробляють рекомендації та пропозиції для Президента, інформують главу держави про стан справ у тій чи іншій сфері, підвищуючи тим самим ефективність реалізації президентських повноважень.

У положеннях, затверджених указами Президента Російської Федерації, такі органи іменуються дорадчими², консультативними³, або водночас дорадчими і консультативними⁴. Виходячи з цього можна зробити висновок про те, що характеристики «дорадчий» і «консультативний» є синонімічними.

Дорадчі й консультативні органи при Президентові Російської Федерації створюються у двох формах: комісії та ради. Єдиним винятком є такий дорадчо-консультативний орган при президентові Російської Федерації, як Російський організаційний комітет „Перемога”.

¹ Щипанов А. В. Совещательные и консультативные органы при Президенте Российской Федерации / А. В. Щипанов // Актуальные вопросы публичного права: матер. VIII Всерос. науч. конф. молодых ученых и студентов (23–24 октября 2009 г.) / отв. ред. М. В. Гончаров. – Екатеринбург : Изд. дом «Уральская госуд. юрид. академия», 2010. – С. 118.

² Див., напр.: п. 1 Положения о Государственном совете Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602.

³ Див., напр.: п. 1 Положения о Совете при Президенте Российской Федерации по науке, технологиям и образованию, утв. Указом Президента Российской Федерации от 30 августа 2004 г. № 1131.

⁴ Див., напр.: п. 1 Положения о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 1318.

Комісія (від лат. *comissio* – доручення) являє собою групу осіб, що мають на меті предметне, детальне опрацювання за дорученням Президента питань у відповідній сфері. У теперішній час при Президентові Російської Федерації створено комісії: з питань громадянства; з державних нагород; з реабілітації жертв політичних репресій; з питань військово-технічного співробітництва Російської Федерації з іноземними державами; з попереднього розгляду кандидатур на посади суддів федеральних судів; з формування й підготовки резерву управлінських кадрів; з протидії спробам фальсифікації історії на шкоду інтересам Росії; з модернізації й технологічного розвитку економіки Росії; з питань реформування й розвитку державної служби.

Рада (виходячи з первинного значення слова «рада» – настанова, вказівка як вчинити) – колективний орган, що проводить наради для спільного обговорення тих чи інших питань. При Президентові Російської Федерації діють ради: по взаємодії з релігійними об’єднаннями; з питань удосконалення правосуддя; з кодифікації та вдосконалення цивільного законодавства; з культури і мистецтва; з розвитку фізичної культури і спорту, спорту вищих досягнень, підготовки і проведення XXII Олімпійських зимових ігор та XI Паралімпійських зимових ігор 2014 р. в м. Сочі, XXVII Всесвітньої літньої універсиади 2013 р. в м. Казані; з науки, технологій та освіти; щодо сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства і правам людини; щодо реалізації пріоритетних національних проектів і демографічної політики; з розвитку фінансового ринку Російської Федерації; з розвитку місцевого самоврядування; з протидії корупції; з розвитку інформаційного суспільства в Російській Федерації; у справах інвалідів; у справах козацтва. Проте найважливіше місце серед припрезидентських рад, безумовно, займають Рада Безпеки Російської Федерації, Державна рада Російської Федерації та Геральдична рада при Президентові Російської Федерації.

Формально ради і комісії мають рівний статус (відмінностями у цьому плані володіє лише Рада Безпеки Російської Федерації, загальні питання організації та діяльності якої визначені Конституцією РФ і Законом РФ від 5 березня 1992 р. № 2446-1 «Про безпеку», тоді як інші дорадчі й консультативні органи діють тільки на підставі затверджених Президентом РФ положень), однак на практиці їхнє конституційне значення і місце в системі президентської влади істотно різняться. У даному зв'язку дорадчі й консультативні органи при Президентові Росії можна умовно розподілити на «робочі органи» і «форуми обговорення». В якості критеріїв класифікації можуть бути визначені: 1) мета утворення органів; 2) частота проведення їхніх засідань; 3) посадовий статус голови.

Метою створення «форумів обговорення» є обговорення актуальних проблем у сфері державного управління і соціально-економічного розвитку країни, створення для глави держави можливості „отримати альтернативну офіційним каналам інформацію, забезпечити необхідну, подекуди неформальну, взаємодію з конституційними органами влади, силовими структурами”¹. Водночас «робочі органи» надають главі держави сприяння в реалізації його конституційних повноважень.

Засідання «робочих органів» проводяться через порівняно короткий інтервал часу (наприклад, Комісія з попереднього розгляду кандидатур на посади суддів федеральних судів засідає один раз на місяць), тоді як «форуми обговорення» збираються значно рідше (так, Рада щодо взаємодії з релігійними об'єднаннями збирається раз на півріччя). Одним з класифікаційних критеріїв може слугувати посадовий статус голови дорадчого (консультативного) органа при Президентові. Вважається, що здійснення органом діяльності під безпосереднім керівництвом глави держави свідчить про важливість проблем, якими

¹ Кашкин С. Ю. Вспомогательные органы и учреждения при главе государства // Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : БЕК, 1999. – Т. 2. – С. 623.

він займається¹. Однак відомий російський державознавець Л. А. Окуньков ще у 1996 р. відзначав, що дорадчі органи при Президентові Російської Федерації очолюються різними за своїм посадовим становищем, суспільним авторитетом особами, що характеризує їх значущість і місце серед аналогічних структур, хоча чітку залежність за цією ознакою виявити важко. Так, діяльністю деяких рад і комісій керує особисто Президент Російської Федерації, однак їхній вплив на прийняття рішень і формування громадської думки явно недостатній².

У парламентних республіках роль глави держави зводиться здебільшого до представницько-церемоніальної, то ж відповідним чином будується й його апарат. Так, в Індії Секретаріат Президента – Раштрапаті Бхаван – орієнтований на надання передусім секретарських послуг, аби президент міг ефективно виконувати свої конституційні та церемоніальні функції як глави держави. Секретаріат Президента Індії, який очолює Секретар Президента, включає низку підрозділів, що відповідають за офіційні прийоми, розробку звернень і промов президента, управління майном тощо. Усі питання, що вимагають уваги Президента Індії, з питань щодо виконавчої влади або призначення посадових осіб, надходять до Секретаріату Президента від ключових зацікавлених міністерств і подаються Президентові через його секретаря. Як тільки Президент дасть згоду на запропонований план дій, відповідні папери повертаються зацікавленим міністерствам. Суттєвого впливу на виконавчу гілку влади президентський Секретаріат Президента Індії не має.

¹ Панов А. А. Президент Российской Федерации как гарант государственного единства : дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / А. А. Панов. – М., 2008. – С. 152.

² Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации: Конституция и политическая практика / Л. А. Окуньков. – М., 1996. – С. 141.

ВИСНОВКИ

Підбиваючи підсумки викладеного вище, слід відзначити, що в якості загальної тенденції для держав, котрі обрали президентську чи напівпрезидентську республіканську форму правління, у т.ч. й для всіх країн Східної Європи, можна вважати включення до складу апарату при президентові наступних органів: органу загального політичного керівництва і технічного обслуговування Президента (адміністрації, секретаріату, офісу тощо); дорадчого органу з питань національної безпеки (ради національної безпеки, ради національної безпеки та оборони тощо); інших дорадчо-консультативних органів, що утворюються за рішенням президента; органу особистого силового забезпечення глави держави (служби охорони); органу господарського (матеріально-технічного) забезпечення діяльності глави держави. Однак повний набір таких органів не обов'язково присутній в окремо взятій державі.

У складі органу, що виконує функції адміністрації президента, зазвичай виокремлюється «команда» президента, що складається з помічників глави держави на чолі з керівником адміністрації. В апараті президента утворюються галузеві управління (бюро, департаменти, офіси тощо), котрі здійснюють забезпечення діяльності президента за різними напрямками. Працівники апарату президента є державними службовцями.

Адміністрація президента зазвичай визнається основним органом, що займається забезпеченням діяльності глави держави. При цьому інші органи – дорадчий орган з питань національної безпеки, центр стеження за обстановкою, державна рада, інші дорадчо-консультативні органи, що утворюються за рішенням президента, орган особистого силового забезпечення глави держави, орган господарського забезпечення діяльності глави держави – можуть не входити до складу адміністрації президента і мати самостійний статус. Однак дані органи мають допоміжний характер і не мають самостійного політичного

значення, спрямовані на забезпечення повноважень президента і тому тісно пов'язані з адміністрацією президента.

У багатьох країнах світу апарат при президентові являє собою основну опору глави держави, оскільки від діяльності цього інституту багато в чому залежить ефективність реалізації президентських повноважень. Результати роботи апарату при президенті втілюються у правових актах глави держави, його законодавчих ініціативах, виступах і зверненнях.

Велику роль в ефективному здійсненні Президентом України своїх повноважень відіграють численні дорадчі й консультативні органи, що створюються Президентом України з фахівців відповідних галузей і діють на громадських засадах. Дорадчі й консультативні органи створюються главою держави для надання йому необхідної допомоги і підтримки у здійсненні конституційних повноважень. Метою їх створення є забезпечення врахування думки громадян, котрі користуються особливою повагою з боку учасників тієї чи іншої сфери суспільного життя, взаємного зв'язку між главою держави і суспільством при прийнятті відповідних рішень.

Допоміжні органи дозволяють істотно розширити можливості органу державної влади у реалізації компетенції, підвищити ефективність його діяльності. Але одночасно ці структури зумовлюють розмивання можливості особистої участі глави держави у прийнятті або узгодженні владних рішень. Тому досить низький рівень правової регламентації порядку участі Президента України в діяльності допоміжних органів, на наш погляд, є неприпустимим.

Володіння та управління великим обсягом інформаційних ресурсів дозволяє допоміжним органам здійснювати вплив у визначеному досить часто самими цими органами напрямку на правові, політичні, економічні та інші процеси. З метою попередження зловживань, пов'язаних з виконанням ролі інформаційного посередника, вважаємо необхідним здійснення заходів щодо запровадження альтернативності джерел інформування глави держави, збільшення форм безпосереднього одержання главою

держави інформації, в тому числі з використанням сучасних інформаційно-комунікативних технологій, а також слід посилити наукове супроводження діяльності Президента України. Базовою науково-дослідною установою аналітико-прогнозного забезпечення діяльності Президента України визначено Національний інститут стратегічних досліджень, який був утворений Указом Президента України у 1992 році¹ і підпорядкований безпосередньо главі державі у 2002 році². 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; наукове супроводження здійснення Президентом України, Радою національної безпеки і оборони України повноважень у сфері національної безпеки України; дослідження проблемних питань економічного, демографічного, соціального, гуманітарного, етнополітичного, воєнно-політичного, зовнішньополітичного, інформаційного, екологічного розвитку України; дослідження та моніторинг 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.

Підвищенню ефективності діяльності апарату Президента України сприятиме встановлення чіткого та системного контролю за його діяльністю, забезпечення публічності роботи. Необхідно більш чітко визначити питання підзвітності та підконтрольності допоміжних органів Президентів України. На жаль, вони не знаходять належного закріплення у нормативних документах.

¹ Про створення Національного інституту стратегічних досліджень: Указ Президента України від 4.03.1992 р. №127 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=127%2F92>

² Питання Національного інституту стратегічних досліджень: Указ Президента України від 16.12.2002 р. №1158/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 51. – Ст. 2285.

Зокрема, слід звернути увагу на проблему контролю за розпорядженнями Глави Адміністрації Президента України, доцільність надання Президенту України повноважень щодо їх скасування.

Слід відмітити, що інституційна нормативно визначена модель неминуче зазнає трансформаційного впливу з боку позаінституційних чинників. У випадку з президентським апаратом ця риса проявляється особливо яскраво, що зумовлено статусним протиріччям – юридичним статусом допоміжної структури та фактичною роллю одного з найвпливовіших державних інститутів. Відтак при забезпеченні належних правових регуляторів одночасно значна увага має приділятися безумовному додержанню встановлених правових меж діяльності, підвищенню рівня правової та управлінської культури відповідних органів.

У підсумку слід зазначити, що незважаючи на широкі можливості Президента впливати на загальний механізм здійснення державної влади в усіх сферах суспільного життя, ступінь їх практичної реалізації залишається недостатньо високим, що зумовлено рядом об'єктивних і суб'єктивних факторів. У першу чергу, слід інтенсифікувати законопроектну роботу Президента, поліпшити спілкування глави держави з широкими верствами населення, удосконалити систему і структуру допоміжних органів при Президентіві України, налагодити конструктивну співпрацю глави держави з іншими органами публічної влади.

Слід відзначити, що хоча розбудова президентського апарату на засадах американської моделі стала вже традиційною, на даному етапі державного будівництва вбачається раціональним використання принципів організації президентського апарату за французькою моделлю. Вона дозволяє при зменшенні загальної чисельності працівників президентського апарату залучити до його діяльності високопрофесійних службовців певних органів державної влади, а також у функціональному відношенні чітко розмежувати цивільно- і військово-орієнтовані блоки структур президентського апарату, забезпечити домінування координаційної міжвідомчої діяльності.

Наукове видання

Серія «Наукові доповіді»

Випуск 6

Ю.П. БИТЯК, С.Г. СЕРЬОГІНА, І.І. БОДРОВА

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ
АПАРАТУ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ:
ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ
ДОСВІД**

Підписано до друку з оригінал-макета 06.12.2011 р.

Формат 60x84 ¹/₁₆. Папір офсетний.

Гарнітура Times. Ум. друк. арк. 8,13.

Тираж 200 прим.