

О. І. ЗОЗУЛЯ

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС
АДМІНІСТРАЦІЇ ПРЕЗИДЕНТА
УКРАЇНИ**

Монографія

Харків
Харків юридичний
2014

УДК: 35.075.31(477)
ББК 67.400(4УКР)61
3-78

Рекомендовано до друку рішенням Вченої ради Харківського національного університету внутрішніх справ від 28.11.2013 р., протокол № 11

Рецензенти:

Ю. М. Бисага – доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, завідувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства Ужгородського національного університету

О. В. Марцеляк – доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, начальник Навчально-наукового інституту підготовки фахівців для підрозділів кримінальної міліції Харківського національного університету внутрішніх справ

Зозуля О. І.

3-78 Конституційно-правовий статус Адміністрації Президента України : монографія / О. І. Зозуля. – Х. : Харків юридичний, 2014. – 300 с.

ISBN 978-966-8794-06-0

Висвітлені ознаки та поняття Адміністрації Президента України як апарату глави держави, її місце у державному механізмі. Розглянуто специфіку інституалізації Адміністрації Президента України, її функції, принципи, повноваження, гарантії діяльності та особливості структурної організації, а також її роль і місце у системі допоміжних органів глави держави. Виконано аналіз сучасного стану правового регулювання статусу апарату Президента України і досвіду конституційно-правового регулювання статусу апарату глави держави у зарубіжних країнах з республіканською формою правління, надані пропозиції та рекомендації щодо удосконалення конституційно-правового статусу Адміністрації Президента України.

ББК 67.400(4УКР)61

ISBN 978-966-8794-06-0

© О. І. Зозуля, 2014

ВСТУП

Вітчизняна практика державотворення свідчить, що сьогодні Президент України відіграє важливу роль у формуванні органів державної влади, забезпеченні їх злагодженої діяльності, бере участь у виробленні й реалізації державної внутрішньої та зовнішньої політики, гарантує дотримання Конституції України та прав і свобод людини і громадянина. З огляду на важливість, багатоплановість і відповідальність повноважень глави держави доцільне функціонування спеціальної системи його допоміжних органів, головне місце в якій займає апарат Президента України, що комплексно на професійній і постійній основі охоплює всі основні напрямки забезпечення виконання конституційних повноважень глави держави.

Процес становлення Адміністрації Президента України, що розпочався одразу з моменту її утворення ще у 1991 році і триває по сьогодні, складається із значної кількості неузгоджених реорганізаційних змін, які в рамках постійних експериментів із оптимізації організації та діяльності Адміністрації (Секретаріату) Президента України явили наслідком непослідовність розбудови апарату глави держави та численні протиріччя його формування й функціонування. Сучасна організація апарату глави держави в Україні характеризується невизначеністю його конституційно-правового статусу; фрагментарністю регулювання повноважень, невідповідністю законодавству окремих з них; невизначеністю засад взаємодії з органами публічної влади, дублюванням їх окремих повноважень; частковою безсистемністю структурної організації; неузгодженістю функціональної, організаційної, кадрової та матеріально-фінансової основи; розходженням конституційно-правових засад і практики функціонування.

Однією з причин такої неоднозначної організації Адміністрації Президента України можна вважати відсутність цілісного теоретичного розуміння інституту апарату глави держави, конституційного закріплення його статусу, а також стабільного законодавчого регулювання основних засад, повноважень і структури Адміністрації Президента України, що дозволило би спрямувати її потенціал виключно на всебічне, повне і своєчасне забезпечення ефективної реалізації конституційних повноважень глави держави.

Окремі питання конституційно-правового регулювання статусу апарату Президента України у тих чи інших аспектах досліджували С. А. Агафонов, Я. О. Берназюк, Д. М. Белов, Ю. П. Битяк, І. І. Бодрова, О. В. Бойко, О. М. Іщенко, Ю. І. Крегул, О. В. Марцеляк, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк, Н. О. Рибалка, С. Г. Серьогіна, В. В. Сухонос, В. Д. Шаповал, В. В. Шутович та інші. Особливості організації та діяльності апарату глави держави у зарубіжних країнах розкривались такими вченими як Дж. Берк, А. М. Волков і Є. А. Лютягіна, І. С. Іксанов, К. Квотерлі, М. А. Крутоголов, О. В. Новиков, А. М. Осавелюк, Д. Н. Петровський, Н. Н. Скрипніков, Ж. К. Тасим, А. В. Щіпанов та інші. Вказані вчені зробили вагомий внесок в удосконалення розуміння й конституційно-правового регулювання статусу апарату глави держави. Разом із тим, аналіз наукових праць з даної проблематики виявляє відсутність узгодженого комплексного підходу до розуміння сутності й місця Адміністрації Президента України у державному механізмі, її ролі у забезпеченні діяльності глави держави та перспектив розвитку. Існуючі дослідження стосуються здебільшого лише окремих аспектів організації апарату Президента України або здійснюваної ним діяльності, при цьому безпосередньо не розглядаючи саме конституційно-правове регулювання статусу сучасної Адміністрації Президента України, пізнання та вирішення проблем якого залишається епізодичним і неповним.

Таким чином, необхідність вдосконалення конституційно-правового статусу Адміністрації Президента України та її діяльності із забезпечення виконання повноважень глави держави, недостатня розробленість теоретичних засад інституту апарату глави держави

й обумовлюють актуальність глибокого і всебічного дослідження конституційно-правового регулювання статусу Адміністрації Президента України.

У монографії розглядаються різні підходи з приводу розуміння сутності апарату Президента України, визначаються його ознаки, поняття та місце у державному механізмі як допоміжного державного органу при Президентові України. З'ясовується специфіка становлення Адміністрації Президента України та Секретаріату Президента України як апарату глави держави, а також характеризуються функції, принципи, повноваження, гарантії діяльності та особливості структурної організації нинішньої Адміністрації Президента України, встановлюється її роль і місце у системі допоміжних органів глави держави. Характеризується сучасний стан правового регулювання статусу апарату Президента України і досвід конституційно-правового регулювання статусу апарату глави держави у зарубіжних країнах з республіканською формою правління, визначаються можливості його використання в Україні. Надаються пропозиції та рекомендації щодо удосконалення конституційно-правового статусу Адміністрації Президента України.

Монографія розрахована на науковців, практичних працівників, аспірантів, студентів і всіх, хто цікавиться проблемами конституційно-правового статусу Адміністрації Президента України.

Автор вважає за необхідне висловити подяку рецензентам професорам Ю. М. Бисазі та О. В. Марцеляку за цінні поради щодо змісту монографії.

ПРАВОВА ПРИРОДА АДМІНІСТРАЦІЇ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЯК АПАРАТУ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

1.1. Поняття та місце апарату Президента України у державному механізмі

Ефективне виконання конституційних повноважень глави держави, зважаючи на здебільшого одноосібний характер даного інституту, зумовлює необхідність формування апарату глави держави з метою комплексного забезпечення всіх напрямків його державної діяльності. На сьогодні апарат глави держави є інституційно, організаційно і функціонально оформлений у переважній більшості країн світу, набуваючи в залежності від особливостей державного ладу та правового статусу глави держави різних організаційно-правових форм, компетенції та положення у державному механізмі.

Формування інституту апарату глави держави у пострадянських країнах відбувається здебільшого ситуативно одночасно із інституціоналізацією самих вищих органів державної влади, зокрема й глави держави, без належного теоретико-методологічного обґрунтування. Вказане виступає однією з причин неузгодженого й непослідовного розвитку інституту апарату глави держави не лише в Україні, але й в інших зарубіжних країнах. Подібна неузгодженість формування

апарату глави держави згідно Ж. К. Тасим¹ може призводити до його перетворення у бюрократичну організацію, що монополізує владно-управлінські функції та домінує над суб'єктами державної влади.

Зазначимо, що питання апарату глави держави тією чи іншою мірою раніше вже розглядалися такими вченими як Ю. І. Кругул, І. С. Іксанов, О. М. Іщенко, А. М. Осавелюк, Д. Н. Петровський, Н. Г. Плахотнюк і В. І. Мельниченко, Н. О. Рибалка, Н. Н. Скрипніков та інші. Разом із тим, вказані дослідження більшою мірою стосуються окремих практичних аспектів формування та діяльності апарату глави держави у конкретних державах, у той же час невіправдано залишаючи поза полем наукового пошуку саму теоретичну конструкцію апарату глави держави як складової єдиного державного механізму. З огляду на це й вбачаються актуальними питання сутності та значення апарату глави держави у державному механізмі.

Передусім, відмітимо, що наразі у науці відсутнє комплексне й узгоджене розуміння поняття та сутності апарату глави держави, в результаті чого його формування в Україні та інших країнах світу де-факто відбувається без належного теоретико-методологічного обґрунтування. З даного приводу Ю. П. Битяк, С. Г. Сergyгіна та І. І. Бодрова констатують, що «у вітчизняній юридичній науці відсутня чітка доктрина, що визначає місце, політико-правовий статус, функціональну роль допоміжних органів у державному механізмі»². Усе це серед іншого має наслідком суперечливість і непослідовність організації інституту апарату глави держави. Одним із аспектів цього є відсутність співвідношення між апаратом та іншими допоміжними органами глави держави, що зумовлює одразу декілька підходів до розуміння апарату глави держави. Своєрідною передумовою такої неоднозначності вбачається загальнолексичне значення поняття «апарат» як «установи або сукупності установ, що обслуговують

¹ Тасим Ж. К. Теоретические основы деятельности вспомогательных государственных органов / Тасим Ж. К. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rusnauka.com/CCN/Pravo/8_tasym.doc.htm.

² Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід / Ю. П. Битяк, С. Г. Сergyгіна, І. І. Бодрова. – Х. : Оберіг, 2012. – С. 5.

яку-небудь ділянку державного управління чи господарства»¹, що допускає позначення як апарату глави держави однієї або ж одразу декількох інституцій.

Так, за першим підходом А. М. Осавелюком² апарат (робочий апарат, допоміжний апарат тощо) глави держави використовується як родове визначення та складова загального допоміжного державного апарату для позначення сукупності усіх або ж тільки державних допоміжних структур глави держави; так само й А. М. Волков і Є. А. Лютягіна³ під апаратом глави держави розуміють систему органів, за допомогою яких глава держави реалізує державну владу і виконує основні функції глави держави. На нашу думку, на актуальному рівні розвитку теоретичного обґрунтування інституту апарату глави держави вбачається поки що не доцільним проводити типологію та остаточне розмежування таких категорій як «робочий апарат», «допоміжний апарат», «апарат реалізації функцій глави держави», «апарат», що в науці не виявляють принципових відмінностей у своїй сутності.

При цьому, Ю. П. Битяк, С. Г. Серьогіна та І. І. Бодрова⁴, пропонуючи визначати апарат Президента України як сукупність усіх допоміжних органів при главі держави, не наводять належного обґрунтування даної позиції, обмежуючись лише посиланням на наявність певних безпосередньо не названих «достатніх підстав» і поширеність такого термінологічного визначення у конституційно-правовій науці. Однак, вбачається, що сама лише наявність у науці одного підходу не може вважатись достатньою підставою для заперечення

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2005. – С. 36.

² Осавелюк А. М. Вспомогательный аппарат высших органов государственной власти в механизме государства : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / А. М. Осавелюк. – М., 2006. – С. 33–34.

³ Волков А. М. К вопросу о роли и месте Администрации Президента Российской Федерации / А. М. Волков, Е. А. Лютягина // Административное право и процесс. – 2012. – № 3. – С. 34.

⁴ Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід / Ю. П. Битяк, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. – Х. : Оберіг, 2012. – С. 6–7.

іншого підходу, тим більше, що наразі відсутнє єдине узгоджене достатньо усталене розуміння поняття апарату глави держави, що й дозволяє одним вченим визначати його як сукупність допоміжних органів глави держави, а іншим – як центральний допоміжний орган загальної компетенції (адміністрацію глави держави).

Зазначимо, що встановлення сутності Адміністрації Президента України і формулювання поняття апарату глави держави вимагає формування цілісного і послідовного термінологічного ряду у сфері організації забезпечення діяльності глави держави. Так, безперечно первинним елементом вказаної організації забезпечення діяльності глави держави виступають окреслені у п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України «консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби»¹. Наведене конституційне формулювання допускає формування на рівні з консультативними і дорадчими також й інших допоміжних органів і служб, при тому, що конституційно-правове регулювання не встановлює змістовних відмінностей між органами та службами, що дозволяє їх узагальнити у спільну категорію «допоміжні інституції (або формування, або органи)». Відповідно, допоміжний орган, утворений главою держави на підставі Конституції України для забезпечення виконання його конституційних повноважень, незалежно від своєї конкретної організаційно-правової форми (адміністрація, рада, комітет, комісія, асамблея тощо) і є первинним елементом організації забезпечення діяльності глави держави.

При цьому, специфіка повноважень глави держави вимагає утворення різноманітних за особовим складом, обсягом компетенції, територією і строком дії, організаційною формою й іншими ознаками допоміжних органів глави держави. Зокрема в Україні такими є Адміністрація Президента України, Державне управління справами, Комісія при Президентові України з питань громадянства, Комісія державних нагород та геральдики, Громадська гуманітарна рада, Комітет економічних реформ, Конституційна Асамблея, Рада регіонів тощо. Підкреслимо, що їх різноплановість і неоднорідність

¹ Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

у той же час поєднується із спільністю основної мети діяльності по забезпеченню виконання конституційних повноважень глави держави. Відповідно до цього, А. В. Щіпановим увесь комплекс органів, що забезпечують діяльність глави держави, пропонується позначати як «система забезпечення діяльності глави держави»¹, що відбиває спільне призначення такого державно-правового формування, єдину правову підставу діяльності, участь глави держави у формуванні тощо. Відтак, у сфері організації забезпечення діяльності глави держави окрім одиничних допоміжних органів як їх впорядковану єдність необхідно виділяти ще й систему допоміжних органів глави держави.

Таким чином, за першим підходом поняття апарату глави держави фактично ототожнюється за змістом із поняттям системи допоміжних органів глави держави, хоча конкретно й не вказує на системність як основну сутнісну ознаку організації допоміжних органів. Наведене розуміння апарату глави держави як системи його допоміжних органів за своєю суттю не можна назвати помилковим, однак, при цьому воно не має під собою об'єктивних підстав, безпосередньо не сприяючи, а лише необґрунтовано ускладнюючи пізнання системи допоміжних органів глави держави. Так, наприклад, Н. О. Рибалка розглядає допоміжний апарат як «сукупність представників державних органів або посадових чи службових осіб, які забезпечують здійснення завдань і функцій Президента України»², і, у той же час, називає Адміністрацію (Секретаріат) Президента України «апаратом обслуговування державної діяльності Президента України» (хоча таке «обслуговування» стосується діяльності не тільки безпосередньо Президента України, але й, наприклад,

¹ Щіпанов А. В. Конституционно-правовая природа системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Щіпанов Александр Валерьевич. – Екатеринбург, 2011. – 24 с.

² Рибалка Н. О. Адміністративно-правові аспекти діяльності Президента України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Рибалка Наталія Олегівна. – К., 2009. – С. 14.

інших його допоміжних органів)¹. На нашу думку, подібна двозначність розуміння апарату глави держави зумовлена зауваженою недостатньою визначеністю у науці терміну «система допоміжних органів глави держави», який часто і підміняється терміном «апарат глави держави»². Внаслідок цього, з метою формування комплексного уявлення про організацію забезпечення діяльності глави держави, чіткого визначення всіх її основних складових й пропонуємо відмовитись від суперечливої практики позначення системи допоміжних органів глави держави як його апарату.

Варто також вказати, що Адміністрація Президента України, створена на підставі Розпорядження Президента України від 13.12.1991 р. № 2/91-рп³, вже наділялась статусом «робочого апарату» глави держави. Хоча безпосередній зміст категорії «робочий апарат» та її співвідношення з іншими допоміжними органами на нормативному рівні визначене так і не було, що не дозволяє беззаперечно виокремлювати сутнісні ознаки апарату глави держави. У подальшому Адміністрація Президента України відповідно до Указу Президента України від 14.12.1996 р. № 1220/96⁴ також мала статус «постійно діючого органу», хоча докорінні зміни в організації її діяльності й не проводились. Нині ж діюча Адміністрація Президента України згідно Положення від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010⁵, втім так само як і Секретаріат Президента України згідно Положення від 04.11.2005 р. за Указом Президента України

¹ Рибалка Н. О. Апарат обслуговування державної діяльності Президента України, нормативно-правові засади його створення та діяльності / Рибалка Наталія Олегівна // Наше право. – 2008. – № 4. – Ч. 1. – С. 56.

² Зозуля О. І. Поняття та сутність апарату Президента України / О. І. Зозуля // Право і безпека. – 2012. – № 5 (47). – С. 16–20.

³ Питання Адміністрації Президента України : Розпорядження Президента України : від 13.12.1991 р., № 2/91-рп // Збірник розпоряджень Президента. – 1992. – № 1.

⁴ Про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 14.12.1996 р., № 1220/96 // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 238–239.

⁵ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

№ 1548/2005¹ має статус «постійно діючого допоміжного органу», що само по собі у відриві від інших організаційно-функціональних характеристик Адміністрації Президента України ще не дозволяє безумовно визначати її як апарат глави держави.

При цьому, не можна погодитись із запропонованим Н.О. Рибалкою визначенням Адміністрації (Секретаріату, Канцелярії) Президента України як «постійно діючого дорадчо-консультативного, адміністративного допоміжного органу державної влади, створеного главою держави згідно з Конституцією України, який має здійснювати... забезпечення реалізації Президентом України конституційних повноважень в сфері державного управління, в зв'язку з чим вступає у правовідносини з іншими органами державної влади за його дорученнями»². Так, зауважимо, по-перше, суперечливість статусу Адміністрації Президента України як органу державної влади; по-друге, що вона забезпечує реалізацію повноважень Президента України не лише в сфері державного управління, а й загалом будь-яку його діяльність як глави держави; по-третє, в процесі забезпечення діяльності Президента України його Адміністрація вступає у правовідносини не тільки з «іншими органами державної влади», але й з інститутами громадянського суспільства і конкретними громадянами; і, по-четверте, Адміністрація Президента України здійснює свої повноваження не лише за дорученням глави держави, але й самостійно у нормативно встановлених випадках. Таким чином, характеристика Адміністрації Президента України потребує подальшого поглибленого вивчення її сутності та значення як допоміжного органу глави держави.

Усе вищевикладене актуалізує другий підхід до розуміння апарату глави держави, сутність якого полягає у визначенні апарату не як сукупності допоміжних формувань, а як лише одного головного

¹ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.

² Рибалка Н. О. Адміністративно-правові аспекти діяльності Президента України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Рибалка Наталія Олегівна. – К., 2009. – С. 12–13.

допоміжного органу глави держави. Зокрема Н. Н. Скрипніков¹ ототожнює адміністрацію президента із апаратом глави держави, а І. С. Іксанов визначає Адміністрацію Президента РФ як допоміжний (робочий) апарат глави держави². Більш глибокою за своїм осмисленням вбачається позиція В. В. Сухоноса, що певною мірою протиставляє консультативно-дорадчі органи і апарат реалізації функцій глави держави, розуміючи під останнім двір (в умовах монархії) або адміністрацію (в умовах республіки), яка в різних країнах може бути представлена різними органами³ (Адміністрація Президента України, Виконавче управління при Президенті США, апарат Єлисейського палацу при Президенті Франції, Канцелярія Президента Республіки Польща, Адміністрація Президента РФ тощо). Детально не розглядаючи специфіку забезпечення глав монархічних держав, що вже виходить за межі нашого дослідження, зауважимо об'єктивні чинники виокремлення у системі допоміжних органів апарату (адміністрації) глави держави.

Так, по-перше, виходячи з наведеної у Бюлетені інформаційно-аналітичних матеріалів із забезпечення діяльності Конституційної Асамблеї класифікації допоміжних органів глави держави на допоміжні органи загальної та спеціальної компетенції⁴, визначаємо апарат глави держави як допоміжний орган загальної компетенції, що здійснює різноманітне за змістом забезпечення діяльності всіх основних напрямків діяльності глави держави. Відтак, Адміністрація

¹ Скрипніков Н. Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Н. Н. Скрипников ; Челябинск. гос. ун-т. – Челябинск, 2005. – С. 19.

² Иксанов И. С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Иксанов Илья Саматович ; МГУ им. М. В. Ломоносова. – М., 2008. – С. 23, 28.

³ Сухонос В. В. Механізм реалізації функцій глави держави / В. В. Сухонос // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2010. – № 1 (3). – С. 8–14.

⁴ Допоміжні органи при главі держави: організаційні засади діяльності / Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності // Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. – 2012. – № 2. – С. 46.

Президента України згідно п. 3, 4 Положення від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010¹ забезпечує організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України конституційних повноважень; а її компетенція нормативно остаточно не визначена (пп. 23 п. 4 названого Положення). Натомість інші допоміжні органи глави держави охоплюють своєю діяльністю лише окремих сегмент (різновид) забезпечення реалізації повноважень глави держави з конкретних питань. Подібними спеціалізованими допоміжними органами глави держави є Державне управління справами, Комісія при Президентові України з питань громадянства, Громадська гуманітарна рада, Комітет економічних реформ, Рада регіонів і т.д. Спеціалізовані допоміжні органи відіграють важливу роль у профільному забезпеченні діяльності глави держави, проте саме його апаратом комплексно, фахово і всебічно створюються дійсно необхідні базові (а за потреби й будь-які інші) умови конструктивної діяльності Президента України як глави держави.

По-друге, статус апарату глави держави передбачає постійний характер діяльності і комплектування на засадах державної служби, що стосується Адміністрації Президента України згідно п. 1, 14 Положення від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010². Спеціалізовані ж допоміжні органи можуть бути не лише постійно діючими, але й тимчасовими (наприклад, Комісія з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу), а також формуватись на основі членства (наприклад, Рада регіонів). Підкреслимо, що вказані особливості організації апарату глави держави покликані гарантувати безперервність і професійність забезпечення будь-якої державної діяльності глави держави, що становить одну з необхідних умов її ефективності.

¹ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

² Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

Крім цього, виходячи з ознак допоміжних органів, узагальнених у Бюлетені інформаційно-аналітичних матеріалів із забезпечення діяльності Конституційної Асамблеї, комісії та комітети при главі держави за своїм статусом є громадськими формуваннями або органами міжвідомчого погодження¹, тоді як апарат глави держави може бути віднесений до числа державних органів. Так чи інакше, питання правового положення апарату глави держави у державному механізмі далі будуть розглянуті нами детальніше.

І, по-третє, апарат глави держави наділений особливим статусом відносно інших допоміжних органів, певною мірою виступаючи у ролі центрального елемента усієї системи допоміжних органів глави держави. При цьому, зауважимо, що в Україні Адміністрація Президента на конституційному рівні окремо не виділяється з усього загалу його допоміжних органів, тоді ж як, наприклад, п. «и» ч. 1 ст. 83 Конституції Російської Федерації від 12.12.1993 р.² прямо передбачено формування Адміністрації Президента РФ, щоправда яка безпосередньо і не названа апаратом глави держави. Незважаючи на це, Адміністрація Президента України згідно пп. 21 п. 4, пп. 3 п. 9 Положення від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010³ здійснює організаційно-технічне забезпечення діяльності інших допоміжних органів глави держави, а Глава Адміністрації Президента України забезпечує координацію їх роботи (пп. 3 п. 9 даного Положення). Аналогічно до цього згідно пп. 7 п. 5 Положення від 06.04.2004 р. за Указом Президента Росії № 490⁴ і пп. 15 п. 22 Положення від 23.01.1997 р. за Указом Президента Білорусі

¹ Допоміжні органи при главі держави: організаційні засади діяльності / Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності // Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. – 2012. – № 2. – С. 46.

² Конституция Российской Федерации : от 12.12.1993 г. // Российская газета. – 1993. – № 237. – Ст. 15.

³ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

⁴ Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ : от 06.04.2004 г., № 490 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 15. – Ст. 1395.

№ 97¹ на Адміністрацію Президента РФ і Адміністрацію Президента Республіки Білорусь також покладено забезпечення діяльності інших допоміжних органів глави держави.

До речі, ознакою адміністрації як допоміжного апарату глави держави І. С. Іксанов так само називає забезпечення нею координації діяльності інших державних структур², під якими ми розуміємо, перш за все, інші допоміжні органи глави держави, адже, апарат глави держави за своїм призначенням не має безпосередньо впливати на діяльність органів державної влади. Наголосимо, що існування системи допоміжних органів глави держави передбачає наявність у ній певної центральної координуючої інституції, що і забезпечує взаємозв'язок діяльності допоміжних органів та врешті-решт їх системність, – саме така інституція і становить апарат глави держави.

Таким чином, підсумовуючи вищерозглянуті підходи більш органічним і послідовним вважаємо визначення апарату глави держави як його центрального допоміжного органу, що дозволяє розмежовувати поняття допоміжного органу, апарату глави держави та системи його допоміжних органів. Відповідно до цього, означимо такі основні ознаки апарату глави держави, а саме: загальний характер компетенції, основна мета формування та діяльності – комплексне, фахове і всебічне забезпечення здійснення Президентом України конституційних повноважень; постійний характер діяльності; комплектування на професійній основі на засадах державної служби; первинність відносно інших допоміжних органів глави держави, забезпечення та координація їх діяльності. Отже, пропонуємо визначати апарат глави держави як постійно діючий центральний допоміжний орган глави держави загальної компетенції, сформований на професійній основі на засадах державної служби, що відповідно до чинного законодавства

¹ Вопросы Администрации Президента Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь : от 23.01.1997 г., № 97 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. – 1997. – № 3. – Ст. 103.

² Іксанов І. С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Іксанов Ілья Саматович ; МГУ им. М. В. Ломоносова. – М., 2008. – С. 24.

здійснює комплексне, фахове і всебічне забезпечення здійснення повноважень глави держави, а також забезпечення та координацію діяльності інших допоміжних органів глави держави. В Україні таким апаратом глави держави виступає Адміністрація Президента України. Наведене поняття, перш за все, розкриває специфіку побудови апарату Президента України та не відбиває своєрідність організації забезпечення глави держави в інших країнах, зокрема з монархічною формою правління.

В аспекті розуміння конституційно-правової природи, статусу й місця апарату глави держави у державному механізмі означимо два підходи до визначення поняття та системи державних органів, які дозволяють встановити правове положення апарату глави держави.

Історично першим і наразі найбільше поширеним є підхід, що сформувався в рамках науки теорії держави і права. Основна суть даного підходу, як відомо, ґрунтується на поділі державного механізму, по-перше, на державний апарат, до складу якого включаються державні органи (органи державної влади), які наділені державно-владними повноваженнями, і, по-друге, на державні підприємства та установи, що такими владними повноваженнями не наділені^{1; 2; 3; 4}. При цьому, попри наявність різних протиріч щодо теоретичного визначення поняття державного органу (зокрема Л. Р. Наливайко⁵ наводить одразу п'ять його дефініцій), неодмінною рисою державного органу називається

¹ Наливайко Л. Р. Державний лад України: поняття, система, гарантії : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових вчень» / Л. Р. Наливайко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2010. – С. 17.

² Загальна теорія держави і права : підручник [для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.

³ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник [для студ. вищ. навч. закл.] / О. Ф. Скакун ; Нац. ун-т внутр. справ. – 2-ге вид. – Х. : Консум, 2005. – 656 с.

⁴ Венгеров А. Б. Теория государства и права : учеб. [для студ. юрид. вузов] / А. Б. Венгеров. – 3-е изд. – М. : Юриспруденция, 2000. – 528 с.

⁵ Наливайко Л. Р. Державний лад України: поняття, система, гарантії : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових вчень» / Л. Р. Наливайко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2010. – С. 27.

наявність в нього спеціальних державно-владних повноважень із виконання завдань та функції держави. Іншим важливим аспектом цього є визначення структури державного органу, яка поділяється на підрозділи, що виконують завдання та функції держави, та підрозділи, які не мають державно-владних повноважень і лише забезпечують їх виконання першими підрозділами.

Отже, вказаний підхід допускає два можливих варіанти правового положення апарату глави держави у державному механізмі: як окремого державного органу – органу державної влади (у разі здійснення ним державно-владних повноважень на виконання завдань та функції держави) і як допоміжної складової іншого державного органу (Президента України). Зокрема прихильником віднесення апарату глави держави до числа органів державної влади є Н. О. Рибалка, за якою Адміністрація (Секретаріат, Канцелярія) Президента України виступає «адміністративним допоміжним органом державної влади»¹. Разом із тим, слід констатувати деяку суперечливість і необґрунтованість даної тези, що вимагає детальнішого аналізу прийнятності подібного статусу апарату Президента України.

Визначення апарату глави держави як окремого органу державної влади вимагає наявності в нього певних державно-владних повноважень, які були би направлені на реалізацію завдань та функції держави. При цьому, згідно А. Л. Борко² державна влада як соціально-правовий феномен серед іншого характеризується такими ознаками як основа управлінсько-владних відносин, її здійснення апаратом державного управління, спрямованість на реалізацію функцій держави, забезпеченість державним примусом, прийняття і реалізація норм права. Тут також маємо не погодитись із значно ширшим розумінням

¹ Рибалка Н. О. Адміністративно-правові аспекти діяльності Президента України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Рибалка Наталія Олегівна. – К., 2009. – С. 12–13.

² Борко А. Л. Поняття державної влади як основа в розумінні судової влади / А. Л. Борко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 4 (55). – С. 12–17.

владних повноважень за Г. Й. Ткачом¹, позаяк реалізація окремих із них (сприяння, досягнення домовленостей, внесення пропозицій, узагальнення досвіду тощо) безпосередньо не передбачає юридичної нерівності учасників даних суспільних відносин. При цьому, як безпосередньо зауважують Ю. П. Битяк, С. Г. Серьогіна та І. І. Бодрова, допоміжні органи глави держави, зокрема й Адміністрація Президента України, не наділяються державно-владними повноваженнями і не несуть конституційно-правову відповідальність², яку несе глава держави, наприклад, за підготовлені його апаратом, але схвалені самим Президентом України рішення.

Так чи інакше, по-перше, відповідно до Указу Президента України від 02.04.2010 р. № 504/2010³ повноваження Адміністрації Президента України зводяться здебільшого до аналітичної та організаційної діяльності (аналіз соціальних процесів і правових актів Кабінету Міністрів України, експертиза прийнятих законів, організація взаємодії Президента України, організація прийому громадян тощо) поза управлінсько-владними відносинами, що спрямовується не стільки на реалізацію конкретних функцій держави, як на забезпечення умов їх реалізації Президентом України.

Так само і передбачене пп. 15 п. 4 Положення від 02.04.2010 р. повноваження Адміністрації Президента України із контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України належить розглядати, передусім, як моніторинг стану їх виконання, який не допускає за його результатами самостійного прийняття Адміністрацією Президента України жодних юридично значущих рішень. З цих саме позицій маємо частково не погодитись із Ж. К. Тасим, що діяльність допоміжних державних органів, в контексті яких

¹ Ткач Г. Поняття владного повноваження / Г. Ткач // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2009. – Вип. 49. – С. 104.

² Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід / Ю. П. Битяк, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. – Х. : Оберіг, 2012. – С. 9, 27.

³ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

і розглядається апарат глави держави, охоплюється управлінським циклом і внаслідок цього є управлінською¹. Як вбачається, апарат глави держави дійсно залучається до процесів підготовки проектів, опрацювання та прийняття Президентом України управлінських рішень, проте через вказану неможливість Адміністрації Президента України приймати остаточні управлінські рішення навряд чи коректним буде визначати управлінську сутність усієї її діяльності. Згідно із цим В. В. Шутович² не відносить допоміжні органи Президента України до системи органів державної влади, оскільки вони не наділяються владними повноваженнями, «котрі матеріалізуються у формі рішень, обов'язкових для виконання».

По-друге, Глава Адміністрації Президента України має право видавати розпорядження (ч. 2 п. 9 Положення від 02.04.2010 р.), проте переважно лише з питань внутрішньої організації діяльності Адміністрації Президента України. Виключенням з цього виступають його повноваження щодо забезпечення координації роботи «консультативних, дорадчих та інших утворених Президентом України допоміжних органів і служб», які організаційно не входять до складу Адміністрації Президента України та мають із нею однакову конституційну підставу діяльності. У той же час, не вбачаємо достатньо підстав стверджувати саме про управлінський характер зазначеного координування, позаяк правове положення інших допоміжних органів глави держави також є остаточно невизначеним, як і статус Адміністрації Президента України.

Відповідно, Адміністрація Президента України не може приймати від свого імені загальнообов'язкові норми права в інших сферах суспільних відносин, обмежуючись лише регулюванням організації своєї діяльності. Аналогічно констатуємо, що Адміністрація Президента

¹ Тасым Ж. К. Теоретические основы деятельности вспомогательных государственных органов / Тасым Ж. К. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rusnauka.com/CCN/Pravo/8_tasym.doc.htm.

² Шутович В. В. Місце і роль консультативних, дорадчих органів у системі нормопроектного забезпечення діяльності Президента України: проблеми теорії та практики / Шутович Віталій В'ячеславович // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3 (12). – С. 75–76.

України не наділена повноваженнями застосовувати заходи державного примусу, хіба що за виключенням накладення Главою Адміністрації Президента України дисциплінарних стягнень на працівників Адміністрації Президента України як за п. 41 їх Правил внутрішнього розпорядку від 22.12.2010 р.¹. До інших осіб, що не перебувають у трудових (службових) відносинах з Адміністрацією Президента України, заходи державного примусу не застосовуються.

Крім цього, згідно Ю. П. Битяка «Секретаріат Президента України виконує важливі державні функції і займає нині важливе місце в системі державних органів», а також «має широкі владні повноваження...»². Проте, як на нас, оцінюючи інститут Адміністрації Президента України, передусім, з позиції нормативно-правових засад його організації та діяльності, вважаємо деяким перебільшенням стверджувати про «важливі державні функції» та «широкі владні повноваження» Адміністрації (чи-то Секретаріату) Президента України. У той же час, вона дійсно посідає важливе місце у системі державних органів, фактично вирішуючи основний масив питань забезпечення діяльності глави держави.

Окремо зауважимо, що відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV³ дійсно необхідно відносити Адміністрацію Президента України до суб'єктів владних повноважень. З іншого боку, тут слід враховувати, що, по-перше, таке визнання Адміністрації Президента України суб'єктом владних повноважень має на меті визначення не її сутності, а процесуального статусу в рамках адміністративного судочинства. По-друге, владні управлінські повноваження, здійснення яких виступає критерієм приналежності до суб'єктів владних повноважень,

¹ Правила внутрішнього розпорядку для працівників Адміністрації Президента України : від 22.12.2010 р. / Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Pravila_VTR.pdf.

² Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – С. 35.

³ Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.

тут розуміються в абстрактно-широкому значенні, а відносно Адміністрації Президента України виявляються у дуже обмежених сферах, зокрема щодо розгляду й вирішення звернень громадян і надання публічної інформації. Однак, як і суди не відносяться до виконавчої влади лише тому, що вони розглядають звернення громадян, здійснюючи тим самим «владну управлінську діяльність», так само й Адміністрація Президента України лише з цих підстав не може відноситись до державної виконавчої влади.

Отже, наголосимо, що Адміністрація Президента України не наділена всіма необхідними ознаками (безпосередня реалізація завдань і функцій держави, створення загальнообов'язкових норм права, забезпеченість реалізації повноважень державним примусом), а тому не може визнаватись окремим органом державної влади за вищерозглянутим теоретико-правовим підходом.

В рамках даного підходу також необхідно розглянути прийнятність віднесення Адміністрації Президента України не до окремих органів державної влади, а до допоміжної складової іншого державного органу. Певною мірою, схожі положення зустрічаються у ч. 1 ст. 1 Закону Республіки Туркменістан від 09.08.2002 р. № 136-П¹, якою апарат державних органів визначається як сукупність допоміжних структурних підрозділів і працівників, що забезпечують діяльність Президента Туркменістану та інших органів влади.

Адміністрація Президента України утворюється Президентом України на підставі п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України² та функціонує з метою забезпечення його діяльності. Вказане в цілому відповідає призначенню допоміжних підрозділів державного органу, які створюють умови для належного здійснення державно-владних повноважень іншими підрозділами єдиного державного органу. Прикладом таких допоміжних підрозділів державних органів варто назвати виконавчий апарат районної та обласної ради, очолюваний

¹ О службе в аппарате государственных органов : Закон Республики Туркменистан : от 09.08.2002 г., № 136-П // Ведомости Меджлиса Туркменистана. – 2002. – № 3. – Ст. 42.

² Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

головою відповідної ради та здійснюючий забезпечення її діяльності згідно ст. 58 Закону України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР¹.

Проте навряд чи такий підхід може бути застосовано відносно інституту Президента України, який за своєю природою є одноосібним державним органом. Так, якщо за О. В. Петришиним складний державний орган має бути структурно єдиним², то Адміністрація Президента України визнаватиметься одним (допоміжним) підрозділом Президента України, а сама особа глави держави – іншим (основним) його підрозділом. За аналогією із цим, наприклад, у монархічних державах існуючі при главі держави організаційні та дорадчі структури мали би визнаватись частиною самого монарху. Як на нас, наведене не у повній мірі узгоджується із розумінням інституту глави держави як самостійного одноосібного органу влади. Тим більше, що у ракурсі положень ст. 23 Закону України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР³ Президент України розглядається навіть не як державний орган, а як вища посадова особа держави.

Сама ж Адміністрація, діючи при Президентові України, відносно відокремлена від нього, що не дозволяє її розглядати лише як його додаток або складову. Ця відокремленість, як ми раніше вже відзначали⁴, серед іншого обумовлена наявністю власної правової та фінансової основи, самостійною реалізацією повноважень та статусом юридичної особи публічного права. Хоча й слід зважати, що така відокремленість має досить умовний характер і допускає вплив Президента України на організацію та діяльність його апарату. У даному

¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України : від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

² Загальна теорія держави і права : підручник [для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.

³ Про звернення громадян : Закон України : від 02.10.1996 р., № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

⁴ Зозуля О. І. Перспективи формування допоміжного державного апарату в Україні / Зозуля Олександр Ігорович // Государство и право в условиях глобализации: реалии и перспективы : сб. науч. трудов : материалы II международной науч. - практ. конф. (г. Симферополь, 16–17 апреля 2010 г.). – Симферополь : Изд-во «Крым-учпедгиз», 2010. – С. 125–126.

разі, варто також погодитись із Н. Н. Скрипніковим¹, що допоміжні органи не є абсолютно залежні від діяльності основного владного інституту, однак, натомість їх конституційно-правовий статус залежить від статусу того органу, діяльність якого ними забезпечується.

Відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України² глава держави уповноважений створювати відповідні «консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби», що прямо не вказує на їх обов'язкове включення до складу Президента України, втім як не визначає й жодного іншого статусу у державному механізмі. Відтак, визнання Адміністрації Президента України окремою частиною Президента України так само зумовило би аналогічне включення до нього всіх інших постійних і тимчасових допоміжних органів глави держави загальної та спеціальної компетенції – комісій, рад, комітетів, представництв, управлінь, служб і т.д. При цьому, наприклад, мала би бути визначена частиною Президента України як державного органу й Громадська гуманітарна рада, що згідно Указу Президента України від 02.04.2010 р. № 469/2010³ безпосередньо очолюється самим главою держави, який, будучи її Головою, тим самим де-факто виступав би не тільки як основна частина Президента України (як державного органу), але й як елемент його допоміжної складової. З цього приводу, Н. Г. Плахотнюк⁴ наголошується, що особисте входження Президента України до складу певних його консультативно-дорадчих органів переобтяжує главу держави і виходить за межі його статусу.

Подібно до цього певною мірою могла би включатись до складу Президента України як державного органу навіть й Рада національ-

¹ Скрипников Н. Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Н. Н. Скрипников ; Челябинск. гос. ун-т. – Челябинск, 2005. – С. 18.

² Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

³ Про Громадську гуманітарну раду : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 469/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 974.

⁴ Плахотнюк Н. Г. Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Н. Г. Плахотнюк ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 1999. – С. 15.

ної безпеки і оборони України, що Н. Г. Плахотнюк відноситься до числа допоміжних органів глави держави¹, хоча її функції лише частково направлені на забезпечення діяльності глави держави. Проте Рада національної безпеки і оборони України де-факто обмежена у реалізації державно-владних повноважень від свого імені, всі рішення якої незалежно від свого предмету вводяться у дію указами Президента України (ч. 7 ст. 107 Конституції України). У той же час, ч. 1 ст. 107 Конституції України і ст. 1 Закону України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР² формулює статус Ради національної безпеки і оборони України як координаційного органу з питань національної безпеки і оборони при Президентові України, а не як «допоміжного підрозділу Президента України». Так само неприйнятним постає визнання суто підрозділом Президента України як державного органу й Державного управління справами, що, з одного боку, є допоміжним органом глави держави, а, з іншого боку, за Указом Президента України від 17.12.2002 р. № 1180/2002³ має здійснювати матеріально-технічне й соціально-побутове забезпечення діяльності не тільки глави держави, а ще й Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, інших державних органів. До речі, у пп. 8 п. 4 Положення від 17.12.2002 р. за вказаним Указом Президента України № 1180/2002, в аспекті напрямків діяльності Державного управління справами йдеться про працівників Адміністрації Президента України та «інших державних органів», що побічно вказує на сприйняття апарату глави держави саме на рівні окремого державного органу.

Враховуючи вищевикладене, як на нас, більш коректним вбачається визначення Адміністрації Президента України не як допоміжного підрозділу єдиного органу – Президента України, а саме як окремого органу при ньому, що, у той же час, не заперечує визнання апарату

¹ Плахотнюк Н. Г. Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Н. Г. Плахотнюк ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 1999. – С. 15.

² Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України : від 05.03.1998 р., № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

³ Про Положення про Державне управління справами : Указ Президента України : від 17.12.2002 р., № 1180/2002 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 7. – Ст. 320.

глави держави елементом інституту президента¹. Такий же підхід безпосередньо відображений і у Паспорті спеціальності 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право», затвердженому постановою Президії Вищої атестаційної комісії України від 08.10.2008 р. № 42-06/7, що відносить до предмету дослідження науки конституційного права конституційно-правовий статус «органів при президентові»². З іншого боку, визначення за цим підходом апарату глави держави не як окремого державного органу (органу державної влади) і не як його частини, а як органу при президентові само по собі не вирішує питання його правового статусу у державному механізмі, не дозволяючи виробити усталену концепцію функціональної та структурної організації апарату глави держави, засад його взаємодії з органами публічної влади. Тим більше, нез'ясовність статусу апарату глави держави як органу при президентові також ґрунтується на остаточній невизначеності правового статусу й самого Президента України, що не належить до жодної з гілок державної влади.

Таким чином, вищерозглянутий підхід до розуміння державного механізму беззаперечно не визначає місця в ньому апарату глави держави. При тому, що перевагами даного підходу є структурованість державного механізму та чіткість критерію поділу, його недоліком вбачається надмірна теоретизованість та відсутність зв'язку з конституційно-правовою практикою, що, наприклад, не передбачає існування окремих державних органів, які безпосередньо не реалізують державну владу, а також відсутність узгодженого співвідношення понять державного органу і органу державної влади. Саме це й зумовлює наступний підхід до характеристики державного механізму, а конкретніше – державного апарату.

¹ Зозуля О. І. Адміністрація Президента України у державному механізмі: теоретико-правовий підхід до розуміння статусу / Зозуля Олександр Ігорович // Вплив права та закону на сучасний розвиток суспільства : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 27–28 грудня 2012 р.). – Херсон : Вид. дім «Гельветика», 2012. – С. 16–18.

² Паспорт спеціальності 12.00.02 – конституційне право ; муніципальне право / затв. постановою Президії Вищої атестаційної Комісії України : від 08.10.2008 р., № 42-06/7 // Бюлетень Вищої атестаційної Комісії України. – 2009. – № 4. – С. 9–12.

Зазначимо, що діюча Конституція України¹ закладає засади організації та діяльності «органів державної влади», а не «державних органів», хоча побічно називає їх у ч. 3 ст. 5 і ч. 2 ст. 59. При цьому, деякими вченими (зокрема С. В. Глущенко²) поняття органу державної влади та державного органу ототожнюється, що виправдовується й з позиції багатьох законодавчих актів. Відповідно такі ознаки як наявність державно-владних повноважень із виконання завдань та функцій держави, що у теорії держави та права відносяться до державних органів, з позицій конституційно-правового регулювання слід відносити, перш за все, до органів державної влади.

Обґрунтування ж місця апарату глави держави у державному механізмі прямо пов'язане із розумінням системи органів та поділом державної влади, відображеним у ч. 1 ст. 6 Конституції України, згідно якої державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Однак, науково обґрунтований Ш.-Л. Монтеск'є та іншими видатними філософами XVI-XVII сторіччя класичний принцип поділу влад, попри його концептуальне значення, не у повній мірі задовольняє усі потреби актуального державотворення у XXI сторіччі. На відміну від конституційного регулювання у науці крім законодавчої, виконавчої та судової гілки державної влади вже традиційно виділяють й інші підсистеми органів державної влади і, перш за все, контрольно-наглядові органи і президента^{3, 4}. Крім цього, не можна погодитись із А. Л. Сухоруковою, що «ніяких «гілок влади» та їх повноважень у Конституції України

¹ Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Глущенко С. В. До питання про конституційно-правовий статус державного органу / С. В. Глущенко // Адвокат. – 2012. – № 6 (141). – С. 28–33.

³ Ракул О. В. Теоретичні засади удосконалення діяльності державного апарату України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / О. В. Ракул ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2010. – С. 9, 14.

⁴ Харченко Н. П. Поняття механізму держави, наукові пошуки теоретико-правової дефініції / Харченко Н. П. // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2007. – Т. 20 (59). – № 2. – С. 292.

не передбачено»¹, що певною мірою виправдовує існування інших органів державної влади поза системою органів законодавчої, виконавчої та судової влади. На нашу думку, ст. 6 Конституції України досить чітко окреслила систему органів державної влади, внаслідок чого реальне існування органів державної влади, які безумовно не належать до жодної з гілок державної влади (зокрема Президента України), лише засвідчує недосконалість сучасного конституційно-правового регулювання.

При цьому, з конституційно визначеним принципом поділу державної влади не узгоджується існування не тільки певних центральних органів держави, але й інших державних інституцій, які за своєю природою на відміну від перших не можуть навіть штучно бути віднесені до певної гілки влади, зокрема мається на увазі апарат глави держави, створений для забезпечення здійснення повноважень Президента України. Сьогодні Адміністрація Президента України, з одного боку, не має чіткого правового статусу в рамках існуючого державного апарату, а з іншого боку, є відокремленою державною інституцією. Таким чином, виходячи з розуміння апарату глави держави як окремого органу при Президентові України та через вищевказану обмеженість принципу поділу державної влади, унеможливорюється визнання за Адміністрацією Президента України статусу органу державної влади.

Відтак, не можна погодитись із прийнятністю екстраполяції відносно Адміністрації Президента України пропозицій І.С. Іксанова² щодо визначення статусу Адміністрації Президента Російської Федерації як органу виконавчої влади або ж шляхом переведення її з числа державних органів у т.зв. «конституційний орган». Відзначимо, що надання апарату глави держави в Україні на відміну від Росії

¹ Сухорукова А. Л. Теоретично-конституційні аспекти феномену органів державної влади України / А. Л. Сухорукова // Політологія і політичний менеджмент. – 2008. – Вип. 66. – Т. 79. – С. 134.

² Іксанов И. С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Иксанов Илья Саматович ; МГУ им. М. В. Ломоносова. – М., 2008. – С. 12, 23.

статусу органу виконавчої влади у жодному разі є неприйнятним, зважаючи на специфіку виконуваних ним забезпечувальних повноважень, відсутність державно-владних повноважень і невизначеність місця й самого Президента України у державному механізмі, що лише сприяло би невиправданому завищенню статусу Адміністрації Президента України. Так само й її визначення «конституційним органом» співмірне із характеристикою апарату глави держави як «органу при президентові», що само по собі не відображує його положення у державному механізмі, хоч і має братися до уваги при встановленні сутності інституту апарату глави держави.

Отже, Адміністрація Президента України як за функціональними ознаками (через відсутність необхідних ознак органу державної влади), так і за формальним критерієм (через неможливість її віднесення до конституційно визначених гілок державної влади) за існуючих теоретико-правових засад і конституційно-правового регулювання, не достатньо інформативно для характеристики її місця у державному механізмі визначаючись лише як «орган при Президентові України» і елемент інституту президента, фактично виноситься за межі державного механізму. Вважаємо це неприйнятним, адже Адміністрація Президента України утворена компетентним органом державної влади (Президентом України), опосередковано через забезпечення його діяльності бере участь у здійсненні функцій держави, має певні організаційно-правові форми діяльності, фінансується на підставі Державного бюджету України та комплектується з числа державних службовців, а отже є своєрідним органом, створеним державою, тобто органом держави, внаслідок чого неодмінно має входити до складу державного апарату.

Відповідно до цього, виникає питання щодо шляхів інтеграції апарату глави держави у державний механізм. Як вище вже зазначалось, це не може здійснюватись шляхом його віднесення до Президента України як державного органу, що сам займає доволі невизначене положення у системі поділу державної влади і на відміну від апарату глави держави безпосередньо виконує певні завдання та функції держави. Тому для визначення шляхів інтеграції апарату Президента

України до державного механізму слід виходити з призначення, яке відрізняє його від решти державних органів – здійснення особливих специфічних функцій щодо забезпечення діяльності Президента України, що не передбачає самостійної реалізації завдань та функцій держави, створення загальнообов'язкових норм і застосування заходів державного примусу¹.

У зв'язку із цим необхідно розглянути підхід, який допускає існування на рівні з органами державної влади, які здійснюють державно-владні повноваження, ще й інших державних органів, що безпосередньо не реалізують, але своєю діяльністю сприяють реалізації державної влади. Так, згідно Ж. К. Тасим² крім державних органів у традиційному і повному їх розумінні (органів державної влади) у державний апарат входять також й інші державні органи, що зазвичай здійснюють різноманітні допоміжні, дорадчі й інші подібні функції.

Передумовами зазначеного поділу у правовій науці варто вказати, перш за все, погляди таких відомих вчених як Г. Еллінек, Ф. Ф. Кокошкін і Н. М. Коркунов. Відзначимо, що Г. Еллінек в рамках класифікації державних органів дотримувався їх поділу на самостійні та несамо-стійні³, тоді як під визначення останніх якраз і підпадають допоміжні органи Президента України, у тому числі й його апарат, основне призначення якого зводиться до забезпечення діяльності глави держави. Крім цього, Ф. Ф. Кокошкін, характеризуючи ознаки «органу держави», допускає не обов'язково вчинення ним певних юридичних актів, але й просто участь у вчиненні таких актів⁴. Адміністрація Президента України, як ми вже вище зазначали, не має повноважень приймати юридично значущі рішення від свого імені, однак, бере

¹ Зозуля О. І. Місце апарату Президента України у державному механізмі / Зозуля О. І. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2012. – Вип. 20. – Ч. 1. – Т. 1. – С. 151–154.

² Тасым Ж. К. Теоретические основы деятельности вспомогательных государственных органов / Тасым Ж. К. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rusnauka.com/CCN/Pravo/8_tasym.doc.htm.

³ Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб. : Изд. юрид. книж. магазина Н. К. Мартынова, 1908. – С. 400.

⁴ Кокошкин Ф. Лекции по общему государственному праву / Ф. Кокошкин. – 2-е изд., Изд. Бр. Башмаковых. – М. : Типо-лит. Т-ва И. Н. Кушнерев, 1912. – С. 209.

участь у державно-владній діяльності глави держави, створюючи для цього сприятливі організаційні та інші умови.

Також досить важливою є позиція Н. М. Коркунова, який пропонує поділяти державні установи на т.зв. «органи, що вирішують», які ним ототожнюються з «безпосередніми органами державної влади», що реалізують функції влади, та «сприяючі органи» (канцелярії, ради, комітети тощо), які самі владу не реалізують, а тільки сприяють вказаним «органам, що вирішують»¹. Показовим у даному разі вбачається доволі чітке розмежування органів державної влади та їх допоміжних (сприяючих) органів за критерієм характеру виконуваних повноважень (реалізація державної влади або забезпечення її реалізації). Інтерпретуючи вищевикладене відносно апарату глави держави, пропонується розглядати Президента України на рівні з іншими суб'єктами, що здійснюють завдання та функції держави, як орган державної влади, а Адміністрацію Президента України у загалі інших допоміжних органів глави держави, допоміжних формувань інших органів державної влади окремо відносити до числа допоміжних державних органів, що як і органи державної влади становлять частину державного апарату.

В Україні на сьогодні з приводу розмежування понять органу державної влади та державного органу, за якого останній сприймається ширше, мали місце лише поодинокі наукові праці. Так, наприклад, В. М. Шаповал², С. В. Глуценко³, С. Г. Рябов і М. В. Томенко⁴ вбачають відмінність між державним органом і органом державної влади у тому, що статус першого може бути визначений підзаконними актами, а статус другого як специфічного різновиду державних органів – виключно Конституцією і законами України. При цьому, наголосимо,

¹ Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / Н. М. Коркунов. – 3-е изд., испр. и доп. – СПб. : Тип. М. Меркушева, 1894. – С. 249–250.

² Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти / В. Шаповал // Право України. – 2003. – № 8. – С. 27.

³ Глуценко С. В. До питання про конституційно-правовий статус державного органу / С. В. Глуценко // Адвокат. – 2012. – № 6 (141). – С. 28–33.

⁴ Рябов С. Г. Основи теорії політики / С. Г. Рябов, М. В. Томенко. – К. : Тандем. – 1996. – 192 с.

що попри наведене розмежування конкретні приклади таких державних органів і органів державної влади названими вченими не наводяться.

Разом із тим, зауважимо, що у Бюлетені інформаційно-аналітичних матеріалів із забезпечення діяльності Конституційної Асамблеї¹, вже сьогодні, хоч і без достатнього обґрунтування, наводиться висновок про наявність у допоміжних органів, у тому числі й апарату глави держави, статусу державного органу, що позбавлений державно-владних повноважень (зокрема із видання нормативно-правових актів) та призначений забезпечувати діяльність органів державної влади. У зв'язку із цим, відзначимо не тільки нагальність конституційно-правового закріплення місця Адміністрації Президента України у державному механізмі, але й необхідність подальшого розвитку, адаптації та опрацювання викладеного розуміння статусу апарату глави держави².

Більш розвиненим є обґрунтування поділу органів державної влади та державних органів, у тому числі в контексті статусу апарату глави держави, у працях зарубіжних вчених. Так, позиція щодо виділення у структурі державного апарату органів державної влади, які наділені державно-владними повноваженнями, та окремо допоміжних державних органів (або узагальнено – допоміжного державного апарату), які не мають державно-владних повноважень і здійснюють забезпечення діяльності вищих органів державної влади на дисертаційному рівні підтримується І. С. Іксановим³, А. М. Осавелюком⁴,

¹ Допоміжні органи при главі держави: організаційні засади діяльності / Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності // Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. – 2012. – № 2. – С. 46.

² Зозуля О. І. Місце апарату Президента України у державному механізмі / Зозуля О. І. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2012. – Вип. 20. – Ч. 1. – Т. 1. – С. 151–154.

³ Іксанов И. С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Иксанов Илья Саматович ; МГУ им. М. В. Ломоносова. – М., 2008. – С. 23.

⁴ Осавелюк А. М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран : конституционно-правовой аспект / А. М. Осавелюк. – М. : Юристъ, 1998. – 192 с.

Д. Н. Петровським¹ та іншими. При цьому, А. М. Осавелюк і З. І. Єлкібаєва розкривають зміст названого забезпечення допоміжними державними органами діяльності відповідних вищих органів державної влади, відносячи до нього координацію, підготовку робочих документів, експертних висновків, консультації^{2, 3}. Близьку до цього позицію займає Н. Н. Скрипніков⁴, розрізняючи органи державної влади та державні органи, які не здійснюють владні повноваження та не мають права приймати правові акти зовнішньої дії. Відповідно, орган державної влади слід розглядати саме як спеціальний різновид державних органів, додатковими ознаками якого є наявність державно-владних повноважень і право приймати загальнообов'язкові нормативно-правові акти.

Отже, вважаємо за можливе екстраполювати існуючі позиції вчених з приводу допоміжних державних органів й щодо апарату глави держави. Відтак, йдеться про своєрідне поєднання Адміністрацією Президента України статусів апарату глави держави і державного органу.

Аналогічну думку щодо поєднання статусів державного органу і апарату глави держави висловлює Н. Н. Скрипніков⁵, а Д. Н. Петровський наголошує, що взагалі будь-які допоміжні органи глави держави беруть участь у суспільних відносинах, з одного боку, як

¹ Петровский Д. Н. Конституционно-правовой статус вспомогательных органов при главе государства: сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Д. Н. Петровский. – М., 2005. – С. 7.

² Елкибаева З. И. Правовые основы организации и деятельности аппаратов палат Федерального Собрания РФ / З. И. Елкибаева // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2009. – № 4. – С. 39–41.

³ Осавелюк А. М. Понятие и правовой статус вспомогательных государственных органов : монография / А. М. Осавелюк. – М. : Изд-во РГТЭУ, 2004. – 239 с.

⁴ Скрыпников Н. Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Н. Н. Скрыпников ; Челябинск. гос. ун-т. – Челябинск, 2005. – С. 19.

⁵ Скрыпников Н. Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Н. Н. Скрыпников ; Челябинск. гос. ун-т. – Челябинск, 2005. – С. 19.

державні органи і, з іншого боку, власне як допоміжні органи, що забезпечують діяльність глави держави та приймають участь в ухваленні державно-управлінських рішень¹, яка, на нашу думку, головним чином має зводитись до дорадчо-консультативного напрямку забезпечення діяльності глави держави. І хоча визнання загалом усіх допоміжних органів глави держави державними органами потребує детальнішого аналізу їх конституційно-правової природи, що вже виходить за межі даного дослідження, Адміністрація Президента України, враховуючи мету своєї діяльності і особливості організації, дійсно уособлює апарат глави держави, а за характером виконуваних повноважень – державний орган.

Прикладом поєднання таких статусів зауважимо, передбачене п. 1 Положення за Указом Президента РФ від 06.04.2004 р. № 490² визначення Адміністрації Президента РФ як державного органу, що забезпечує діяльність Президента РФ. До речі, Конституційний Суд РФ у своїй Ухвалі від 29.05.1997 р. № 55-О³ фактично визнав прийнятність надання Адміністрації Президента РФ статусу державного органу (відрізняючи його від статусу органу державної влади) з урахуванням її реально здійснюваних повноважень. Наразі відсутня аргументована критика даної позиції, окремі дослідники обмежуються лише посиланням, що «такі погляди, на наше переконання, не мають під собою достатнього теоретичного обґрунтування, і їх поширення призводить до плутанини як у конституційному законодавстві, так і при реалізації приписів основного закону»⁴. Натомість вбачається,

¹ Петровский Д. Н. Конституционно-правовой статус вспомогательных органов при главе государства: сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Д. Н. Петровский. – М., 2005. – С. 7.

² Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ : от 06.04.2004 г., № 490 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 15. – Ст. 1395.

³ Определение Конституционного Суда РФ «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 года № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» : от 29.05.1997 г., № 55-О // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 22. – Ст. 2664.

⁴ Дахова І. І. Конституційні засади взаємовідносин уряду з главою держави

що саме відсутність узгодженого розуміння статусу апарату глави держави призводить до ще більшої плутанини як на рівні конституційного регулювання, так і у практиці функціонування апарату глави держави та його взаємодії з іншими державними інституціями.

Закріплення ж за Адміністрацією Президента України як апаратом глави держави статусу державного органу, маючи на увазі неприйнятність здійснення ним державно-владних повноважень і прийняття загальнообов'язкових нормативно-правових актів, дозволило би не тільки нормативно впорядкувати її компетенцію і засади відносин із органами державної влади, але й на практиці попередити відомі випадки перебирання апаратом Президента України функцій уряду, забезпечити узгоджену й послідовну розбудову інституту апарату глави держави в Україні. Адже на сьогодні «інколи державно-владні повноваження безпідставно перебирає на себе Секретаріат (апарат – О. З.) Президента України..., які не входять до компетенції допоміжного органу Президента України», що «набув певного політичного і суспільного значення в державі», чим «послаблює виконавчу владу і навіть дезорганізує її роботу, зменшує управлінський потенціал державного механізму в цілому»¹.

Отже, узагальнюючи вищевикладене, пропонуємо розглядати Адміністрацію Президента України як постійно діючий допоміжний апарат глави держави загальної компетенції, сформований на професійній основі на засадах державної служби, що відповідно до чинного законодавства здійснює комплексне, фахове і всебічне забезпечення здійснення конституційних повноважень глави держави, а також як центральний елемент системи допоміжних органів глави держави, що забезпечує та координує їх діяльність. Адміністрація Президента України виступає допоміжним державним

в зарубіжних країнах / І. І. Дахова // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 130–137 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09diivzk.pdf>.

¹ Рибалка Н. О. Адміністративно-правові аспекти діяльності Президента України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Рибалка Наталія Олегівна. – К., 2009. – С. 2, 12–13.

органом при главі держави, який безпосередньо не реалізує державну владу, а створює необхідні умови для державно-владної діяльності глави держави.

1.2. Інституалізація Адміністрації Президента України як апарату глави держави

Апарат Президента України, формування якого безпосередньо пов'язане із необхідністю забезпечення належного виконання конституційних повноважень глави держави, характеризується досить високою інтенсивністю його реорганізацій та реформувань. Вказане об'єктивно зумовлюється вдосконаленням конституційно-правового регулювання статусу глави держави та його допоміжних органів, постійним оновленням завдань і організації державного механізму відповідно до засад верховенства права і демократизму, загальними процесами суспільно-політичного і правового розвитку. При цьому, нерідко така розбудова апарату Президента України проводиться не послідовно й втілюється у низці неузгоджених і необґрунтованих реорганізаційних змін, що лише ускладнює ефективне забезпечення діяльності Президента України.

Зазначимо, що проблематика становлення інституту апарату глави держави в Україні частково розглядалась такими вченими як Я. О. Берназюк¹, О. М. Іщенко², Ю. І. Крегул³, Н. О. Рибалка⁴ та інші, проте їх дослідження не розкривають усього процесу формуван-

¹ Берназюк Я. О. Правовий статус Секретаріату Президента України як суб'єкта нормопроектного забезпечення діяльності Президента України / Я. О. Берназюк // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності – 2009. – № 4. – С. 63–68.

² Іщенко О. Адміністрація Президента України як інструмент державної регіональної і муніципальної політики / О. Іщенко // Президент України та державна регіональна і муніципальна політика : зб. матеріалів та документів / упоряд. О. Іщенко, В. Кампо, М. Пухтинський, В. Тихонов ; за ред. О. Дьоміна. – К. : Логос, 2002. – С. 24–34.

³ Крегул Ю. До питання законодавчого забезпечення діяльності Секретаріату Президента України / Ю. Крегул // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 3. – С. 36–39.

⁴ Рибалка Н. О. До деяких питань діяльності Секретаріату Президента України / Рибалка Наталія Олегівна // Наше право. – 2009. – № 1. – Ч. 1. – С. 41–43.

ня апарату Президента України, не охоплюючи останніх реорганізаційних змін конституційно-правового регулювання його статусу, визначаючи тільки окремі аспекти функціонування Адміністрації (Секретаріату) Президента України. У зв'язку із цим і з метою впорядкування практики організації апарату Президента України й вбачаємо актуальними питання його інституалізації.

Передусім, відмітимо, що формування апарату Президента України є складним процесом становлення його функціональної та організаційної структури. Характеристику інституалізації апарату Президента України найбільш доцільно проводити за періодами його становлення, основним критерієм чого виступає сформованість апарату глави держави як визначеність усіх істотних засад, що уможливають виконання ним свого призначення. Вказана сформованість апарату Президента України може визначатись за рівнем правової регламентації його компетенції та структури, фінансового і матеріально-технічного забезпечення. Для розмежування одного періоду розбудови апарату Президента України від іншого ключове значення має саме рівень відмінностей, обсяг й істотність проведених змін в його організації.

Зазначимо, що можливість і потреба створення апарату Президента України була обумовлена ст. 6 Закону України від 05.07.1991 р. № 1295-ХІІ, за якою «Президент Української РСР... може створювати необхідні управлінські і консультативні структури»¹, хоча дана норма й не вказує ані на призначення, ані на статус таких структур. Отже, перший період формування апарату Президента України розпочинається із створенням Адміністрації Президента України як «робочого апарату» глави держави за Розпорядженням Президента України від 13.12.1991 р. № 2/91-рп². Перше Положення про Адміністрацію Президента України від 13.12.1991 р., хоч більш-менш комплексно і врегульовувало базові аспекти організації та діяльності апарату глави держави в Україні, однак, залишило дещо невизначеною

¹ Про Президента Української РСР : Закон Української РСР : від 05.07.1991 р., № 1295-ХІІ // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 33. – Ст. 446.

² Питання Адміністрації Президента України : Розпорядження Президента України : від 13.12.1991 р., № 2/91-рп // Збірник розпоряджень Президента. – 1992. – № 1.

сутність і статус цього органу, його правове становище у державі, мету і форми діяльності, характер взаємовідносин із іншими державними органами, в результаті чого виникли деякі протиріччя у роботі владних інституцій.

В цілому, Розпорядженням Президента України від 13.12.1991 р. № 2 на Адміністрацію покладалась аналітичні (стосовно загальнодержавних та міжнародних питань, п. п. 1, 11), експертні та координаційні (законотворчі, п. п. 2-4), організаційно-діловодські (п. п. 5-7), контролюючі (п. 8), протокольні (п. 9), кадрові (внутрішні та державних органів за квотою Президента, п. 10), комунікативні (п. п. 12, 13) та забезпечувальні (п. 14) функції. Особливістю функціонально-структурної організації Адміністрації Президента України було підпорядкування особисто Президенту України керівників служб Президента, Прес-секретаря Президента, Служби безпеки Президента України.

Крім цього, варто означити й невіддиференційованість першочергових і другорядних завдань Адміністрації Президента України, що фактично ставить в один ряд організацію і проведення аналізу політичного, соціально-економічного та міжнародного становища України із «організацією системи добору і розстановки кадрів, оформленням прийому на роботу і увільнення працівників підрозділів Адміністрації Президента України з роботи» як за п. 10 Положення від 13.12.1991 р. за Розпорядженням Президента України № 2/91-рп¹. До того ж, щодо останнього навряд чи дійсно потрібно створювати цілу систему підбору фахівців для однієї лише Адміністрації Президента України, а оформлення прийому на роботу не є специфічною функцією суто Адміністрації Президента України і відображує внутрішні аспекти організації її діяльності.

Відтак, першочергово констатуємо невизначеність пріоритетів діяльності Адміністрації Президента України й недостатню деталізацію її завдань та функцій. Повноваження ж Адміністрації Президента України, зокрема щодо «контролю за виконанням міністерствами, відомствами, організаціями України, а також органами виконавчої

¹ Питання Адміністрації Президента України : Розпорядження Президента України : від 13.12.1991 р., № 2/91-рп // Збірник розпоряджень Президента. – 1992. – № 1.

влади на місцях указів і розпоряджень Президента України», не у повній мірі відповідають її статусу як «робочого апарату». Взагалі, на даному етапі інституалізації Адміністрації Президента України вона не була суто робочим апаратом глави держави¹, переобтяжуючись повноваженнями організаційно-управлінського характеру, що у подальшому значною мірою ускладнює розуміння векторів її становлення.

Адміністрація Президента України згідно Указу Президента України від 13.12.1991 р. № 6/91² за своєю структурою містила 20 служб, відділів і секторів, починаючи з групи помічників та референтів, і закінчуючи допоміжними відділом оргтехніки і комп'ютеризації та сектором господарського обслуговування. Особливість тодішньої структури Адміністрації Президента України вбачається у створенні об'єднаної Прес-служби Президента України і Кабінету Міністрів України (за Указом Президента України від 13.10.1993 р. № 455/93³) і Служби безпеки Президента України. Вказане свідчить про певне об'єднання структур апарату глави держави і уряду, що закладає основи перебирання Адміністрацією Президента України урядових повноважень. У свою чергу, формування в її складі спеціальної Служби безпеки Президента України вказує на багатовекторність діяльності Адміністрації Президента України⁴, яка окрім організаційно-управлінських функцій наділялась окремим матеріально-фінансовим забезпеченням і мала власний силовий підрозділ, що вело до фактичної автономізації апарату Президента України.

¹ Зозуля О. І. Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності : монографія / О. І. Зозуля; за ред. О. В. Марцеляка. – Х. : Харків юрид., 2008. – 304 с.

² Про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 13.12.1991 р., № 6/91 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/6/91>.

³ Про деякі зміни в структурі Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 13.10.1993 р., № 455/93 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/455/93>.

⁴ Зозуля І. В. Нормативно-правові засади діяльності Секретаріату Президента України / І. В. Зозуля, О. І. Зозуля // Форум права. – 2006. – № 2. – С. 53–70 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06zivspu.pdf>.

Внаслідок вищерозглянутих недоліків конституційно-правового регулювання статусу апарату глави держави був виданий інший Указ Президента України від 27.10.1992 р. № 544/92¹, що задля усунення дублювання та вдосконалення роботи Адміністрації Президента України ліквідує деякі державні органи, в результаті чого вона фактично ще збільшила свої повноваження та підвищила статус. Проте, на той час все ще залишалися неоднозначними відносини між Адміністрацією Президента України та Кабінетом Міністрів України, відповідні заходи щодо усунення паралелізму в роботі яких передбачались й іншими Указами Президента України від 24.06.1993 р. № 233/93 та від 29.09.1993 р. № 411/93. При цьому, згідно М. І. Зелінської², тодішня Адміністрація Президента України як розгалужена організація із чітко не визначеними повноваженнями протягом усього часу свого функціонування виконувала функції, що належать до сфери діяльності виконавчої влади, впливаючи цим на процес державного управління.

Загалом для процесу інституалізації тогочасної Адміністрації Президента України досить усталеними були численні короткострокові реорганізації, створення та ліквідації тих чи інших структур із забезпечення діяльності глави держави. Так, наприклад, Указом Президента України від 24.06.1993 р. № 233/93 ліквідуються апарати радників глави держави, ради і комісії Президента України з соціально-економічних й інших питань, утворені Указом Президента України від 28.12.1992 р. № 638/92³; іншим Указом Президента України від 29.09.1993 р. № 411/93⁴ було ліквідовано утворене незадовго

¹ Про реорганізацію Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 27.10.1992 р., № 544/92 // Урядовий кур'єр. – 1992. – № 50–51.

² Зелінська М. І. Інститут президентства в Україні: етапи трансформації : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / М. І. Зелінська ; Дніпропетр. нац. ун-т. – Д., 2008. – С. 12.

³ Про зміни до Указу Президента України від 7 листопада 1992 року № 552 «Про внесення змін і доповнень до Указу Президента України від 13 грудня 1991 р. № 6 «Про Адміністрацію Президента України» : Указ Президента України : від 28.12.1992 р., № 638/92 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/638/92>.

⁴ Про реорганізацію управління фінансово-господарською діяльністю

до цього Указом Президента України від 15.06.1993 р. № 209/93¹ Управління справами Адміністрації Президента України; за Указом Президента України від 13.10.1993 р. № 455/93² ліквідуються Консультативно-аналітичні центри соціально-економічних й зовнішньо-економічних питань, створені Розпорядженням Президента України від 25.06.1993 р. № 67/93-рп³. Наведене виявляє непослідовність конституційно-правового регулювання статусу апарату Президента України, відсутність узгодженого розуміння шляхів його розвитку, що призводить до виконання ним невластивих повноважень інших державних органів та через відсутність функціональної і структурної стабільності до неналежного здійснення й власних функцій.

Взагалі, можна констатувати, що стосовно Адміністрації Президента України склалася суперечлива практика рознесення по різних нормативно-правових актах питань, що стосуються як її функціональної, так й структурно-організаційної основи. Вважаємо, що структура Адміністрації Президента України, як і будь-якого іншого органу, має вибудовуватися виключно у повній відповідності її завданням. Разом із тим, на практиці без внесення відповідних змін до Положення про Адміністрацію Президента України її структура неодноразово змінювалась, зокрема Указами Президента України від 07.11.1992 р. № 552/92, від 28.12.1992 р. № 638/92, від 15.06.1993 р. № 209/93, від 13.10.1993 р. № 455/93 і т.д.

Наступний етап першого періоду формування апарату глави держави в Україні зумовлюється прийняттям Конституції України⁴, п. 28

Адміністрації Президента України і апарату Кабінету Міністрів України : Указ Президента України : від 29.09.1993 р., № 411/93 // Урядовий кур'єр. – 1993. – № 147.

¹ Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 15.06.1993 р., № 209/93 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/209/93>.

² Про деякі зміни в структурі Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 13.10.1993 р., № 455/93 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/455/93>.

³ Питання Адміністрації Президента України : Розпорядження Президента України : від 25.06.1993 р., № 67/93-рп / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/67/93-рп>.

⁴ Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

ч. 1 ст. 106 якої на конституційному рівні закріпив повноваження Президента України утворювати допоміжні органи, що й зумовило подальші зміни у правовому регулюванні статусу Адміністрації Президента України. При цьому, зауважимо фрагментарність визначення меж реалізації даного повноваження Президента України¹. По-перше, це фінансовий критерій, значення якого нівелюється при організації допоміжних органів без залучення додаткових коштів. А по-друге, це вимога щодо їх призначення – «для здійснення повноважень глави держави», більш коректним формулюванням якої було би – «для забезпечення здійснення повноважень глави держави». Вказане призводить до своєрідної необмеженості конституційного повноваження Президента України утворювати його допоміжні органи, що за Ю. П. Битяком, С. Г. Серьогіною та І. І. Бодровою хоч і забезпечує мобільність та гнучкість їх мережі, проте «одночасно несе небезпеку інколи безпідставного збільшення їх числа, перевищення меж предметної підвідомчості Президента»². У зв'язку із цим, вбачаємо належним запровадження й додаткових умов організації допоміжних органів Президента України як-то, наприклад, реальна потреба забезпечення діяльності глави держави, внутрішня узгодженість системи його допоміжних органів тощо.

Відзначимо, що Указ Президента України від 14.12.1996 р. № 1220/96³ безпосередньо пов'язав інститут Адміністрації Президента України із вищерозглянутими положеннями Конституції України та змінив її статус з «робочого апарату» на «постійно діючий орган», сутність і зміст якого законодавчо у повному обсязі не були визначені. Як ми вже відзначали, такий статус є загальним щодо більшості державних органів та не розкриває засад і форм діяльності

¹ Зозуля О. І. Право Президента України на допоміжні органи / Зозуля О. І. // Права людини у філософському, політологічному, соціологічному та правовому вимірах : тези Міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених (м. Харків, 19 грудня 2008 р.). – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2008. – С. 10–12.

² Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід / Ю. П. Битяк, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. – Х. : Оберіг, 2012. – С. 10.

³ Про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 14.12.1996 р., № 1220/96 // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 238–239.

конкретної інституції, специфіку її організації та місця у державі¹. З одного боку, цими змінами був фактично припинений розвиток Адміністрації Президента України у напрямку виконавчого апарату, проте, з іншого боку, нових орієнтирів її розбудови так само не закріплювалось.

Однак, за структурою Адміністрація Президента України за Указом Президента України від 14.12.1996 р. № 1221/96² все ж відрізняється від Адміністрації Президента України зразка 1991 року, зокрема була розширена група помічників, заступників та представників не тільки Президента України, але й Глави його Адміністрації, утворювалось Управління справами та Управління документального забезпечення та інформатизації, вилучались Служба безпеки та Прогнозно-аналітична служба Президента України тощо. При цьому, безперечно позитивним вбачається встановлення відповідальності Глави Адміністрації Президента України та його заступників, а також Першого помічника Президента України перед главою держави за діяльність підпорядкованих їм підрозділів. Вважаємо, що особиста відповідальність керівництва апарату глави держави перед Президентом України становить один із важливих чинників повного і своєчасного виконання рішень глави держави з питань організації забезпечення його діяльності, але подібна відповідальність не має бути номінальною, що першочергово потребує визначення її конкретних підстав, процедури застосування і заходів впливу.

Тут також слід зауважити й Указ Президента України від 19.02.1997 р. № 159/97³, який принципово не змінив сутності Адміністрації Президента України, але вперше досить повно встановив її

¹ Зозуля О. І. Щодо правового статусу апарату Президента України / Зозуля О. І. // Актуальні проблеми юридичної науки : тези доповідей та наук. повідомл. міжнар. студ. наук. конф. (м. Харків, 30–31 жовтня 2008 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2008. – С. 142–143.

² Про структуру Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 14.12.1996 р., № 1221/96 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1221/96>.

³ Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 19.02.1997 р., № 159/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 8. – Т. 1.

завдання, функції, права і структуру. На відміну від попереднього Положення від 13.12.1991 р. у п. 4 Положення від 19.02.1997 р. встановлювалось, що основним завданням Адміністрації Президента України є «організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інші види забезпечення діяльності Президентом України»¹. Вказане дає загальне уявлення про мету і напрямки діяльності Адміністрації Президента України, закріплює її статус як центрального допоміжного органу глави держави загальної компетенції із відкритим переліком повноважень, сприяючи й її інституалізації як основного елементу системи допоміжних органів Президента України.

У Положенні від 19.02.1997 р. до функцій Адміністрації Президента України, зокрема було додано підготовку проектів послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України, розробку пропозицій Президентові України «щодо здійснення заходів, які б забезпечували економічний розвиток та економічну безпеку країни»², у тому числі й з власної ініціативи. При цьому, слід враховувати, що глава держави безпосередньо не наділений державно-владними повноваженнями в економічній сфері, відповідно до чого більш пріоритетним постає спрямування функціонування Адміністрації Президента України на забезпечення здійснення виключно конституційних повноважень глави держави.

Крім того, за п. 5 Положення від 19.02.1997 р. на Адміністрацію Президента України покладається й забезпечення «оприлюднення законів України», хоча офіційне оприлюднення усіх законів України на тоді вже здійснювалося одразу чотирма друкованими засобами масової інформації. Тому з позиції економії кадрових і матеріально-фінансових ресурсів у виданні ще й «Президентського віснику» і «Президентського контролю» нагальної необхідності не було, втім

¹ Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 19.02.1997 р., № 159/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 8. – Т. 1.

² Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 19.02.1997 р., № 159/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 8. – Т. 1.

так само як і сьогодні немає особливої потреби у випуску спеціального інформаційного бюлетеню «Офіційний вісник Президента України».

Також недоречним вбачається утворення у складі Адміністрації (Секретаріату) Президента України окремої Служби її Глави. Погоджуємось із можливістю існування у штаті апарату глави держави посад помічників і радників його керівника, однак, навряд чи вони повинні утворювати цілий самостійний структурний підрозділ, що викривлює розуміння основного призначення функціонування апарату глави держави. В той же час, у структурі Адміністрації Президента України за аналогією з Постійними представниками Президента України у Верховній Раді України та у Конституційному Суді України не було передбачено посади Постійного представника Президента України у Кабінеті Міністрів України, саме який має виступати ключовою фігурою взаємодії глави держави та уряду.

При цьому, наступне формування апарату глави держави в Україні за Указами Президента України від 29.12.1999 р. № 1625/99 і від 06.03.2003 р. № 203/2003^{1,2} не мало комплексного характеру і не вносило концептуальні зміни у процес його інституалізації. Вони, ґрунтуючись на положеннях вищерозглянутого Указу Президента України від 19.02.1997 р. № 129/97³, з одного боку, деталізували компетенцію Адміністрації Президента України, а, з іншого боку, навпаки спрощували правове регулювання її структурної організації. Хоча не можна не означити як позитив передбачене ст. 3 Указу Президента України від 29.12.1999 р. № 1625/99⁴ скорочення штатної чисельності працівників Адміністрації Президента України до 30 відсотків (що одночасно вказує на переобтяження її штату), більш або менш вдалі спроби

¹ Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 29.12.1999 р., № 1625/99 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – Ст. 7.

² Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 06.03.2003 р., № 203/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11–12. – Ст. 469.

³ Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 19.02.1997 р., № 159/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 8. – Т. 1.

⁴ Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 29.12.1999 р., № 1625/99 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – Ст. 7.

щодо чого мають місце і по сьогодні. Наголосимо, що чисельність працівників апарату Президента України у будь-якому разі має узгоджуватись із його повноваженнями, структурою і фінансуванням.

Поза цим, не можна погодитись із результативністю практики «реорганізації» або ж «підвищення ефективності діяльності» Адміністрації Президента України шляхом однієї лише зміни найменування чи підвищення/зниження статусу певних підрозділів апарату глави держави. Прикладом цього можна вказати передбачену п. 1 Указу Президента України від 02.07.2002 р. № 597/2002¹ трансформацію Головного управління з питань діяльності військових формувань та правоохоронних органів в Головне управління з питань судової реформи, діяльності військових формувань та правоохоронних органів; Управління інформації та зв'язків з громадськістю – в Головне управління інформаційної політики.

Роль же функціонуючої на тоді Адміністрації Президента України у системі допоміжних органів глави держави досить наочно виявляється на прикладі положень ст. 4 Указу Президента України від 20.08.2002 р. № 729/2002, за якими Главі Адміністрації Президента України доручається «забезпечити проведення аналізу ефективності роботи консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентові України та з урахуванням цього внести відповідні пропозиції»². Таким чином, вже на той час Адміністрація Президента України де-факто виступає центральним елементом системи допоміжних органів Президента України, що не просто організаційно забезпечує їх діяльність, але й координує та адмініструє її. Таке особливе місце Адміністрації Президента України у системі допоміжних органів глави держави, як за С. А. Агафоновим³, насамперед зумовлюється значним обсягом її повноважень.

¹ Про внесення змін до Указу Президента України від 29 грудня 1999 року № 1625 : Указ Президента України : від 02.07.2002 р., № 597/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 27. – Ст. 1252.

² Про заходи щодо вдосконалення діяльності Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 20.08.2002 р., № 729/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 34. – Ст. 1565.

³ Агафонов С. А. Інститут Президента в системі державної влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / С. А. Агафонов ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 16 с.

Відповідно до Положення про Адміністрацію Президента України в редакції Указу Президента України від 06.03.2003 р. за № 203/2003¹ вона набула не тільки більш широких повноважень у сфері контролю за державними органами та всеосяжного забезпечення діяльності глави держави, але й взагалі стала менш залежною від координації з боку Президента України, що, на нашу думку, можна було трактувати тільки як непродуманий адміністративний захід глави держави². Так, до завдань Адміністрації Президента України відносився аналіз нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а також рішень голів місцевих державних адміністрацій та надавалось право вносити Президентові України пропозиції щодо внесення змін, зупинення їх дії чи скасування. Таким чином, Адміністрація Президента України, хоч самостійно і не приймає тут жодних обов'язкових рішень, але по суті набуває додаткової можливості впливати на діяльність органів виконавчої влади, що може не узгоджуватись із її статусом допоміжної державної інституції.

Дещо застережливим за абз. 19 п. 4 Положення від 06.03.2003 р.³ було й збереження практики відкритого переліку повноважень Адміністрації Президента України, внаслідок чого вона могла виконувати нормативно не визначені завдання та функції, у тому числі прямо й не пов'язані з забезпеченням реалізації конституційних повноважень глави держави. Тенденційним є й збільшення самостійності Адміністрації Президента України, зокрема в частині комплексних перевірок виконання законодавства органами виконавчої влади або ж контролю виконання указів і розпоряджень Президента України, який на відміну від попереднього Положення від 30.12.1997 р. вже не обов'язково мав здійснюватись лише «за дорученням Президента України».

¹ Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 06.03.2003 р., № 203/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11–12. – Ст. 469.

² Зозуля О. І. Історико-правові засади становлення сучасного Секретаріату Президента України / Зозуля О. І. // Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави : зб. статей V Всеукр. наук. конф. правників-початківців (м. Львів, 7-9 листопада 2007 р.). – Львів ; Одеса : Фенікс, 2008. – С. 292–294.

³ Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 06.03.2003 р., № 203/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11–12. – Ст. 469.

У той же час, як позитив розглядаємо вилучення права Адміністрації Президента України давати у визначених главою держави межах доручення, обов'язкові для виконання органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Вважаємо, що назване праве не відповідає статусу і положенню апарату глави держави у державному механізмі, по суті необґрунтовано ставлячи його вище органів виконавчої влади. Адже, як слушно вказує М. І. Зелінська¹, повноваження апарату Президента України не повинні дублювати повноваження уряду чи окремих міністерств задля запобігання протиріч у прийнятті рішень з одного питання різними державними інститутами. Здійснення апаратом глави держави суто лише забезпечення діяльності Президента України не потребує жодних доручень органам виконавчої влади, відносини з якими мають вибудовуватись, передусім, на партнерських, а не організаційно-управлінських засадах.

Таким чином, перший період формування апарату глави держави в Україні складається з двох послідовних і тісно взаємопов'язаних етапів, що зумовлюються поступовістю розбудови Адміністрації Президента України на відміну від другого періоду формування апарату Президента України. Зазначимо, що реорганізація Адміністрації Президента України в Секретаріат Президента України, з якою пов'язується другий період формування апарату Президента України мала доволі суперечливий характер. Указом Президента України від 24.01.2005 р. № 108/2005² був безпосередньо утворений Секретаріат Президента України, який за Указом Президента України від 27.01.2005 р. № 111/2005³ визначався правонаступником Адміністрації Президента України. При цьому, Розпорядженням Президента України від 28.01.2005 р. № 41/2005-рп⁴

¹ Зелінська М. І. Інститут президентства в Україні: етапи трансформації : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / М. І. Зелінська ; Дніпропетр. нац. ун-т. – Д., 2008. – С. 18.

² Про Секретаріат Президента України : Указ Президента України : від 24.01.2005 р., № 108/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 4. – Ст. 204.

³ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 27.01.2005 р., № 111/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 7. – Ст. 390.

⁴ Про заходи з припинення Адміністрації Президента України : Розпорядження Президента України : від 28.01.2005 р., № 41/2005-рп / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/41/2005-рп>.

передбачалось формування спеціальної «припинювальної» комісії, яка мала здійснювати управління справами Адміністрації Президента України, що значною мірою затягувалось у часі, позаяк тільки 07.05.2005 р. іншим Розпорядженням Президента України № 1041/2005-рп¹ був затверджений новий персональний склад даної комісії.

Разом із тим, така реорганізація також характеризується й переходом до нових методів правового регулювання статусу апарату Президента України, зокрема це закріплення принципів діяльності, невизначеність безпосередніх завдань та функцій, скасування посади Першого помічника Президента України згідно з Указами Президента України від 24.01.2005 р. № 108/2005, від 27.01.2005 р. № 111/2005 і від 24.03.2005 р. № 532/2005^{2; 3; 4}.

За першим Положенням від 27.01.2005 р. у дійсності були змінені лише деякі функціональні акценти, які тільки підвищили статус Секретаріату Президента України, тоді ж як у механізмах реалізації його повноважень суттєвих змін так і не відбулось. Трансформація Адміністрації Президента України в Секретаріат Президента України загалом не призвела до обмеження сфери діяльності, завдань та функцій останнього, основне завдання якого визначалось надто абстрактно і просторо, а саме як «забезпечення виконання Президентом України його конституційних обов'язків та повноважень на засадах гласності, відкритості і прозорості» згідно Положення від 27.01.2005 р.⁵. І хоча закріплення принципів діяльності Секретаріату

¹ Про внесення зміни до Розпорядження Президента України від 28 січня 2005 року № 41 : Розпорядження Президента України : від 07.05.2005 р., № 1041/2005-рп / Законодавство України [Електронний ресурс]. – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1041/2005-рп>.

² Про Секретаріат Президента України : Указ Президента України : від 24.01.2005 р., № 108/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 4. – Ст. 204.

³ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 27.01.2005 р., № 111/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 7. – Ст. 390.

⁴ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 24.03.2005 р., № 532/2005 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/532/2005>.

⁵ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 27.01.2005 р., № 111/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 7. – Ст. 390.

Президента України є безперечно позитивним в контексті демократизації державному механізму, але у такому разі належним також було би віднесення до засад функціонування апарату глави держави ще й принципів верховенства права, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, політичної нейтральності тощо.

Особливістю правового регулювання статусу апарату Президента України за Положенням від 27.01.2005 р.¹ виступає й повна не врегульованість конкретних повноважень Секретаріату Президента України, що взагалі виводить його реальну діяльність за межі конституційно-правових норм і унеможливорює оцінку правомірності та доцільності практичних напрямків функціонування. Натомість же мало місце розширення прав Секретаріату Президента України, зокрема він отримав право «за дорученням Президента України брати участь в опрацюванні проектів актів Президента України на всіх етапах». Відтак, якщо функції Секретаріату Президента України де-юре розширені не були, то його права стають все більш істотними. Раніше нами вже відзначалось², що Положення від 27.01.2005 р. за Указом Президента України № 111/2005 завуальовує справжні функції та права Секретаріату Президента України, лише сприяючи дублюванню повноважень органів державної влади.

Варте уваги й затвердження Розпорядженням Президента України від 10.03.2005 р. № 464/2005-рп³ граничної чисельності працівників Секретаріату Президента України на рівні 565 штатних одиниць (яка за Розпорядженням Президента України від 10.06.2005 р. № 1088/2005-рп⁴ збільшується до 619 осіб), що можна порівняти із тим,

¹ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 27.01.2005 р., № 111/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 7. – Ст. 390.

² Зозуля О. І. Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності : монографія / О. І. Зозуля; за ред. О. В. Марцеляка. – Х. : Харків юрид., 2008. – 304 с.

³ Про граничну чисельність працівників Секретаріату Президента України : Розпорядження Президента України : від 10.03.2005 р., № 464/2005-рп // Офіційний вісник України. – 2005. – № 10. – Ст. 506.

⁴ Питання Регіональних приймалень Президента України : Розпорядження Президента України : від 10.06.2005 р., № 1088/2005-рп // Офіційний вісник України. – 2005. – № 24. – Ст. 1342.

що чисельність працівників існуючої до цього Адміністрації Президента України варіювалася від 80 до 500 осіб¹. Усе вказане, передусім, виявляє відсутність докорінних відмінностей між Адміністрацією Президента України та створеним на її основі Секретаріатом Президента України. Гранична чисельність працівників апарату глави держави, як ми вже відзначали^{2, 3}, має бути істотно скорочена, зокрема за рахунок спрощення структури апарату глави держави, вилучення невластивих і другорядних функцій, скорочення його керівного складу.

Затверджене Указом Президента України від 24.03.2005 р. № 532/2005⁴ наступне Положення істотних змін в організацію діяльності Секретаріату Президента України не внесло, так само все ще не надаючи деталізованого переліку його завдань і функцій із забезпечення діяльності Президента України.

Взагалі ж, Секретаріат Президента України втратив право «за дорученням Президента України готувати проекти рішень та актів Президента України та забезпечувати й контролювати їх»⁵. Передусім, навряд чи нормопроектне забезпечення діяльності глави держави має бути правом, а не обов'язком апарату Президента України. Крім цього, слід зважати, що за умов повної правової невизначеності повноважень Секретаріату Президента України не

¹ Адміністрація Президента України в нових політичних умовах / Інститут політики [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.tomenko.kiev.ua/docs/content.php?id=pc08-2002-03>.

² Зозуля І. В. Нормативно-правові засади діяльності Секретаріату Президента України / І. В. Зозуля, О. І. Зозуля // Форум права. – 2006. – № 2. – С. 53–70 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06zivspu.pdf>.

³ Зозуля О. І. Щодо чисельності працівників Секретаріату Президента України / Олександр Зозуля // Правова система, громадянське суспільство та держава : тези доповідей Міжнародної студентсько-аспірантської наук. конф. (м. Львів, 18–20 квітня 2008 р.). – Львів : Юрид. ф-т ЛНУ імені Івана Франка, 2008. – С. 65–67.

⁴ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 24.03.2005 р., № 532/2005 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/532/2005>.

⁵ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 24.03.2005 р., № 532/2005 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/532/2005>.

можна беззаперечно стверджувати про втрату або набуття ним тих чи інших прав і обов'язків, що не будучи нормативно визначені, можуть здійснюватись фактично. Це ж стосується й нормопроектного забезпечення діяльності глави держави, що більшою або меншою мірою не може не здійснюватись Секретаріатом Президента України як його центральним допоміжним органом загальної компетенції. Аналогічне можна вказати й щодо функції Секретаріату Президента України із координації підготовки та розстановки призначуваних главою держави кадрів органів державної влади, що окремо називалась попереднім Положенням від 27.01.2005 р. за Указом Президента України № 111/2005¹.

Створення другого Секретаріату Президента України Указом Президента України від 14.10.2005 р. № 1445/2005² внаслідок ліквідації першого Секретаріату Президента України іншим Указом Президента України від 14.10.2005 р. № 1442/2005³ формально свідчить про формування в Україні нового апарату Президента України, який не є правонаступником функціонуючих до цього Адміністрації Президента України та Секретаріату Президента України. При цьому, у даному випадку слід зважати на здебільшого фіктивний характер створення начебто оновленого Секретаріату Президента України⁴, організація та діяльність якого у повній мірі ґрунтувалась на дещо доопрацьованих правових засадах попереднього Секретаріату Президента України за Указом Президента України від 04.11.2005 р. № 1548/2005⁵, зокрема був закріплений розгорнутий перелік його завдань і встановлена гранична чисельність у 605 штатних одиниць.

Організація діяльності Секретаріату Президента України за Положенням від 04.11.2005 р. допускала певний паралелізм виконання ним

¹ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 27.01.2005 р., № 111/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 7. – Ст. 390.

² Про створення Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 14.10.2005 р., № 1445/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2650.

³ Про ліквідацію Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 14.10.2005 р., № 1442/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2649.

⁴ Зозуля О. І. Завдання та функції Секретаріату Президента України / О. І. Зозуля // Право і безпека. – 2006. – Т. 5. – № 4. – С. 25–30.

⁵ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.

повноважень інших допоміжних органів глави держави і, поперед усього, Державного управління справами в частині матеріально-фінансового забезпечення діяльності Президента України. Щодо цього Рахунковою палатою окремо наголошувалось, що «чинне Положення про Секретаріат Президента України, покладає на нього виконання основного завдання ДУС (Державного управління справами – О. З.) – матеріально-технічного, фінансового та соціально-побутового забезпечення діяльності Президента України та його допоміжних органів і служб (до яких віднесено і Секретаріат), а в його складі утворено службу матеріального забезпечення»¹. Поза цим, досить показовим з приводу дійсної ролі Секретаріату Президента України у процесах формування та реалізації державної політики є визнання 03.02.2006 р. його тодішнім Головою О. Б. Рибачуком, що Секретаріат Президента України відмовився від низки функцій, дублюючих уряд², при тому що на нормативному рівні жодних повноважень з його компетенції вилучено не було, що додатково підтверджує розходження конституційно-правових засад і практики функціонування Секретаріату Президента України.

Слід вказати і те, що зміни до Конституції України, внесені Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV³, у тому числі в частині конституційних повноважень Президента України, досить тривалий час не відображувались у Положенні про Секретаріат Президента України від 04.11.2005 р. за Указом Президента України № 1548/2005⁴. Внаслідок цього до затвердження Указу Президента України від 02.10.2006 р. № 814/2006⁵ за Секретаріатом Президента України всу-

¹ Нормативно-правова база щодо діяльності Державного управління справами як не відповідає так і не відповідає Конституції України / Рахункова палата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/655781>.

² Рибачук заявляє, що на Банковий нет структур, дублюючих Кабмін / Подробности [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://podrobnosti.ua/power/rest/2006/02/03/283245.html>.

³ Про внесення змін до Конституції України : Закон України : від 08.12.2004 р., № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

⁴ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.

⁵ Про внесення змін до деяких указів Президента України щодо Секретаріату

переч діючих на тоді редакції Конституції України продовжували зберігатись функції у сфері утворення, ліквідації та реорганізації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Зазначене не тільки виступало передумовою перебирання апаратом глави держави повноважень Кабінету Міністрів України, якому згідно Закону України від 08.12.2004 р. і передавались названі повноваження Президента України, але й перешкоджало раціональному використанню у правовий спосіб потенціалу Секретаріату Президента України за дійсно актуальними напрямками забезпечення діяльності Президента України.

Реальна ж на тоді практика функціонування апарату Президента України може бути оцінена за деякими спробами з'ясування причетності посадових осіб Секретаріату Президента України до «фактів корупційних дій, зловживань службовим становищем»¹ або «фактів адміністративного впливу посадовими особами... Секретаріату Президента України на суддів Конституційного Суду України...»².

Маємо не погодитись із висловленим 02.02.2006 р. твердженням тодішнього радника Президента України А. Ф. Ткачука, що «реформа Секретаріату практично завершена»³, позаяк у правовій площині ніякого

Президента України : Указ Президента України : від 02.10.2006 р., № 814/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 40. – Ст. 2672.

¹ Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань перевірки фактів корупційних дій, зловживань службовим становищем з боку Секретаря Ради національної безпеки і оборони України П. Порошенка, першого помічника Президента України О. Третякова та інших посадових осіб органів державної влади, Секретаріату Президента України : Проект постанови Верховної Ради України : від 06.09.2005 р., № 8086 (поданий народними депутатами України І. М. Шурмою та В. В. Зайцем) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=25334&pf35401=76016.

² Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань перевірки фактів адміністративного впливу посадовими особами органів виконавчої влади та Секретаріату Президента України на суддів Конституційного Суду України щодо ухвалення рішення про неконституційність Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 8 грудня 2004 року» : Проект постанови Верховної Ради України : від 09.09.2005 р., № 8126 (поданий народними депутатами України І. М. Шурмою, В. В. Зайцем та Н. І. Шуфричем) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=25393&pf35401=76311.

³ Реформу Секретаріату Президента України практично завершено – радник

істотного перегляду статусу апарату Президента України не відбулось. Загалом же констатуємо, що організація діяльності Секретаріату Президента України виявляє часткову невідповідність його завдань та функцій як чинному законодавству, так й статусу апарату глави держави, а також потребам забезпечення реалізації суто лише конституційних повноважень Президента України. На прикладі Секретаріату Президента України актуалізується чітка конституційно-правова регламентація всіх повноважень нині діючої Адміністрації Президента України. Іншим аспектом цього вбачається забезпечення відповідності й узгодженості функціональної, організаційної, кадрової та матеріально-фінансової основи апарату глави держави в Україні.

Зазначимо, що Указ Президента України від 22.09.2005 р. № 1319/2005¹ з досить цікавою метою «впорядкування структури Секретаріату Президента України, усунення дублювання виконуваних його структурними підрозділами функцій та оптимізації складу керівництва» визначив керівником апарату глави держави його Голову, впорядкував кількість заступників останнього і ліквідував посаду Першого помічника Президента України. Цим по суті закладається існуюча і по нині практика високої централізації апарату глави держави відносно його керівника, який самостійно або через своїх заступників координує діяльність не тільки всіх складових апарату Президента України, але й інших допоміжних органів глави держави.

Наступна оптимізація діяльності Секретаріату Президента України за Указами Президента України від 18.11.2005 р. № 1614/2005, від 05.10.2006 р. № 817/2006, від 05.04.2007 р. № 276/2007^{2; 3; 4} та

глави держави Ткачук / Аналітик [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://analitik.org.ua/ukr/news/43e1b4e6a0688/pagedoc226_3.

¹ Про деякі питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 22.09.2005 р., № 1319/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 39. – Ст. 2450.

² Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 18.11.2005 р., № 1614/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 47. – Ст. 2939.

³ Про граничну чисельність працівників Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 05.10.2006 р., № 817/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 40. – Ст. 2674.

⁴ Про Повноважного Представника Президента України з питань додержання прав і свобод людини і громадянина : Указ Президента України : від 05.04.2007 р., № 276/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 27. – Ст. 1083.

іншими зводилась до внесення лише окремих змін до його функціональної і організаційної основи. Але Указ Президента України від 18.11.2005 р. № 1614/2005¹ вніс суттєві корективи щодо прозорості розподілу внутрішньоструктурних повноважень. Безпосередньо ж виходячи з положень Указу Президента України від 02.10.2006 р. № 814², саме Главі Секретаріату Президента України були підлеглі найбільш значущі за функціями підрозділи та служби, що забезпечують представництво Президента України в усіх гілках державної влади, а також радники Президента України, Головна служба кадрової політики тощо.

Зауважимо, що Указом Президента України від 31.01.2008 р. № 73/2008³ запроваджувалась низка досить неоднозначних змін в організації Секретаріату Президента України, зокрема вже доволі характерним стало чергове збільшення кількості заступників його Глави. Сумнівність практичної необхідності у введенні додаткової посади заступника керівника апарату глави держави обумовлюється зокрема і нерациональним розподілом між заступниками обов'язків з координування підрозділів Секретаріату Президента України. Наприклад, тоді як один заступник Глави Секретаріату Президента України мав координувати діяльність одразу чотирьох підрозділів, за іншим його заступником закріплювався лише один підрозділ.

Щодо організації представництва Президента України необхідно звернути увагу на Указ Президента України від 15.02.2008 р. № 134/2008⁴, яким дещо переглядалась роль заступників Глави Секретаріату Президента України – представників Президента України у парламенті й уряді. Так, відтепер вони мали вже не «представляти

¹ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 18.11.2005 р., № 1614/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 47. – Ст. 2939.

² Про внесення змін до деяких указів Президента України щодо Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 02.10.2006 р., № 814/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 40. – Ст. 2672.

³ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 31.01.2008 р., № 73/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 9. – Ст. 216.

⁴ Про внесення змін до пункту 10 Положення про Секретаріат Президента України : Указ Президента України : від 15.02.2008 р., № 134/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 13. – Ст. 324.

Президента України у відносинах...» як за Указом Президента України від 04.11.2005 р. № 1548/2005¹, а саме забезпечувати взаємодію між Президентом України, Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України. Як на нас, представляти Президента України має саме його представник, а забезпечувати співпрацю глави держави з іншими державними інституціями – апарат Президента України.

Досить заплутаною стає Схема організації Секретаріату Президента України за Указом Президента України від 27.03.2008 р. № 270/2008², в результаті чого усього лише через три дні після попередньої реорганізації (Указом Президента України від 24.03.2008 р. № 264/2008³) дуже раптово виникла потреба у введенні ще однієї посади заступника Глави Секретаріату Президента України. Вважаємо очевидним те, що подібне було зумовлено не стільки виробничою необхідністю, як зовсім іншими чинниками – політичними й кадровими. Тим більше, що ніякого нового чи складного напрямку роботи новий заступник Глави Секретаріату Президента України так і не очолив, а був лише паралельно прикріплений до координування двох підрозділів⁴. Як ми раніше вже відзначали⁵, апарат глави держави не є і не має бути як центром прийняття політичних рішень, так і політичним «притулком», врешті-решт всупереч поширеній думці це не команда Президента України, а лише коло службовців, що забезпечують його діяльність.

Свої корективи у розбудову апарату глави держави в Україні внесла світова фінансова криза. Перше, на що слід звернути увагу – мета, з якою видавався відповідний Указ Президента України від 04.11.2008 р.

¹ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.

² Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 27.03.2008 р., № 270/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 24. – Ст. 727.

³ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 24.03.2008 р., № 264/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 23. – Ст. 672.

⁴ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 27.03.2008 р., № 270/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 24. – Ст. 727.

⁵ Зозуля О. І. Зміст і наслідки останньої реорганізації Секретаріату Президента України / О. І. Зозуля // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 133–143 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10zoispu.pdf>.

№ 997/2008, а саме це «забезпечення скорочення видатків Державного бюджету України на утримання органів управління, в тому числі видатків на утримання Секретаріату Президента України, ...інших допоміжних органів і служб, утворених Президентом України...»¹ і оптимізація чисельності їх працівників. Лише це вже досить наочно свідчить про пануюче викривлення у розумінні сутності Секретаріату Президента України, що безсумнівно позначилось і на якості проведених у ньому антикризових реформ. Та обставина, що Секретаріат Президента України не є і не може бути органом управління, безпосередньо впливає з положень ч. 1 ст. 6, ст. 102, п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України, п. 1 тодішнього Положення про Секретаріат Президента України за Указом Президента України від 04.11.2005 р., № 1548/2005² і раніше нами вже обґрунтовувалась у п. 1.1 Розділу 1.

Отже, відповідно до Указу Президента України від 04.11.2008 р. № 997/2008³, передбачалось лише два заходи по оптимізації організації апарату глави держави – скорочення граничної чисельності працівників з 595 (як за Указом Президента України від 05.10.2006 р. № 817/2006⁴) до 550 штатних одиниць, а також ліквідація інституту радників Президента України. Взагалі, навіть в умовах кризи реформування Секретаріату Президента України носило здебільшого формальний, а часом навіть загрозливий для ефективного забезпечення діяльності глави держави, характер. Так, децю непродуманою виглядає повна ліквідація інституту радників Президента України, тоді як дорадче забезпечення діяльності глави держави поряд із організаційним є основним напрямком діяльності його апарату. Тим більше,

¹ Про деякі заходи щодо забезпечення скорочення видатків Державного бюджету України на утримання органів управління : Указ Президента України : від 04.11.2008 р., № 997/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 84. – Ст. 2814.

² Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.

³ Про деякі заходи щодо забезпечення скорочення видатків Державного бюджету України на утримання органів управління : Указ Президента України : від 04.11.2008 р., № 997/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 84. – Ст. 2814.

⁴ Про граничну чисельність працівників Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 05.10.2006 р., № 817/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 40. – Ст. 2674.

що за відповідним Положенням від 04.11.2005 р. зберігались дорадчі повноваження Секретаріату Президента України¹. Даний висновок підтверджується і тим, що невдовзі після звільнення штатних радників Указами Президента України від 27.11.2008 р. № 1108-1112 були призначені перші позаштатні радники глави держави.

Так чи інакше, очевидним є те, що в умовах світової фінансової кризи оптимізація діяльності апарату Президента України мала бути змістовнішою. Передусім, з огляду на причини реорганізації апарату глави держави першочергово мало би йтися про зменшення видатків на утримання Секретаріату Президента України та забезпечення діяльності глави держави, на що Указ Президента України за № 997/2008² безпосередньо і не вплинув. Серед інших ефективних заходів до зниження витрат на забезпечення діяльності Президента України ми вбачаємо³ відмову від деяких нетипових для апарату глави держави повноважень, спрощення його структури та істотне скорочення чисельності працівників.

Доволі неоднозначним кроком в оптимізації системи забезпечення діяльності глави держави стала ліквідація Указом Президента України від 10.07.2009 р. № 534/2009 посади Повноважного представника Президента України з питань додержання прав і свобод людини і громадянина⁴. З одного боку, з огляду на обсяг реальних повноважень і особливості організаційного забезпечення, Повноважний представник так і не став дієвим елементом системи захисту прав людини в Україні, і в умовах обумовленого фінансовою кризою скорочення бюджетного фінансування його існування могло бути не раціональним. Але з іншого боку, потреба у даному інституті витікає

¹ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.

² Про деякі заходи щодо забезпечення скорочення видатків Державного бюджету України на утримання органів управління : Указ Президента України : від 04.11.2008 р., № 997/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 84. – Ст. 2814.

³ Зозуля О. І. Зміст і наслідки останньої реорганізації Секретаріату Президента України / О. І. Зозуля // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 133–143 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10zoispu.pdf>.

⁴ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 10.07.2009 р., № 534/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – Ст. 1833.

з положень ч. 2 ст. 106 Конституції України¹, за якими Президент України виступає гарантом додержання прав і свобод людини і громадянина, а перспективою його розвитку мало би стати навіть введення посади Уповноваженого Президента України з прав людини. Так чи інакше, інститут Повноваженого представника Президента України з питань додержання прав і свобод людини і громадянина, не досягнувши своєї мети був раптово згорнутий, як і низка інших недовготривалих ініціатив глави держави, зокрема й інститут Представника Президента України на Чорнобильській АЕС. Усе це дозволяє стверджувати про наявність суто політичного підґрунтя запровадження деяких посад представників і уповноважених глави держави.

Відповідно до Указу Президента України від 18.11.2009 р. № 934/2009² до структури апарату глави держави було повернено повноцінний на штатній основі інститут радників Президента України, що є необхідним і невід'ємним елементом дорадчого забезпечення діяльності глави держави. Хоча жодних сумнівів щодо доцільності таких змін в організації Секретаріату Президента України не виникає, однак відмічаємо тут певну непослідовність, оскільки інститут радників, що був ліквідований у зв'язку з фінансовою кризою, згодом поновлювався також за умов тієї ж фінансової кризи. Про актуальність і реальність фінансової кризи свідчить, наприклад, прийняття Верховною Радою України законів, спрямованих на подолання негативних наслідків фінансової кризи, у тому числі й Закону України від 23.06.2009 р. № 1533-VI.

Щоправда у даному разі також маємо зважати і на передбачену Указом Президента України № 934/2009 нормативну чисельність радників Президента України усього у три посадові особи³, що не становить істотного навантаження на Державний бюджет України, але й навряд чи є достатньою для належного дорадчого забезпечення

¹ Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 18.11.2009 р., № 934/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 90. – Ст. 3042.

³ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 18.11.2009 р., № 934/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 90. – Ст. 3042.

діяльності Президента України. Взагалі, ще більших суперечностей вносить Указ Президента України від 01.12.2009 р. № 988/2009¹, яким й затверджується Положення про Радника Президента України. Воно передбачає наявність як штатних, так і позаштатних радників, кількість останніх же не обмежувалась. У той же час, не зовсім правильним є те, що позаштатні радники, не будучи державними службовцями та не несучи відповідальності за виконання їх повноважень, забезпечуються Секретаріатом Президента України на рівних умовах з штатними радниками глави держави. Крім того, у певному протиріччі з ч. 5 ст. 15 Закону України від 16.12.1993 р. № 3723-XII², якою передбачено право глави держави самостійно добирати працівників своєї патронатної служби, перебуває п. 1 Положення від 01.12.2009 р.³, за яким радники Президента України призначаються виключно за пропозицією Глави Секретаріату Президента України.

В результаті усіх вищерозглянутих реорганізаційних змін, що довели неефективність запровадженої моделі побудови апарату глави держави в Україні, й відбулась ліквідація Секретаріату Президента України із подальшим створенням Адміністрації Президента України за Указом Президента України від 25.02.2010 р. № 265/2010⁴. Хоча у даному випадку й слід зважати на вже відмічену нами⁵ невідповідність мети означеного реформування апарату Президента України реальній практиці його формування, але все ж таки організація сучасної Адміністрації Президента України уособлює вже окремий третій період формування апарату глави держави в Україні.

¹ Про Радника Президента України : Указ Президента України : від 01.12.2009 р., № 988/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 94. – Ст. 3205.

² Про державну службу : Закон України : від 16.12.1993 р., № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

³ Про Радника Президента України : Указ Президента України : від 01.12.2009 р., № 988/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 94. – Ст. 3205.

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

⁵ Зозуля О. І. Правові засади формування Адміністрації Президента України / О. І. Зозуля // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 408–418 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11zoifpu.pdf>.

Це обумовлюється як відсутністю правового зв'язку між Адміністрацією Президента України та останнім Секретаріатом Президента України, так і новими підходами й напрямками розбудови апарату Президента України.

Залишається досить сумнівною практична необхідність та обґрунтованість проведення не просто реорганізації, а саме ліквідації апарату глави держави, що завжди є складнішою процедурою. При цьому, жодна мета з визначених у преамбулі Указу Президента України від 25.02.2010 р. не ставить перед проведеними змінами якихось надзвичайних завдань, які не могли би бути вирішені шляхом звичайної оптимізації організації та діяльності Секретаріату Президента України. Більш того, очевидним є те, що досягнення такої мети як «реалізація главою держави консолідуючої ролі з об'єднання усіх конструктивних сил в суспільстві»¹ в принципі неможливе шляхом реформування інституту апарату Президента України, діяльність якого лежить дещо в іншій площині державного будівництва. На нашу думку, будь-яка його реорганізація має пов'язуватись виключно з питаннями підвищення ефективності здійснення Президентом України його повноважень.

Відтак, доцільність ліквідації Секретаріату Президента України у даному випадку може визначатись тільки на основі істотності фактичного реформування апарату Президента України, відповідності його організації та діяльності вимогам підвищення рівня забезпечення діяльності глави держави, усунення недоліків в роботі, спрощення і прискорення механізму реалізації своїх повноважень, скорочення видатків Державного бюджету України тощо.

До речі, виходячи з положень Державного бюджету України на 2010 рік згідно Закону України від 27.04.2010 р. № 2154-VI² із урахуванням відповідного індексу інфляції³, у 2010 році порівняно з 2009

¹ Про першочергові заходи із забезпечення діяльності Президента України : Указ Президента України : від 25.02.2010 р., № 265/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 16. – Ст. 729.

² Про Державний бюджет України на 2010 рік : Закон України : від 27.04.2010 р., № 2154-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 32. – Ст. 1155.

³ Індеси споживчих цін у 1991–2013 рр. (до попереднього місяця) / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/ct/cn_rik/isc/isc_u/isc_m_u.htm.

роком обсяг бюджетного фінансування на забезпечення діяльності Президента України зменшився лише на 6,6 %, а видатки на обслуговування діяльності глави держави та його апарату – на 3,57 %. Вказані показники знаходяться в рамках звичайних коливань бюджетного фінансування і не свідчать ані про істотне скорочення, ані про принципово нові підходи до фінансового забезпечення Президента України та його апарату. Тому одразу можемо зазначити, що проголошена Указом Президента України від 25.02.2010 р.¹ мета скорочення видатків Державного бюджету України як підстава утворення нової Адміністрації Президента України навряд чи може вважатись такою що була досягнута. Тим більше, що у 2011 році обсяги бюджетного фінансування забезпечення та обслуговування діяльності Президента України та його апарату за сумарними показниками чотирьох статей видатків Державного бюджету України на 2011 рік за Законом України від 23.12.2010 р. № 2857-VI² з урахуванням відповідного індексу інфляції збільшились одразу на 31,28 %, що у той же час безпосередньо не зумовлювалось істотними змінами повноважень, структури чи штатів Адміністрації Президента України.

Так чи інакше, організація сучасної Адміністрації Президента України характеризується низкою змін порівняно з Секретаріатом Президента України, зокрема в частині вказаного незначного зменшення обсягів видатків на утримання й функціонування апарату глави держави, нетривалого скорочення граничної чисельності його працівників, перегляду структурної організації, неврегульованості принципів діяльності тощо. При цьому, І. І. Бодрова слушно констатує, що на тоді процес розростання президентського апарату був дещо призупинений³, мав місце перегляд мережі допоміжних органів глави держави, оптимізація структури Адміністрації Президента України

¹ Про першочергові заходи із забезпечення діяльності Президента України : Указ Президента України : від 25.02.2010 р., № 265/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 16. – Ст. 729.

² Про Державний бюджет України на 2011 рік : Закон України : від 23.12.2010 р., № 2857-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 99/1. – Ст. 3541.

³ Бодрова І. І. Система допоміжних органів при Президентові України / І. І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 23. – С. 97.

та скорочення чисельності її працівників. Особливості функціональної та структурної організації нинішньої Адміністрації Президента України детальніше будуть нами розглянуті у п. 2.1 і п. 2.2 Розділу 2.

Таким чином, розбудова апарату глави держави в Україні супроводжувалась значною кількістю його реорганізацій, зумовлених як об'єктивними потребами оптимізації забезпечення діяльності Президента України, так і певними суб'єктивними факторами й політичними чинниками. Становлення апарату Президента України відбувалось за відсутності цілісного бачення векторів його розвитку, що мало наслідком непослідовність і поверховість деяких реорганізаційних змін, які безпосередньо не спрямовувались на реальну оптимізацію діяльності апарату Президента України. У зв'язку із цим, інституалізація сучасної Адміністрації Президента України, яка зберігає основні тенденції та закономірності формування Секретаріату (Адміністрації) Президента України, має проводитись у напрямку спрямування її діяльності суто лише на забезпечення виконання повноважень глави держави, узгодження із ними внутрішньої структури, оптимізації взаємодії з іншими допоміжними органами Президента України та врегулювання відносин з державними органами.

Висновки до розділу 1

В основу розуміння апарату Президента України покладається розмежування понять «допоміжний орган», «система допоміжних органів» і «апарат» глави держави, що дозволяє розглядати останній не як узагальнюючу категорію, яка охоплює всі різноманітні допоміжні органи глави держави, а як центральний допоміжний орган та координуючу інституцію системи допоміжних органів глави держави. Основними ознаками апарату Президента України виступає: загальний характер компетенції; основна мета діяльності – комплексне, фахове і всебічне забезпечення здійснення Президентом України конституційних повноважень; постійний характер діяльності; комплектування на професійній основі на засадах державної служби; первинність відносно інших допоміжних органів, забезпечення та координація їх діяльності. В Україні апарат глави держави представлений Адміністрацією Президента України.

Адміністрація Президента України діє при главі держави, але відносно відокремлено від нього, маючи власну правову та фінансову основу, компетенцію, структурну організацію і статус юридичної особи публічного права. Визначення місця Адміністрації Президента України у державному механізмі ґрунтується на виокремленні на рівні з органами державної влади також й інших державних органів, що самостійно не реалізують, але своєю допоміжною державною діяльністю сприяють реалізації державної влади. Адміністрація Президента України виступає таким допоміжним державним органом при главі держави, який безпосередньо не здійснює завдання та функції держави й не приймає правові акти зовнішньої дії, але забезпечує державно-владну діяльність глави держави. Дане розуміння місця Адміністрації Президента України у державному механізмі сприяє впорядкуванню її компетенції і засад відносин із органами державної влади, недопущенню випадків виконання державно-владних повноважень, узгодженості й послідовності формування Адміністрації Президента України.

Утворена у 1991 році Адміністрація Президента України на рівні з суто забезпечувальними здійснювала також й організаційно-управлінські повноваження, давала обов'язкові доручення органам виконавчої влади, а в її структурі деякий час діяв власний силовий підрозділ і спільні з урядом підрозділи. Адміністрація Президента України виступала не тільки як робочий апарат глави держави, але й як відносно самостійний суб'єкт реалізації державної влади, що після прийняття Конституції України вже не у повній мірі відповідало конституційно-правовому статусу Президента України. Об'єктивна потреба і відсутність реального прагнення до відмови від організаційно-управлінських повноважень тодішньої Адміністрації Президента України зумовлює непослідовність реорганізаційних змін, невизначеність її правового статусу, неврегульованість форм діяльності та засад відносин з органами публічної влади. Позитивну роль у становленні Адміністрації Президента України має актуальна і на сьогодні особиста відповідальність керівництва тодішньої Адміністрації Президента України, її уповноваження забезпечувати та координувати діяльність інших допоміжних органів глави держави.

Трансформація у 2005 році Адміністрації Президента України в Секретаріат Президента України не супроводжувалась реальним переглядом його статусу, обмеженням сфери діяльності та повноважень, стабільністю структурної організації, врегулюванням механізму взаємодії з органами публічної влади та іншими допоміжними органами глави держави, зберігаючи загальні закономірності формування ліквідованої Адміністрації Президента України. Конструктивним виступає правове визначення принципів діяльності, граничної чисельності працівників і схеми структурної організації Секретаріату Президента України, практика щодо чого має бути збережена і в організації діяльності сучасної Адміністрації Президента України.

На сьогодні актуалізується подальша реорганізація сучасної Адміністрації Президента України, що зберігає основні тенденції формування попередніх Секретаріату та Адміністрації Президента України, у напрямку обмеження її компетенції виключно лише питаннями забезпечення діяльності глави держави, спрощення структурної організації та нормалізації відносин із органами державної влади.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАЦІЇ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

2.1. Функції, принципи, повноваження та гарантії діяльності Адміністрації Президента України

Характер, зміст і напрямки забезпечення діяльності Президента України прямо залежні від особливостей організації інституту президентства, розподілу повноважень між вищими органами державної влади, специфіки самої закладеної системи допоміжних органів глави держави. Усе це зумовлює перманентне та безперервне вдосконалення означеної системи допоміжних органів і, у першу чергу, апарату Президента України, його завдань і функцій, принципів і повноважень. Разом із тим, як ми вже відмічали, поспішні численні реорганізації апарату Президента України на практиці призводять також і до деструктивних процесів у забезпеченні діяльності Президента України, що врешті-решт негативним чином позначається на ефективності виконання главою держави його конституційних повноважень.

Маємо означити, що питання засад, компетенції та гарантій діяльності апарату глави держави раніше вже розглядали

Ю. І. Крегул¹, Н. Г. Плахотнюк і В. І. Мельниченко², Н. О. Рибалка³ та інші, проте їхні дослідження стосуються переважно лише попередніх етапів функціонування апарату глави держави в Україні, залишаючи при цьому поза розглядом особливості саме сучасного конституційно-правового статусу Адміністрації Президента України. З огляду на це в контексті останніх реорганізаційних змін й вбачаємо актуальними питання функцій, принципів, повноважень та гарантій діяльності Адміністрації Президента України.

Передусім, відмітимо, що сучасна організація Адміністрації Президента України за Указом Президента України від 02.04.2010 р. № 504/2010⁴ не передбачає вирішення питання її формально-правового статусу, внаслідок чого Адміністрація Президента України визначається просто як його постійно діючий допоміжний орган. На нашу думку, однією з невідмінних передумов інституалізації Адміністрації Президента України та спрямування її діяльності суто на всеохоплююче забезпечення виконання Президентом України його конституційних повноважень, є надання Адміністрації Президента України правового статусу апарату глави держави, що багато у чому відповідатиме її фактичній ролі у державному механізмі та системі допоміжних органів Президента України.

Отже, першочергову правову основу формування Адміністрації Президента України як апарату глави держави складає Указ Президента України від 25.02.2010 р. № 265/2010, яким вона не тільки була створена, але й визначається її призначення по здійсненню організаційного, правового, консультативного, матеріально-технічного та іншого забез-

¹ Крегул Ю. До питання законодавчого забезпечення діяльності Секретаріату Президента України / Ю. Крегул // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 3. – С. 36–39.

² Плахотнюк Н. Г. Інститут президентства в Україні: становлення та розвиток / Н. Г. Плахотнюк, В. І. Мельниченко. – К.: Вид. дім «Максимум», 2004. – 224 с.

³ Рибалка Н. О. Апарат обслуговування державної діяльності Президента України, нормативно-правові засади його створення та діяльності / Рибалка Наталія Олегівна // Наше право. – 2008. – № 4. – Ч. 1. – С. 56–59.

⁴ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

печення здійснення главою держави конституційних повноважень. Саме це призначення Адміністрації Президента України й лягло в основу визначення її компетенції за відповідним Положенням, затвердженим Указом Президента України від 02.04.2010 р. № 504/2010¹. Хоча все ж маємо відмітити не повну узгодженість призначення Адміністрації Президента України, закріпленого в Указах Президента України від 25.02.2010 р.² і від 02.04.2010 р., у частині напрямків забезпечення діяльності глави держави. Безперечно, що така неточність переліку напрямків діяльності апарату глави держави сама по собі ще не створює колізії, оскільки нормативно визначені види забезпечення діяльності Президента України не є виключними. Однак, з позицій підвищення рівня правової регламентації діяльності апарату Президента України та попередження перевищення ним своїх повноважень вбачаємо доцільною комплексну правову регламентацію повного переліку його завдань.

Таким чином, можна виділити такі поіменовані завдання Адміністрації Президента України, як організаційне, правове, консультативне, експертно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Президента України, що відповідає запропонованим нами раніше напрямкам діяльності апарату глави держави³. Щоправда зауважимо, що така функціональна організація Адміністрації Президента України зумовлює потребу запровадження низки сучасних принципів побудови апарату глави держави в Україні. Натомість чинне Положення про Адміністрацію Президента України за Указом Президента України від 02.04.2010 р.⁴, порівняно з Положенням про

¹ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

² Про першочергові заходи із забезпечення діяльності Президента України : Указ Президента України : від 25.02.2010 р., № 265/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 16. – Ст. 729.

³ Зозуля О. І. Канцелярія Президента України: правові засади побудови апарату глави держави / О. І. Зозуля // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 152–182 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08zoiagd.pdf>.

⁴ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

Секретаріат Президента України від 04.11.2005 р. № 1548/2005¹, яке хоча би частково окреслювало деякі вихідні начала діяльності апарату глави держави, питання принципів формування Адміністрації Президента України взагалі залишає поза полем правового регулювання.

Узагальнено у науці принципи організації та діяльності органів публічної влади визначаються як певні керівні ідеї та положення, що відображають закономірності формування, функціонування і розвитку органів публічної влади, на яких ґрунтується їх організація та діяльність². Безпосередньо ж під принципами організації та діяльності апарату Президента України нами розуміються вихідні керівні засади, що визначають його сутність як державної інституції, зміст і напрямки формування, та втілюються у практичній роботі по забезпеченню діяльності глави держави³. При цьому, з метою реальності таких принципів вагомим значення набуває їх першочергове конституційно-правове вираження, що сприятиме не тільки впровадженню принципів у практику забезпечення діяльності Президента України, але й приведенню у відповідність із ними правової та структурної організації апарату Президента України.

Наразі ж, як вже вказувалось, правові засади діяльності Адміністрації Президента України прямо не визначають жодного її принципу. Виключенням з цього можна вважати принцип законності, який опосередковано виражений у п. 2 названого Положення і зводиться до визначення правових джерел функціонування Адміністрації Президента України. Даний принцип витікає й з ч. 2 ст. 19 Конституції України, яка зобов'язує органи державної влади діяти виключно у відповідності з Конституцією та законами України⁴. Крім цього,

¹ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.

² Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред. С. Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – С. 40.

³ Зозуля О. І. Принципи організації та діяльності апарату Президента України / Зозуля Олександр Ігорович // Від громадянського суспільства – до правової держави : зб. тез доповідей VI Міжнародної наук. конф. студ. та молодих вчених (м. Харків, 4–5 березня 2011 р.). – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2011. – С. 130–132.

⁴ Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

також певним чином втілений у роботу апарату Президента України принцип повноти, що означає всеосяжність забезпечення виконання главою держави його конституційних повноважень та полягає у невичерпності нормативно визначених повноважень Адміністрації Президента України як за п. 3, пп. 23 п. 4 Положення від 02.04.2010 р.¹.

Вважаємо за необхідне продовження наразі припиненої практики визначення принципами діяльності апарату глави держави відкритості, гласності та прозорості, що вперше були сформульовані Положенням про Секретаріат Президента України від 27.01.2005 р. за Указом Президента України № 111/2005², а сьогодні на нормативному рівні взагалі не називаються. Забезпечення ж публічності і підконтрольності роботи апарату Президента України, як за Ю. П. Битяком, С. Г. Серьогіною та І. І. Бодровою³, виступає одним із ключових факторів підвищення ефективності його діяльності. Хоча такі принципи дійсно виступають важливим чинником інституалізації апарату глави держави в Україні, проте вони відображають тільки одну сторону його функціонування. Крім цього, окрему групу принципів складають принципи, направлені на забезпечення правомірності діяльності апарату Президента України, особлива актуальність яких обумовлюється виявленими численними прогалинами і неузгодженістю конституційно-правових основ його функціонування. Це принципи верховенства права, конституційності та законності, які у своїй сукупності вимагають формування та здійснення діяльності апарату Президента України лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією, законами України та іншими правовими актами з урахуванням їх юридичної сили.

Наближеними до вищеозначених принципів є принципи гуманності, демократичності та пріоритету прав і свобод людини і громадянина,

¹ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

² Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 27.01.2005 р., № 111/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 7. – Ст. 390.

³ Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід / Ю. П. Битяк, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. – Х. : Оберіг, 2012. – С. 138.

які ґрунтуються на визнанні України демократичною, соціальною та правовою державою, а людини – найвищою соціальною цінністю, як за ст. ст. 1, 3 Конституції України¹. Крім цього, на нашу думку, організація та діяльність апарату Президента України має проводитись з урахуванням таких принципів як дієвість, об'єктивність, політична нейтральність та професійність. Апарат Президента України повинен стати по суті аполітичним органом, спрямовуючи свою діяльність на професійне й ефективне виконання суто допоміжних забезпечувальних завдань, попри відому практику зосередження у нього політичного ресурсу.

Як слушно відзначають В. О. Серьогін і О. Н. Ярмиш, принципи організації та діяльності органів публічної влади – це насамперед «законодавчі відправні засади, ідеї, положення»², а тому оптимальним вбачається саме законодавче закріплення вихідних засад апарату глави держави в Україні. Отже, першочергово тут означимо такі найбільш загальні всеохоплюючі принципи діяльності Адміністрації Президента України як принципи верховенства права, відкритості, ієрархічності, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, політичної нейтральності, професійності, відповідальності перед Президентом України та підзвітності йому. Окремо слід вказати принцип єдності функціональної, структурної, кадрової, фінансової та матеріально-технічної основи, впровадження якого безпосередньо актуалізується існуючою практикою фрагментарних і непослідовних численних реорганізацій апарату глави держави в Україні.

Забезпечення діяльності глави держави Адміністрацією Президента України передбачає виконання нею низки функцій, пов'язаних з різними аспектами реалізації конституційних повноважень Президента України. Насамперед, слід вказати, що під функціями органів публічної влади розуміються об'єктивно обумовлені основні напрямки їх діяльності, що забезпечують поділ праці всередині державного

¹ Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін ; за заг. ред. Ю. М. Тодики. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2002. – 672 с.

механізму і характеризуються певною стабільністю, в яких відображаються завдання і соціальне призначення органів публічної влади¹. Екстраполюючи викладене щодо Адміністрації Президента України її функції можуть бути визначені як основні напрямки діяльності щодо забезпечення роботи Президента України, які покладаються в основу її компетенції та структурної організації.

Наразі існує багато різних класифікацій функцій державних органів (за суб'єктами, об'єктами, видами державної влади, за правовими формами тощо), проте з огляду на особливий правовий статус і призначення Адміністрації Президента України застосування подібних класифікацій не дозволить у достатній мірі охарактеризувати напрямки її діяльності. На нашу думку, функції Адміністрації Президента України можуть бути визначені в контексті її нормативно сформульованих завдань, які по суті і є основними напрямками діяльності апарату глави держави. Так, згідно п. 3 Положення про Адміністрацію Президента України за Указом Президента України від 02.04.2010 р.² її завданнями визначено організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень. У даному разі вбачаємо можливим ототожнення завдань з функціями Адміністрації Президента України, що однаково позначають «основні напрямки діяльності» апарату глави держави.

Таким чином, зважаючи на нерозривний зв'язок функцій та виведених із них повноважень³ і виходячи з нормативно закріплених п. 4 Положення за Указом Президента України від 02.04.2010 р.⁴ повноважень Адміністрації Президента України, можна виділити наступні її функції:

¹ Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред. С. Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – С. 45.

² Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

³ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

⁴ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

- експертно-аналітична – аналіз політичних, економічних, соціальних, гуманітарних та інших процесів в Україні і світі, експертиза законів, що надійшли на підпис Президентів України, тощо;
- консультативно-дорадча – підготовка Президентів України пропозицій з питань формування та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики держави;
- організаційна – протокольне та церемоніальне забезпечення офіційних заходів за участю Президента України, організаційно-технічне забезпечення діяльності інших його допоміжних органів;
- юридична – підготовка законопроектів, проектів конституційних подань і актів Президента України, інших документів;
- контрольна – забезпечення контролю за виконанням актів і доручень Президента України, контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань;
- комунікаційна – забезпечення взаємодії Президента України з органами публічної влади, громадськими об'єднаннями та громадянами, підприємствами, установами, організаціями;
- кадрова – опрацювання пропозицій з вирішення кадрових питань, що належать до повноважень Президента України, питань нагородження та присвоєння відповідних звань;
- матеріально-технічна (яка визначена завданням Адміністрації Президента України, але не розкривається в її повноваженнях).

При цьому, не можна не враховувати, що нормативний перелік повноважень Адміністрації Президента України не є виключним, допускаючи виконання нею також й інших повноважень, що теоретично може передбачати розширення функцій апарату глави держави в Україні. Так, наприклад, Ю. П. Битяк, С. Г. Сербогіна та І. І. Бодрова¹ серед функцій допоміжних органів глави держави також виокремлюють ще й фінансово-господарську (але не називаючи при цьому консультативно-дорадчу та контрольну) функцію. З іншого боку, вище перелічені функції Адміністрації Президента України вже охоплюють всі основні напрямки забезпечення діяльності глави держави його

¹ Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід / Ю. П. Битяк, С. Г. Сербогіна, І. І. Бодрова. – Х. : Оберіг, 2012. – С. 21.

апаратом, що дозволяє припускати можливе розширення компетенції Адміністрації Президента України, передусім, у межах експертно-аналітичної, консультативно-дорадчої, організаційної, юридичної, контрольної, комунікаційної, кадрової та матеріально-технічної функції. Саме ці функції відображають внутрішню сутність і роль Адміністрації Президента України не тільки в забезпеченні діяльності глави держави, але й загалом у реалізації завдань та функцій держави.

Іншим важливим елементом правового статусу Адміністрації Президента України є її компетенція, що згідно В. Ф. Погорілко, похідна від функцій державного органу, змістовно більш динамічна, пристосована до частіших змін¹. Саме компетенція через предмет відання та повноваження розкриває конкретні аспекти функціонування Адміністрації Президента України, визначає міру належної поведінки та обсяг її участі у відповідних процесах державного будівництва. При цьому, предмет відання і повноваження Адміністрації Президента України мають виступати критерієм розмежування компетенції апарату глави держави, решти допоміжних органів Президента України та інших державних органів. Так, до предмету відання Адміністрації Президента України належать фактично всі напрямки забезпечення діяльності Президента України, що виключає її самостійну участь у реалізації державної влади поза межами забезпечення виконання повноважень Президента України.

Повноваження ж Адміністрації Президента України розкривають її безпосередні поточні задачі у сфері забезпечення діяльності Президента України або, як за В. О. Серьогіним і О. Н. Ярмишем – її «правообов'язки», які Адміністрація Президента України зобов'язана реалізувати за наявності певних юридичних фактів². У той же час, навіть не беручи до уваги реальні випадки перебирання апаратом глави держави повноважень інших державних органів, в

¹ Погорелко В. Ф. Местные советы в механизме осуществления функций Советского общенародного государства / В. Ф. Погорелко. – К. : Наук. думка, 1986. – С. 70.

² Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін ; за заг. ред. Ю. М. Тодици. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2002. – 672 с.

даному разі не виключається певний збіг і предмету відання, і повноважень Адміністрації Президента України з деякими іншими допоміжними органами глави держави. Наприклад, це стосується повноважень Адміністрації Президента України щодо участі в опрацюванні пропозицій із попередження та нейтралізації загроз національній безпеці України (також здійснюється Радою національної безпеки і оборони України), щодо матеріально-технічного забезпечення діяльності глави держави (також здійснюється Державним управлінням справами) тощо. На думку Ю. П. Битяка, С. Г. Серьогіної та І. І. Бодрової¹ у таких випадках має йтися про т.зв. «часткові» повноваження, реалізація яких залежить не тільки від Адміністрації Президента України, а потребує її узгодженої діяльності з іншими державними органами чи допоміжними структурами.

Так чи інакше, компетенція апарату глави держави загалом не зазнала істотних змін у зв'язку зі створенням Адміністрації Президента України та в цілому базується на повноваженнях ліквідованого Секретаріату Президента України, що додатково вказує на невинуватість проведених реорганізацій. Зокрема традиційні повноваження апарату Президента України щодо нормопроектного, дорадчого та організаційно-контрольного забезпечення діяльності глави держави, що вже були нами розглянуті у п. 1.2 Розділу 1, також включаються до компетенції й сучасної Адміністрації Президента України.

Крім цього, до повноважень Адміністрації Президента України згідно пп. 2 п. 4 Положення від 02.04.2010 р. належить підготовка пропозицій щодо здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави та забезпечення здійснення Президентом України представництва держави у міжнародних відносинах². На нашу думку, оскільки невід'ємною складовою компетенції Президента України як глави держави є повноваження у сфері зовнішньої політики

¹ Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід / Ю. П. Битяк, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. – Х. : Оберіг, 2012. – С. 25–26.

² Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

згідно п. 3 ч. 1 ст. 106 Конституції України¹, то принаймні дорадче забезпечення такої діяльності Адміністрацією Президента України вбачається цілком доречним. Хоча, наприклад, востаннє виконання подібних повноважень на нормативному рівні покладалось ще на попередню Адміністрацію Президента України за відповідним Указом Президента України від 06.03.2003 р. № 203/2003². Однак, у даному випадку, як ми вже відмічали³, ключового значення набуває розмежування компетенції Адміністрації Президента України та Кабінету Міністрів України, Міністерства закордонних справ України, інших органів, що тією чи іншою мірою беруть участь у формуванні та реалізації зовнішньої політики держави.

З іншого боку, порівняно з Секретаріатом Президента України, чинним Положенням від 02.04.2010 р. вже не передбачається опрацювання апаратом глави держави «пропозицій щодо пріоритетів державної політики, шляхів їх впровадження та супроводження», як це було за Положенням від 04.11.2005 р. згідно Указу Президента України № 1548/2005⁴. Відносно цього слід зазначити, що згідно п. 5 ч. 1 ст. 85 Конституції України визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики належить до виключної компетенції Верховної Ради України⁵. Крім того, з означеного кола питань 01.07.2010 р. був прийнятий спеціальний Закон України № 2411-VI⁶, ч. 3 ст. 12 якого і закріплює повноваження органів публічної влади щодо визначення та реалізації засад внутрішньої та зовнішньої політики, а Президент

¹ Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 06.03.2003 р., № 203/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11–12. – Ст. 469.

³ Зозуля О. І. Правові засади формування Адміністрації Президента України / О. І. Зозуля // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 408–418 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11zoifpu.pdf>.

⁴ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.

⁵ Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁶ Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України : від 01.07.2010 р., № 2411-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1840.

України безпосередньо не уповноважується визначати пріоритети державної політики. Таким чином, нагальної потреби в опрацюванні Адміністрацією Президента України пропозицій щодо пріоритетів державної політики наразі не вбачається.

Так само не можна повністю погодитись і з доцільністю окремого уповноваження пп. 1 п. 4 Положення від 02.04.2010 р.¹ Адміністрації Президента України здійснювати підготовку для глави держави пропозицій з питань формування та реалізації державної внутрішньої і зовнішньої політики. При цьому, на підставі ч. 1 ст. 12 Закону України від 01.07.2010 р. № 2411-VI² визначення Верховною Радою України засад внутрішньої та зовнішньої політики дійсно має проводитись на основі тісної взаємодії із Президентом України. Однак, ч. 3 ст. 12 даного Закону України містить вичерпний перелік усіх можливих форм участі глави держави в зазначених процесах (звернення із посланнями до Верховної Ради України; керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави і у сферах національної безпеки і оборони; реалізація права законодавчої ініціативи; застосування права вето; здійснення кадрової політики; видання указів та розпоряджень), забезпечення реалізації яких вже віднесено до компетенції Адміністрації Президента України відповідно до пп. 2-4, 6, 8, 9, 13 п. 4 Положення від 02.04.2010 р. Тому констатуємо певну тавтологічність повноважень апарату глави держави, що в умовах нормативної невизначеності їх повного переліку лише створює своєрідну ілюзію значущості діяльності Адміністрації Президента України та урегульованості її завдань і функцій, ускладнюючи цим й організацію їх виконання.

Безперечним недоліком конституційно-правового регулювання статусу Адміністрації Президента України стало обмеження порівняно з Секретаріатом Президента України її повноважень щодо підготовки проектів актів глави держави. Так, згідно пп. 8 п. 4 Положення

¹ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

² Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України : від 01.07.2010 р., № 2411-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1840.

від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010 Адміністрація Президента України має тільки опрацювати та подавати на підпис главі держави «проекти указів, розпоряджень Президента України, інших документів»¹. При цьому, зважаючи, що основною правовою формою роботи Президента України є саме прийняття нормативних і індивідуально-правових актів, нормопроектна діяльність апарату глави держави повинна також розумітись як першочергова форма забезпечення діяльності Президента України. Такий підхід завжди мав основоположне значення у формуванні апарату глави держави в Україні, зокрема він був окремо закріплений Указом Президента України від 15.11.2006 р. № 970/2006², який визначає порядок підготовки актів Президента України. Відтак, виключення з правового регулювання діяльності апарату глави держави повноважень по самій підготовці проектів правових актів Президента України слід розглядати скоріше як недолік юридичної техніки чинного Положення про Адміністрацію Президента України, що також додатково вказує на «ретельність» підготовки проведеної реорганізації апарату глави держави.

Варто розкрити зміст й означеної діяльності Адміністрації Президента України щодо опрацювання проектів «інших документів», під якими, в першу чергу, необхідно розуміти т.зв. «доручення Президента України». Зазначимо, що попри те, що правова природа таких доручень Президента України все ще залишається остаточно не визначеною, вони дедалі глибше входять у практику діяльності Президента України. Так, наприклад, за ч. 2 ст. 25 Закону України від 07.10.2010 р. № 2591-VI³ Кабінет Міністрів України має забезпечувати виконання наданих Президентом України доручень, а за пп. 15

¹ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

² 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.

³ Про Кабінет Міністрів України : Закон України : від 07.10.2010 р., № 2591-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 79. – Ст. 2792.

п. 4 Положення від 02.04.2010 р.¹ Адміністрація Президента України уповноважується забезпечувати контроль за виконанням доручень Президента України, практична реалізація чого зокрема передбачена відповідним Розпорядженням Президента України від 29.12.2012 р. № 244/2012-рп². Як на нас, враховуючи суперечливу ситуацію із виданням Президентом України розпоряджень (зокрема й Розпорядження Президента України від 13.12.1991 р. № 2/91-рп, яким утворювалась Адміністрація Президента України), тоді як за ч. 1 ст. 7 Закону Української РСР від 05.07.1991 р. № 1295-ХІІ³ він міг приймати рішення лише у формі указів, з метою вдосконалення практики діяльності Президента України та його апарату на сьогодні актуалізується правове визначення сутності та предмету регулювання таких доручень Президента України.

Про застарілість конституційно-правового регулювання статусу Адміністрації Президента України та його неспроможність своєчасно враховувати зміни у суспільному житті та державному будівництві свідчить таке повноваження апарату глави держави, як опрацювання пропозицій щодо «присвоєння суддям військових судів військових звань» за пп. 11 п. 4 Положення від 02.04.2010 р.⁴ При цьому, як відомо, згідно Закону України від 07.07.2010 р. № 2453-VI⁵ з судової системи України військові суди були виключені. Однак, на сьогодні вже протягом досить тривалого часу відповідні зміни до даного Положення так і не були внесені, практика чого може перешкоджати

¹ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

² Про вивчення стану виконання у 2013 році актів і доручень Президента України : Розпорядження Президента України : від 29.12.2012 р., № 244/2012-рп // Офіційний вісник Президента України. – 2013. – № 2. – Ст. 72.

³ Про Президента Української РСР : Закон Української РСР : від 05.07.1991 р., № 1295-ХІІ // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 33. – Ст. 446.

⁴ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

⁵ Про судоустрій і статус суддів : Закон України : від 07.07.2010 р., № 2453-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1900.

раціональному зосередженню організаційних, фінансових і людських ресурсів Адміністрації Президента України за актуальними напрямками її роботи. Так само й покладення на неї опрацювання пропозицій щодо визначення кількості суддів у судах⁶ не відповідає положенням ч. 4 ст. 19 названого Закону України від 07.07.2010 р., за яким кількість суддів у суді визначається вже без участі Президента України.

Потребують оновлення конституційно-правові засади формування Адміністрації Президента України й у зв'язку з визнанням неконституційності Закону України від 08.12.2004 р. № 2222-IV відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 30.09.2010 р. № 20-рп/2010⁷, внаслідок чого відновлюється дія першої редакції Конституції України від 28.06.1996 р. Таким чином, до компетенції Президента України були повернені повноваження щодо утворення, ліквідації та реорганізації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, як за п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України⁸. З огляду на це, як ми вже зазначали⁹, актуалізується повернення й апарату глави держави повноважень по забезпеченню даного напрямку діяльності Президента України. Проте, судячи з усього, сьогодні Положення про Адміністрацію Президента України відіграє дуже незначну роль у її практичній діяльності та має здебільшого формальний характер, як втім це було і за часів існування Секретаріату Президента України.

⁶ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

⁷ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) : від 30.09.2010 р., № 20-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 Спец. вип. ; № 77. – Ст. 2597.

⁸ Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁹ Зозуля О. І. Правові засади формування Адміністрації Президента України / О. І. Зозуля // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 408–418 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11zoifpu.pdf>.

Так чи інакше, як позитив відмічаємо віднесення за Положенням від 02.04.2010 р. до повноважень Адміністрації Президента України забезпечення розгляду запитів народних депутатів України, їх груп, а також комітетів Верховної Ради України до Президента України¹. Тим більше, що потреба опрацювання главою держави відповідних депутатських запитів прямо встановлюється ст. 15 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-ХІІ². Вважаємо, що створення необхідних умов для своєчасного реагування на депутатські запити є однією з передумов побудови ефективної системи комунікації Президента України та його апарату з парламентом і народними депутатами України. Разом із тим, питання співпраці Адміністрації Президента України з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та іншими органами публічної влади в цілому не віднайшли свого предметного регулювання у Положенні від 02.04.2010 р., а відтак все ще потребують правової визначеності, хоча би на засадничому рівні.

Порівняно з Положенням від 04.11.2005 р.³, повноваження апарату глави держави відносно інших допоміжних органів Президента України за Положенням від 02.04.2010 р. на нормативному рівні були обмежені суто організаційно-технічним забезпеченням діяльності останніх. При цьому, як на нас, виключно з позицій розбудови ефективної системи допоміжних органів глави держави особливої потреби у такій конкретизації характеру діяльності Адміністрації Президента України не було, позаяк вона (не враховуючи координаційну діяльність Глави Адміністрації Президента України) і так здебільшого опікується саме питаннями їх організаційного забезпечення. Все ж таки, ми би не стали виключати можливість здійснення Адміністрацією Президента України за потреби й інших видів діяльності відносно допоміжних органів глави держави, наприклад,

¹ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

² Про статус народного депутата України : Закон України : від 17.11.1992 р., № 2790-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

³ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.

інформаційного та експертно-аналітичного забезпечення їхнього функціонування.

Крім того, в результаті реорганізації апарату глави держави зазнали певної нормалізації його відносини з Державним управлінням справами у частині розподілу повноважень та усунення дублювань в їх діяльності. Так, з компетенції апарату Президента України були вилучені повноваження щодо матеріально-технічного та соціально-побутового забезпечення діяльності Президента України, що раніше покладалось як на Секретаріат Президента України згідно пп. 24 п. 4 Положення від 04.11.2005 р.¹, так і на Державне управління справами за Указом Президента України від 23.01.2007 р. № 33/2007². Однак, зважаючи на всеосяжність забезпечення діяльності глави держави Адміністрацією Президента України та правову невизначеність усіх напрямків її діяльності, цілком вірогідним вбачається продовження практичної спільної роботи апарату Президента України та Державного управління справами по даних видах забезпечення глави держави. Тим більше, що згідно Указу Президента України від 25.02.2010 р. № 265/2010³ на Адміністрацію Президента України все ж таки прямо було покладено серед іншого й матеріально-технічне забезпечення здійснення главою держави конституційних повноважень. На нашу думку, апарат Президента України не має повністю усуватись від даного напрямку забезпечення діяльності глави держави, але й не повинен відповідати за нього, зосереджуючи свій основний потенціал насамперед на організаційно-аналітичній роботі.

Компетенція Адміністрації Президента України розкривається й у повноваженнях її керівника, який за пп. 4 п. 9 Положення від 02.04.2010 р.⁴ зокрема уповноважується забезпечувати координацію

¹ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.

² Питання Державного управління справами : Указ Президента України : від 23.01.2007 р., № 33/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 6. – Ст. 209.

³ Про першочергові заходи із забезпечення діяльності Президента України : Указ Президента України : від 25.02.2010 р., № 265/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 16. – Ст. 729.

⁴ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

роботи інших допоміжних органів Президента України та їх взаємодію з підрозділами апарату глави держави. Наголосимо, що такі ж саме повноваження мав і керівник Секретаріату Президента України згідно Указів Президента України від 27.01.2005 р. № 111/2005 і від 24.03.2005 р. № 532/2005^{1: 2}. При цьому, подібна діяльність Глави Адміністрації Президента України відповідає скоріш фактичному статусу Адміністрації Президента України, повноваження якої щодо інших допоміжних органів глави держави так і не віднайшли належного правового визначення. Відсутність же достатнього конституційно-правового регулювання засад, форм, напрямків і порядку взаємодії і координації Адміністрацією Президента України діяльності інших допоміжних органів глави держави може призводити до невиправданого посилення її ролі в системі забезпечення діяльності глави держави.

Зазначимо, що відповідно до ч. 2 ст. 13 Закону України від 19.06.2003 р. № 975-IV³ контроль за діяльністю Збройних Сил України, інших військових формувань і органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони та правоохоронної діяльності Президент України здійснює як безпосередньо, так і через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України та створювані ним інші допоміжні служби. Вказане розглядається як фактично єдина законодавча підстава залучення Адміністрації Президента України до контролю за діяльністю органів виконавчої влади з певного кола питань. При цьому, як на нас, з огляду на конституційний статус Ради національної безпеки і оборони України як суб'єкта контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони та з метою попередження дублювання повноважень у цій

¹ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 27.01.2005 р., № 111/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 7. – Ст. 390.

² Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 24.03.2005 р., № 532/2005 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/532/2005>.

³ Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України : від 19.06.2003 р., № 975-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1440.

сфері різними допоміжними органами Президента України не вба-чається нагальним визнання й Адміністрації Президента України повноправним суб'єктом такого контролю.

У будь-якому разі, необхідним постає уточнення законодавчих по-ложень, адже на відміну від Президента України та Ради національ-ної безпеки і оборони України Адміністрація Президента України не може і не має ухвалювати самостійні рішення у площині контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони та правоохоронної діяльності. Тому прийнятним може бу-ти лише вивчення апаратом глави держави стану справ у відповідній сфері, готуючи Президентові України відповідні матеріали для роз-гляду й вирішення, як це, наприклад, має місце в частині контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань згідно Указу Президента України від 13.08.2010 р. № 815/2010¹. Від-так, не можна погодитись із зобов'язанням відповідних військових формувань згідно п. 16 Положення від 27.09.2010 р. за Указом Пре-зидента України № 917/2010² розробляти план усунення виявлених під час інспектування (перевірки) недоліків на основі рішення ін-спекційної комісії (інспекторської групи) Адміністрації Президента України, а не самого глави держави.

Вирішуючи питання меж участі Адміністрації Президента Укра-їни у цій та іншій контрольній діяльності, першочергово слід ви-ходити зі специфіки її статусу й місця у державному механізмі, що допускає її вплив на функціонування органів державної влади не безпосередньо, а лише опосередковано через правові рішення Пре-зидента України. Загалом же в аспекті нормалізації відносин апара-ту глави держави з органами державної влади вони мають склада-тись та протікати відкрито, гласно й виключно у межах правового поля. Це насамперед вимагає нормативно-правового врегулювання

¹ Про забезпечення здійснення контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань : Указ Президента України : від 13.08.2010 р., № 815/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 63. – Ст. 2185.

² Про Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань : Указ Президента України : від 27.09.2010 р., № 917/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 74. – Ст. 2614.

суб'єктів, напрямків, форм, меж і порядку взаємодії Адміністрації Президента України як з органами публічної влади, так і з різноманітними інститутами громадського суспільства, що сприятиме належній реалізації її функцій, попередженню виконання нею невласних повноважень.

Поза цим, з огляду на конституційний статус Президента України як гаранта прав і свобод людини і громадянина, особливої актуальності також набувають питання організації забезпечення Адміністрацією Президента України його діяльності у цій сфері. Саме в аспекті вищезазначеного нами й розглядається утворений у складі Адміністрації Президента України інститут Уповноваженого Президента України з прав дитини згідно Указу Президента України від 11.08.2011 р. № 811/2011¹. З іншого боку, тут не можна залишати поза увагою і те, що Президент України безпосередньо не наділений конкретними повноваженнями щодо гарантування прав і свобод людини і громадянина, контролю за дотриманням чи усуненням їх порушень. А відтак наразі не може йтися й про наявність вагомих повноважень Адміністрації Президента України (в особі Уповноваженого з прав дитини) у сфері прав і свобод людини і громадянина, компетенція якої повністю похідна від повноважень Президента України, який згідно ч. 2 ст. 106 Конституції України² не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.

На нашу думку, інститут Уповноваженого Президента України з прав дитини необхідно розглядати саме в контексті забезпечення діяльності глави держави, зважаючи на те, що за формою він є елементом апарату Президента України, а за своєю суттю виступає скоріше прообразом дитячого омбудсмена в Україні³. На сьогодні ж його

¹ Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини : Указ Президента України : від 11.08.2011 р., № 811/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 63. – Ст. 2494.

² Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

³ Зозуля О. І. Сутність інституту Уповноваженого Президента України з прав дитини / О. І. Зозуля // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку : збірник матеріалів V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 19–20

компетенція в рамках Адміністрації Президента України зводиться, передусім, лише до аналітично-дорадчих функцій, зокрема це «постійний моніторинг додержання в Україні конституційних (але не загалом усіх – О. З.) прав (але не інтересів – О. З.) дитини», а також внесення Президентом України пропозицій щодо підготовки законопроектів і актів глави держави з цих питань як за п. 3 Положення від 11.08.2011 р. № 811/2011¹. З цього приводу, досить показовою є подібність названих повноважень до завдань існуючого раніше Повноваженого Представника Президента України з питань додержання прав і свобод людини і громадянина, визначених п. 2 Указу Президента України від 05.04.2007 р. № 276/2007². Вбачається, що забезпечення повноти й достатності президентського контролю у сфері прав, свобод і законних інтересів дитини щонайменше вимагає надання Уповноваженому Президента України з прав дитини аналогічних прав, що їх має Уповноважений Верховної Ради України з прав людини відповідно до ст. 13 Закону України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР³. Це пов'язується з істотним розширенням його компетенції, поєднанням принципів самостійності роботи із підконтрольністю главі держави, а також встановленням дієвих механізмів взаємодії з органами публічної влади, у тому числі щодо припинення та усунення виявлених порушень прав дитини.

Цілком очевидно, що такий розвиток інституту Уповноваженого Президента України з прав дитини у майбутньому можливий лише у разі його виведення зі складу Адміністрації Президента України і трансформації у самостійний державний орган президентського контролю з прав дитини (людини). Це, а також законодавче

травня 2012 р.) / Сумська філія ХНУВС. – Суми : Друкарський дім «ПАПРУС», 2012. – Ч. 1. – С. 150–152.

¹ Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини : Указ Президента України : від 11.08.2011 р., № 811/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 63. – Ст. 2494.

² Про Повноваженого Представника Президента України з питань додержання прав і свобод людини і громадянина : Указ Президента України : від 05.04.2007 р., № 276/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 27. – Ст. 1083.

³ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України : від 23.12.1997 р., № 776/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1998. – № 1. – Ст. 5.

врегулювання його статусу, повноважень і механізмів їх практичної реалізації становить перспективний напрямок вдосконалення забезпечення діяльності глави держави й сприятиме спрощенню організації Адміністрації Президента України, зосередженню її діяльності на інших необхідних напрямках у відповідності із своїм статусом, а також раціональному перерозподілу структурно-кадрового і матеріально-фінансового потенціалу.

Гарантії діяльності Адміністрації Президента України на рівні з принципами, функціями та повноваженнями є важливим елементом її правового статусу, забезпечуючи належні умови функціонування апарату глави держави в Україні. Передусім, слід вказати, що як на конституційно-правовому рівні відсутній єдиний перелік гарантій діяльності Адміністрації Президента України, так і в науці наразі немає універсального визначення поняття та видів гарантій державних органів. Так, наприклад, під гарантіями розуміють передбачені законом засоби, що безпосередньо забезпечують правомірність поведінки суб'єктів суспільних відносин¹. Щодо гарантій діяльності Адміністрації Президента України ми будемо першочергово виходити з їх забезпечувальної сутності й дотримуватимосся найбільш загального поділу гарантій в залежності від їх природи.

Отже, пропонуємо визначати гарантії діяльності Адміністрації Президента України як комплекс нормативно закріплених юридичних, організаційних, інформаційних, соціально-економічних, трудових, матеріально-фінансових та інших засобів і способів забезпечення належної реалізації функцій та повноважень Адміністрації Президента України. При цьому, переважна більшість гарантій діяльності Адміністрації Президента України хоча би у загальному вигляді передбачається її Положенням від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010² і деталізується в інших законодавчих і підзаконних актах, зокрема в Законі України «Про Кабінет Міністрів

¹ Недбайло П. Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм / П. Е. Недбайло // Правоведение. – 1971. – № 1. – С. 44.

² Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

України» від 07.10.2010 р.¹, Законі України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. (що має набути чинності 01.01.2015 р.)², Положенні про Державне управління справами від 17.12.2002 р.³ тощо.

Відповідно до цього, юридичними гарантіями діяльності Адміністрації Президента України є:

– конституційна підстава утворення та функціонування Адміністрації Президента України. За сучасних умов очевидно постає необхідність розширення загальних положень п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України, безпосередньо на конституційному рівні визначаючи статус Адміністрації Президента України як апарату глави держави й засадничі положення її організації та діяльності.

– утворення та реорганізація, призначення та звільнення керівних посадових осіб, визначення структури і граничної чисельності працівників Президентом України. Вказане, передусім, виключає можливість неправомірного впливу на діяльність Адміністрації Президента України з боку інших державних органів, надаючи главі держави можливість оперативно модифікувати свій апарат відповідно до актуальних потреб забезпечення діяльності Президента України. Однак, на нашу думку, зважаючи на суперечливу практику функціонування Адміністрації (Секретаріату) Президента України, непослідовність і неоднозначність її функціональних і структурних реорганізацій, більш ефективною гарантією діяльності буде забезпечення законодавчого врегулювання її організації (статусу, завдань, повноважень, структури, статусу посадових осіб і т.д.), що підвищить стабільність і узгодженість правових засад інституту апарату глави держави в Україні. Це не означатиме абсолютне позбавлення Президента України повноважень із формування його Адміністрації, зокрема він у будь-якому разі повинен мати право призначати

¹ Про Кабінет Міністрів України : Закон України : від 07.10.2010 р., № 2591-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 79. – Ст. 2792.

² Про державну службу : Закон України : від 17.11.2011 р., № 4050-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 4. – Ст. 115.

³ Про Положення про Державне управління справами : Указ Президента України : від 17.12.2002 р., № 1180/2002 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 7. – Ст. 320.

та звільняти її керівництво, визначати поточні задачі діяльності та контролювати їх виконання тощо.

– відкритий перелік повноважень Адміністрації Президента України. Значення даної гарантії виявляється у можливості виконання апаратом глави держави за необхідності та в інтересах забезпечення діяльності Президента України інших нормативно не визначених повноважень. Не погоджуючись із доцільністю такої гарантії, зауважимо, що вона фактично допускає втручання Адміністрації Президента України у діяльність і перебирання повноважень інших державних органів, а так само й необґрунтоване збільшення її структури і штатів задля виконання нормативно невизначених повноважень, що можуть виходити за межі суто лише забезпечення діяльності Президента України.

– персональна відповідальність Глави Адміністрації Президента України за виконання покладених на Адміністрацію Президента України завдань. Дана гарантія в цілому є позитивним кроком до попередження порушень в діяльності апарату глави держави та підвищення її ефективності. У той же час, така відповідальність Глави Адміністрації Президента України носить формальний характер, прямо не передбачаючи спеціальних підстав чи заходів подібної відповідальності й механізму притягнення до неї. Тому задля забезпечення реальності цієї гарантії вбачається належним врегулювання процедурних аспектів її реалізації, а можливо й покладення відповідальності за діяльність апарату глави держави і на інших його керівних посадових осіб.

До організаційних гарантій діяльності Адміністрації Президента України відноситься:

– координація Главою Адміністрації Президента України роботи інших допоміжних органів глави держави. Означене сприяє ефективному використанню потенціалу, спільності й узгодженості діяльності всіх допоміжних органів із забезпечення виконання повноважень Президента України. Разом із тим, взаємодія Адміністрації Президента України з іншими його допоміжними органами не повинна виражатись в її необмеженому втручанні в їх компетенцію,

виходити за межі координації та організаційного забезпечення діяльності таких допоміжних органів, зумовлюючи номінальний характер їх функціонування. Належне ж і самостійне виконання кожним допоміжним органом глави держави, зокрема й Адміністрацією Президента України, своїх повноважень вимагає конституційно-правового врегулювання механізму їх взаємодії, визначення її підстав, форм і порядку реалізації.

– право залучати до своєї діяльності працівників органів виконавчої влади, скликати наради та створювати робочі групи. Назване право відіграє важливу роль в забезпеченні міжвідомчого узгодження підготовлюваних Адміністрацією Президента України проектів та різнобічній проробці інших складних питань забезпечення діяльності глави держави. При цьому, доцільно також встановити загальні правила такого залучення до діяльності апарату глави держави працівників органів виконавчої влади і роботи відповідних робочих груп.

– право ініціювати проведення науково-дослідних та інших робіт з питань, що належать до повноважень Адміністрації Президента України. Попри перспективність впровадження результатів наукових досліджень в роботу апарату глави держави наразі відсутні відкриті дані про проведення ґрунтовних науково-дослідних робіт за ініціативою Адміністрації Президента України, а головне – про використання результатів будь-яких досліджень в її діяльності.

Інформаційні гарантії діяльності Адміністрації Президента України полягають в її праві одержувати інформацію, матеріали і документи від органів публічної влади, підприємств, установ, організацій. Інформаційна забезпеченість апарату глави держави є важливим фактором здійснення ним своєчасного й об'єктивного аналізу та підготовки на його основі відповідних пропозицій главі держави. Оскільки у даному разі йдеться про взаємодію Адміністрації Президента України з іншими державними та громадськими інституціями, саме глави держави має на підзаконному рівні визначити алгоритм одержання його апаратом відповідних інформаційних даних із тим аби не допускати зловживання цим правом Адміністрації Президента України.

Соціально-економічними, трудовими та матеріально-фінансовими гарантіями діяльності Адміністрації Президента України є:

– наділення працівників Адміністрації Президента України статусом державних службовців. Цей статус пов'язаний із відповідним рівнем оплати праці, пенсійного забезпечення, порядком притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо. Однак, слід застерегти від надмірного завищення статусу працівників Адміністрації Президента України, надання їм необґрунтовано високих рангів і звань, що може мати наслідком нераціональне використання державних коштів й інших матеріальних ресурсів.

– матеріально-технічне, транспортне, соціально-побутове, лікувально-профілактичне, санаторно-курортне забезпечення Адміністрації Президента України та її працівників Державним управлінням справами. Як на нас, беручи до уваги означені раніше випадки нераціонального використання Державним управлінням справами державних матеріально-фінансових ресурсів на користь апарату глави держави¹, в частині такого забезпечення Адміністрації Президента України та її працівників одним із необхідних заходів постає встановлення дієвого державного і громадського контролю.

– окреме визначення у Державному бюджеті України видатків на утримання та діяльність Адміністрації Президента України. Як ми вже відзначали, практика фінансового забезпечення апарату глави держави неодноразово виявляла випадки нічим не обумовленого збільшення обсягів фінансування Адміністрації Президента України. А тому вважаємо, що однією з неодмінних гарантій її діяльності має бути вимога щодо єдності (зокрема й одночасної зміни) функціональної, організаційної, кадрової та матеріально-фінансової основи Адміністрації Президента України. Ці та інші пропозиції щодо оновлення гарантій діяльності Адміністрації Президента України, зокрема що стосується законодавчого врегулювання її правового статусу, детальніше будуть викладені у п. 3.3 Розділу 3.

¹ Нормативно-правова база щодо діяльності Державного управління справами як не відповідала так і не відповідає Конституції України / Рахункова палата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/655781>.

Таким чином, компетенція сучасної Адміністрації Президента України в основному ґрунтується на повноваженнях ліквідованого Секретаріату Президента України, у зв'язку із чим не вбачається дійсної потреби у проведеній реорганізації апарату Президента України. Роль Адміністрації Президента України у забезпеченні виконання повноважень глави держави полягає у здійсненні нею експертно-аналітичної, консультативно-дорадчої, організаційної, юридичної, контрольної, комунікаційної, кадрової та матеріально-технічної функцій. Наразі нагальним постає вдосконалення конституційно-правового регулювання компетенції та гарантій діяльності Адміністрації Президента України у напрямку закріплення принципів її функціонування, оновлення повноважень згідно з актуальними потребами забезпечення діяльності глави держави, встановлення додаткових правових, організаційних та інших гарантій належної реалізації функцій та повноважень Адміністрації Президента України.

2.2. Особливості структурної організації Адміністрації Президента України

Адміністрація Президента України має здійснювати широке забезпечення усіх напрямків діяльності Президента України, згідно потреб якого й визначається та змінюється не лише функціональна та матеріально-фінансова, але й організаційна основа діяльності Адміністрації Президента України. При цьому, побудова нової Адміністрації замість Секретаріату Президента України за умов відновлення дії першої редакції Конституції України та динамізму суспільних і державних процесів логічно зумовлює необхідність перегляду організації апарату глави держави. А відтак, в контексті оптимізації забезпечення діяльності глави держави й вбачаються актуальними питання сучасної структурної організації Адміністрації Президента України.

Передусім, відмітимо, що із утворенням нині функціонуючої Адміністрації Президента України відповідно до Указу Президента України від 18.03.2010 р. № 364/2010¹ була встановлена гранична

¹ Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 18.03.2010 р., № 364/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 21. – Ст. 867.

чисельність її працівників на рівні 424 штатних одиниць, тоді як за Указом Президента України від 10.07.2009 р. № 534/2009¹ максимальна кількість працівників Секретаріату Президента України становила 530 осіб. Зауважимо, що дана тенденція до зменшення кількості працівників апарату глави держави склалась ще з 2004 року, коли гранична чисельність працівників тодішньої Адміністрації Президента України становила навіть 643 особи. Однак, як вище вже відмічалось у п. 2.1 Розділу 2, за переважної поверховості змін у функціональній організації Адміністрації Президента України таке чергове скорочення чисельності працівників апарату глави держави вбачається дещо передчасним.

При цьому слід зважати на те, що показники оптимальної кількості працівників Адміністрації Президента України обумовлюються не тільки обсягами її компетенції, але ще й внутрішньою структурною організацією. Так, за структурою Адміністрації Президента України, що теж визначається Указом Президента України від 18.03.2010 р. № 364/2010², наприклад, збереглись посади двох перших і сімох звичайних заступників керівника апарату глави держави. У той же час, в Адміністрації Президента України нарешті була припинена суперечлива практика поєднання статусу заступника Глави Адміністрації Президента України та представника Президента України, як це було в Секретаріаті Президента України за Указом Президента України від 14.10.2005 р. № 1445/2005 в редакції Указу Президента України від 18.11.2009 р. № 934/2009³. Однак, у результаті такого підходу представники Президента України, хіба що окрім Першого заступника Глави Адміністрації Президента України – Представника Президента України в Конституційному Суді України, взагалі втратили своє місце у структурі апарату глави держави. На нашу думку, забезпечення представництва інтересів Президента України у Верховній

¹ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 10.07.2009 р., № 534/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – Ст. 1833.

² Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 18.03.2010 р., № 364/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 21. – Ст. 867.

³ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 18.11.2009 р., № 934/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 90. – Ст. 3042.

Раді України, Кабінеті Міністрів України й інших органах публічної влади є одним із першочергових шляхів до підвищення ефективності взаємодії Президента України із ними. А тому вбачається за доцільне виокремлення представників у структурі апарату Президента України та надання ним додаткових гарантій шляхом формування їх спеціальних допоміжних підрозділів, що сприятиме попередженню надмірного втручання керівництва Адміністрації Президента України в їхню діяльність.

У будь-якому випадку, вважаємо невинуватим збереження на тоді в апараті глави держави посад одразу дев'ятого заступників його керівника, як за Указом Президента України від 18.03.2010 р.¹, особливо з огляду на зменшення граничної кількості працівників Адміністрації Президента України та загальне укрупнення її підрозділів – наприклад, порівняно з Секретаріатом Президента України це злиття підрозділів з питань оборонної політики та з питань діяльності правоохоронних органів. За таких умов цілком можливою була ліквідація посад принаймні трьох заступників Глави Адміністрації Президента України за рахунок більш рівномірного розподілу функціонального навантаження між усіма іншими заступниками керівника апарату глави держави. Недоречним є надання статусу заступника Глави Адміністрації Президента України Керівнику Головного управління з питань судової реформи та судоустрою, Керівнику Головного управління Державного Протоколу та Церемоніалу та Керівнику Головного управління документального забезпечення. Зазначимо, що робота вказаних підрозділів є однаково важливою поряд із роботою інших підрозділів Адміністрації Президента України (Головного контрольного управління, Головного державно-правового управління, Управління організаційного забезпечення та інші). Тому підвищення їх значущості шляхом надання керівникам статусу заступника Глави Адміністрації Президента України розглядається нами як дещо штучне.

До речі, в організації Адміністрації Президента України вбачається дуже наочним повернення до найменування її підрозділів – не

¹ Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 18.03.2010 р., № 364/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 21. – Ст. 867.

«служба» як у Секретаріаті Президента України, а «управління» як це було в попередній Адміністрації Президента України згідно Указу Президента України від 20.08.2002 р. № 729/2002¹. Незрозумілою також є й внутрішня ієрархія підрозділів Адміністрації Президента України, внаслідок якої один із таких відповідальних стрижньових підрозділів апарату глави держави, як Управління організаційного забезпечення не набуло статусу «головного управління», яким воно, наприклад, було у складі Секретаріату Президента України за Указом Президента України від 18.11.2009 р. № 934/2009². На негативну властивість цього вказує й те, що вже 05.04.2011 р. відповідно до Указу Президента України № 352/2011³ статус «головного» для Управління організаційного забезпечення було відновлено.

Взагалі, маємо відмітити неузгодженість компетенції та структурної організації Адміністрації Президента України, що виражається не тільки у неправильному розподілі її потенціалу, але й у відсутності деяких невід'ємних структурних підрозділів, зокрема таких, як фаховий аналітичний підрозділ. Усе це у сукупності дозволяє констатувати недосконалість існуючої будови Адміністрації Президента України, у зв'язку із чим в аспекті створення умов для ефективного забезпечення діяльності глави держави Н. Г. Плахотнюк⁴ обґрунтовано зауважує нагальність потреби удосконалення її структури.

З приводу наступних реорганізаційних змін в організації Адміністрації Президента України варто означити Указ Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011⁵, який передбачав запровадження нових

¹ Про заходи щодо вдосконалення діяльності Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 20.08.2002 р., № 729/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 34. – Ст. 1565.

² Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 18.11.2009 р., № 934/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 90. – Ст. 3042.

³ Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

⁴ Плахотнюк Н. Г. Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Н. Г. Плахотнюк ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 1999. – С. 15.

⁵ Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

принципів в організації діяльності апарату глави держави та реорганізацію його структури. При цьому, ще раз наголосимо на усталеності для апарату Президента України практики відсутності зв'язку реформування його організаційної структури із функціональною та фінансовою основою. Так, наприклад, зміни в організації апарату глави держави за Указом Президента України № 352/2011, які досить показово передбачали збільшення граничної чисельності його працівників на 90 осіб (загалом 514 осіб) порівняно з Указом Президента України від 18.03.2010 р. № 364/2010¹ (загалом 424 особи), не супроводжувались переглядом ані розміру бюджетних асигнувань, ані набуттям нових повноважень.

В цілому ж на сьогодні намітилась тенденція до поступового збільшення граничної чисельності працівників Адміністрації Президента України, зокрема з 514 штатних одиниць, передбачених першою редакцією Указу Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011², іншим Указом Президента України від 11.08.2011 р. № 811/2011³ вона була збільшена до 524 осіб, за Указом Президента України від 16.01.2013 р. № 23/2013⁴ – до 549 осіб, а за Указом Президента України від 31.12.2013 р. № 718/2013⁵ – вже до 579 штатних одиниць. У той же час, обсяг видатків на утримання та функціонування апарату глави держави навпаки дещо знижується. Згідно Державного бюджету України на 2012 рік⁶ і Державного бюджету України на

¹ Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 18.03.2010 р., № 364/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 21. – Ст. 867.

² Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

³ Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини : Указ Президента України : від 11.08.2011 р., № 811/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 63. – Ст. 2494.

⁴ Про внесення змін до Указів Президента України від 2 квітня 2010 року № 504 та від 5 квітня 2011 року № 352 : Указ Президента України : від 16.01.2013 р., № 23/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – Ст. 156.

⁵ Про внесення зміни до Указу Президента України від 5 квітня 2011 року № 352 : Указ Президента України : від 31.12.2013 р., № 718/2013 // Офіційний вісник Президента України. – 2014. – № 1. – Ст. 26.

⁶ Про Державний бюджет України на 2012 рік : Закон України : від 22.12.2011 р., № 4282-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 100. – Ст. 3696.

2013 рік¹ обсяг видатків на обслуговування та забезпечення діяльності глави держави і його Адміністрації з урахуванням індексів інфляції² у 2012 році зменшився на 6,82 %, а у 2013 році зменшився на 12,1 % і склав 295,767 млн. грн.

З огляду на вищевикладене цілком логічно постає питання щодо причин даних реорганізаційних змін в організації Адміністрації Президента України. На нашу думку, така причинність прямо пов'язана із сутністю формування Адміністрації Президента за Указом Президента України від 25.02.2010 р. № 265/2010³, що мало на меті відхід від практики побудови Секретаріату Президента України. У дійсності ж, виходячи з Положення про Адміністрацію Президента України від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010⁴ і Положення про Секретаріат Президента України від 04.11.2005 р. за Указом Президента України № 1548/2005⁵, функціональна складова апарату глави держави не зазнала принципових істотних змін на тлі загального скорочення чисельності працівників з 530 осіб (за Указом Президента України від 10.07.2009 р. № 534/2009⁶) до 424 осіб і її наступного підвищення до 579 осіб (за Указом Президента України від 31.12.2013 р. № 728/2013⁷), тобто

¹ Про Державний бюджет України на 2013 рік : Закон України : від 06.12.2012 р., № 5515-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 97. – Ст. 3903.

² Індекси споживчих цін у 1991–2013 рр. (до попереднього місяця) / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/ct/cn_rik/isc/isc_u/isc_m_u.htm.

³ Про першочергові заходи із забезпечення діяльності Президента України : Указ Президента України : від 25.02.2010 р., № 265/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 16. – Ст. 729.

⁴ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

⁵ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.

⁶ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 10.07.2009 р., № 534/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – Ст. 1833.

⁷ Про внесення зміни до Указу Президента України від 5 квітня 2011 року № 352 : Указ Президента України : від 31.12.2013 р., № 718/2013 // Офіційний вісник Президента України. – 2014. – № 1. – Ст. 26.

фактично до рівня колишнього Секретаріату Президента України. Вказане свідчить лише про поверховість проведених змін в організації апарату глави держави за Указом Президента України від 25.02.2010 р. № 265/2010 та їх фрагментарний характер.

При цьому, досить показовою вбачається співрозмірність чисельності працівників Адміністрації Президента України та останнього Секретаріату Президента України (579 і 530 осіб відповідно) за в цілому подібної функціональної організації. Отже, з огляду на це навряд чи за даними параметрами можна стверджувати про реальний відхід в організації Адміністрації Президента України від моделі побудови апарату глави держави за часів Секретаріату Президента України.

На рівні із вищевикладеним в оцінці тенденцій формування апарату глави держави ключовим також постає сам зміст передбачених Указом Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011 змін у структурі та внутрішній організації апарату глави держави. І, у першу чергу, необхідно наголосити, що структура Адміністрації Президента України в редакції попереднього реорганізаційного Указу Президента України від 18.03.2010 р. № 364/2010¹ більшою або меншою мірою ґрунтувалась на моделі останньої організації Секретаріату Президента України за Указом Президента України від 18.11.2009 р. № 934/2009², що виражається у збереженні кількості заступників керівника апарату глави держави і схеми розподілу між керівництвом внутрішньо організаційних повноважень, формуванні здебільшого аналогічних структурних підрозділів тощо. Що ж до даного Указу Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011³, то дійсно можна вести мову про оновлення організації Адміністрації Президента України порівняно з її структурою за Указом Президента України від 18.03.2010 р. № 364/2010, а отже, відповідно й за Указом Президента України від 18.11.2009 р. № 934/2009.

¹ Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 18.03.2010 р., № 364/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 21. – Ст. 867.

² Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 18.11.2009 р., № 934/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 90. – Ст. 3042.

³ Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

Так, досить незрозумілою постає трансформація Головного управління з питань судової реформи та судоустрою у Головне управління з питань судоустрою. Як на нас, подібне перейменування є досить показовим в контексті розуміння пріоритетних напрямків роботи Адміністрації Президента України. У той же час, не можна погодитись із завершеністю чи-то неактуальністю продовження судової реформи в державі, що не обмежується одним лише прийняттям фахового Закону України від 07.07.2010 р. № 2453-VI. При цьому, аналогічне було відзначене на засіданні Венеціанської комісії Радником Президента України – Керівником Головного управління з питань конституційно-правової модернізації Адміністрації Президента України М. І. Ставнійчук, за якою «питання продовження судової реформи в Україні залишається одним з основних пріоритетів української влади і Президента України»¹. Виходячи з цього, маємо зауважити невідповідність тенденцій реформування структури Адміністрації Президента України реальним завданням і пріоритетам у діяльності глави держави та його апарату.

Крім цього, дещо неоднозначним вбачається створення у складі Адміністрації Президента України такого підрозділу як Головне управління з питань конституційно-правової модернізації, позаяк у системі забезпечення діяльності глави держави вже передбачається формування окремого допоміжного органу – Конституційної Асамблеї згідно Указу Президента України від 21.02.2011 р. № 224/2011². Не заперечуючи потреби конституційної реформи та її ґрунтовної і всебічної підготовки, з цього приводу все ж вбачається найбільш оптимальним формат діяльності саме Конституційної Асамблеї та її Науково-експертної групи, що порівняно з вказаним Головним управлінням більш цілеспрямовано направлені на підготовку законопроектів про внесення змін до Конституції України згідно п. 2.1 Кон-

¹ Марина Ставнійчук: Продовження судової реформи – серед основних пріоритетів влади / Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/22336.html>.

² Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї : Указ Президента України : від 21.02.2011 р., № 224/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 14. – Ст. 562.

цепції за Указом Президента України від 25.01.2012 р. № 31/2012¹. У будь-якому разі, зважаючи також й на формат відносин Адміністрації та інших допоміжних органів Президента України, що детальніше буде нами розглянутий у п. 2.3 Розділу 2, наявність Головного управління з питань конституційно-правової модернізації вже само по собі вказує на можливий вихід ролі Адміністрації Президента України у подальшому конституційно-правовому процесі за межі передбаченого п. 6.12 Концепції від 25.01.2012 р. організаційного, інформаційного та матеріально-технічного забезпечення нею діяльності Конституційної Асамблеї.

Загалом структура Адміністрації Президента України за Указом Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011² прямо відображує своєрідну реформістську спрямованість діяльності глави держави, що виражається через виокремлення не тільки вже названого Головного управління з питань конституційно-правової модернізації, але ще й Головного управління з питань реформування соціальної сфери та Управління з питань європейської інтеграції. В цілому, подібний підхід до організації діяльності Адміністрації Президента України є досить тенденційним, зважаючи на визначення однією з засад зовнішньої політики забезпечення інтеграції України до європейського політичного, економічного й правового простору згідно ч. 2 ст. 11 Закону України від 01.07.2010 р. № 2411-VI³, тим більше беручи до уваги повноваження глави держави щодо керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави за п. 3 ч. 1 ст. 106 Конституції України від 28.06.1996 р.⁴

З іншого боку, державний курс на євроінтеграцію передбачався ще Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу відповід-

¹ Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї : Указ Президента України : від 25.01.2012 р., № 31/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 9. – Ст. 316.

² Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

³ Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України : від 01.07.2010 р., № 2411-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1840.

⁴ Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

но до Указу Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98¹, проте до цього забезпечення Адміністрацією Президента України зовнішньополітичної діяльності глави держави, у тому числі в напрямку євроінтеграції, традиційно здійснювалось в межах відповідного Головного управління з питань зовнішньої політики (а саме Управлінням з питань європейської і євроатлантичної інтеграції) згідно Указу Президента України від 29.12.1999 р. № 1625/99². Інакше кажучи, виокремлення у структурі Адміністрації Президента України, з огляду на комплексний, всеосяжний й загальний характер її діяльності, певного самостійного підрозділу безумовно ще не може свідчити про більшу інтенсифікацію такої інтеграційної роботи, аніж вона здійснювалась би підрозділом апарату глави держави із нижчим статусом.

На нашу ж думку, організація самостійних підрозділів Адміністрації Президента України має вибудовуватись за принципом їхньої предметної або видової спеціалізації³ із тим, аби кожен фаховий підрозділ комплексно охоплював певну сферу (безпеки і оборони, зовнішньої політики тощо) чи різновид (правове, інформаційне тощо) забезпечення діяльності глави держави. З цих самих позицій об'єктивної потреби, пов'язаної з підвищенням ефективності забезпечення діяльності Президента України, у виокремленні Головного управління з питань реформування соціальної сфери та Управління з питань європейської інтеграції нами не вбачається, повноваження яких цілком можуть здійснюватись в межах таких базових підрозділів як Головне управління з питань економічної політики та впровадження економічних реформ і Головне управління з питань міжнародних відносин відповідно.

¹ Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України : від 11.06.1998 р., № 615/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 24. – Ст. 870.

² Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 29.12.1999 р., № 1625/99 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – Ст. 7.

³ Зозуля О. І. Структурна організація Адміністрації Президента України: пошук оптимальної моделі / Зозуля О. І. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2011. – Вип. 17. – С. 47–52.

Разом із тим, на сьогодні згідно Указу Президента України від 05.07.2013 р. № 369/2013¹ на базі вже ліквідованого Управління з питань європейської інтеграції було утворено інше Головне управління з питань зовнішньополітичних та інтеграційних процесів. З одного боку, вказане є логічним підтвердженням доцільності формування у складі апарату глави держави не суто підрозділу з питань «європейської інтеграції», а фахового зовнішньополітичного підрозділу. З іншого ж боку, зазначені реорганізаційні зміни насамперед мали наслідком підвищення статусу і розширення сфери повноважень названого підрозділу, що у ще більшій мірі функціонально наблизило його до іншого Головного управління з питань міжнародних відносин, які, на нашу думку, з метою спрощення структури Адміністрації Президента України цілком можуть бути зведені в її єдиний підрозділ.

Крім цього, відповідно до Указу Президента України від 16.01.2013 р. № 23/2013² єдине Головне управління з гуманітарних і суспільно-політичних питань було поділене на Головне управління з питань гуманітарного розвитку та Головне управління з суспільно-політичних питань. І хоча за пп. 1 п. 4 Положення від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010³ на Адміністрацію Президента України й покладається аналіз політичних, соціальних та інших процесів в Україні і світі, підготовка за його результатами відповідних пропозицій главі держави, навряд чи існує об'єктивна потреба подібного дроблення підрозділів апарату Президента України (а отже й підвищення рангів державних службовців і рівня оплати праці їх працівників), позаяк діяльність Адміністрації та й самого Президента України у даному разі головною мірою виражається лише у відповідних законодавчих ініціативах.

¹ Про внесення змін до Указу Президента України від 5 квітня 2011 року № 352 : Указ Президента України : від 05.07.2013 р., № 369/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 52. – Ст. 1880.

² Про внесення змін до Указів Президента України від 2 квітня 2010 року № 504 та від 5 квітня 2011 року № 352 : Указ Президента України : від 16.01.2013 р., № 23/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – Ст. 156.

³ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

Однак, розглядаємо як позитив передбачене Указом Президента України від 16.01.2013 р. № 23/2013¹ відділення один від одного Управління забезпечення зв'язків з Конституційним Судом України та Управління представництва інтересів Президента України в судах. Названі підрозділи мають доволі відмінну специфіку діяльності, зумовлену різними завданнями та процесуальним порядком проваджень у суді конституційної юрисдикції і судах загальної юрисдикції.

Не можна також не зауважити й організацію у складі Адміністрації Президента України спеціального підрозділу з питань доступу до публічної інформації за Указами Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011² і від 05.05.2011 р. № 548/2011³, що виступає одним із позитивних зрушень у напрямку забезпечення прозорості державного врядування та становлення в Україні громадянського інформаційного суспільства. У той же час, як один із варіантів спрощення організаційної структури Адміністрації Президента України у перспективі уможливується об'єднання даного підрозділу з Управлінням з питань звернень громадян, діяльність яких в цілому реалізується у єдиному руслі забезпечення доступу громадськості до управління державними та суспільними справами. Тим більше, що згідно п. 5 ч. 1 ст. 14 Закону України від 13.01.2011 р. № 2939-VI⁴ встановлюється лише загальна вимога щодо організації спеціальних підрозділів або відповідальних осіб з питань доступу до публічної інформації без прямої вказівки на їхнє місце у структурі відповідного державного органу. При цьому, принагідно зауважимо, що формулювання кола розпорядників публічної інформації, надане у ст. 13 Закону України

¹ Про внесення змін до Указів Президента України від 2 квітня 2010 року № 504 та від 5 квітня 2011 року № 352 : Указ Президента України : від 16.01.2013 р., № 23/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – Ст. 156.

² Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

³ Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України : Указ Президента України : від 05.05.2011 р., № 548/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 35. – Ст. 1434.

⁴ Про доступ до публічної інформації : Закон України : від 13.01.2011 р., № 2939-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446.

від 13.01.2011 р. № 2939-VI, дозволяє досить умовно відносити до їх числа Адміністрацію Президента України, яка по суті не є суб'єктом, що здійснює владні управлінські функції та рішення якої не є обов'язковими для виконання не підпорядкованими особами.

Згідно ж Указу Президента України від 16.12.2013 р. № 686/2013¹ продовжується практика дроблення підрозділів Адміністрації Президента України, зокрема Головне управління прес-служби та комунікацій було поділене на Головне управління комунікацій та Управління прес-служби. При цьому, такі реорганізаційні зміни пов'язані не стільки з потребою вдосконалення забезпечення діяльності глави держави, як із введенням до складу Адміністрації Президента України посади нового заступника її Глави, якому безпосередньо і було підпорядковано Головне управління комунікацій.

Зазначимо, що вищевказане дроблення самостійних підрозділів прямо пов'язане із іншою проблемою – організацією керівництва в Адміністрації Президента України. Передусім, досить неоднозначною постає ліквідація вже традиційної практики наявності значної кількості заступників Глави Адміністрації Президента України, зокрема замість дев'яти заступників (з них два перших заступники) за Указом Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011² залишився лише один перший заступник і два заступники Глави Адміністрації Президента України. Хоча наразі доволі показовим з цього приводу вбачається введення Указом Президента України від 16.12.2013 р. № 686/2013³ ще однієї посади заступника Глави Адміністрації Президента України як прикладу тенденційного розростання управлінського апарату. Так чи інакше, з одного боку, значна кількість заступників керівника апарату глави держави не підкріплюється реальними потребами розподілу організаційних повноважень (що, наприклад,

¹ Про внесення змін до Указів Президента України від 2 квітня 2010 року № 504 та від 5 квітня 2011 року № 352 : Указ Президента України : від 16.12.2013 р., № 686/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 99. – Ст. 3626.

² Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

³ Про внесення змін до Указів Президента України від 2 квітня 2010 року № 504 та від 5 квітня 2011 року № 352 : Указ Президента України : від 16.12.2013 р., № 686/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 99. – Ст. 3626.

могло призводити до координації таким заступником усього лише одного підрозділу), у зв'язку із чим невиправдано ускладнюється внутрішня ієрархія Адміністрації Президента України. Саме з цих позицій раніше нами вже пропонувалось¹ звести кількість заступників керівника апарату глави держави до двох осіб.

З іншого боку, сутність такого «спрощення» структурної ієрархії Адміністрації Президента України має визначатись виключно в контексті встановленого натомість механізму організації її діяльності. Так, ключовим постає те, що посади заступників Глави Адміністрації Президента України були трансформовані у посади радників Президента України (на тоді це вісім посадових осіб), але які зберегли своє реальне місце у структурі апарату глави держави, відповідно до чого не можна стверджувати про сутнісний відхід від подібної практики внутрішньої організації Адміністрації Президента України.

Поза цим, окремої уваги варта організація представництва інтересів Президента України (деякі функціональні аспекти якого нами вже означались у п. 2.1 Розділу 2) як важливого елементу забезпечення реалізації главою держави своїх конституційних повноважень. Так, якщо у структурі Секретаріату Президента України за Указом Президента України від 18.11.2009 р. № 934/2009² передбачались посади представників глави держави у Верховній Раді України, Кабінетові Міністрів України та Конституційному Суді України, то за Указом Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011³ у складі Адміністрації Президента України окремо вказується лише Представник Президента України у Конституційному Суді України (що також був вилучений із структури Адміністрації Президента України на підставі Указу Президента України від 16.01.2013 р. № 23/2013⁴). Взаємодія ж

¹ Зозуля О. І. Канцелярія Президента України: правові засади побудови апарату глави держави / О. І. Зозуля // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 152–182 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08zoiagd.pdf>.

² Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 18.11.2009 р., № 934/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 90. – Ст. 3042.

³ Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

⁴ Про внесення змін до Указів Президента України від 2 квітня 2010 року

глави держави з парламентом і урядом виступає однією з ключових форм реалізації його повноважень, забезпечення чого згідно пп. 5 п. 4 Положення від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010¹ визначається й окремим завданням апарату глави держави. При цьому, беручи до уваги виокремлення в його структурі самостійного Управління забезпечення зв'язків з Кабінетом Міністрів України та Управління забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, цілком доречним постає окреме визначення в межах структури Адміністрації Президента України й самих представників глави держави у парламенті, уряді та органі конституційного контролю, що забезпечить їх необхідною самостійністю в реалізації своїх представницьких функцій.

Крім цього, подібна невизначеність статусу спостерігалась й щодо Уповноваженого глави держави з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України, посада якого у структурі Адміністрації Президента України за Указом Президента України від 18.03.2010 р. № 364/2010² взагалі не відображувалась. З цих саме позицій розглядаємо як позитив виокремлення за Указом Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011³ в організації Адміністрації Президента України окремої групи Уповноважених Президента України, хоча склад і статус якої все ще потребує подальшої нормативно-правової регламентації. При цьому, характерним вбачається функціонально-організаційне відмежування даного Уповноваженого від виконання інших невластивих повноважень як це зокрема було у Секретаріаті Президента України за Указом Президента України від 18.11.2009 р. № 934/2009⁴ із об'єднанням

№ 504 та від 5 квітня 2011 року № 352 : Указ Президента України : від 16.01.2013 р., № 23/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – Ст. 156.

¹ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

² Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 18.03.2010 р., № 364/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 21. – Ст. 867.

³ Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

⁴ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 18.11.2009 р., № 934/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 90. – Ст. 3042.

посад заступника Глави Секретаріату та Уповноваженого з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України.

Відмітимо, що згідно Схеми закріплення за керівництвом Адміністрації Президента України її структурних підрозділів за Указом Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011¹ в редакції Указу Президента України від 11.08.2011 р. № 811/2011², а також пп. 3 п. 9 Положення від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010³ координація та керівництво діяльністю Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України має здійснюватись керівником апарату глави держави. У той же час, згідно п. 6-1 відповідного Положення від 18.05.2007 р. № 427/2007⁴ (в редакції Указу Президента України від 16.07.2010 р. № 775/2010⁵) даний Уповноважений підпорядковується безпосередньо Президентові України. На нашу думку, чіткість правового визначення статусу, завдань, підпорядкованості та організації діяльності даного Уповноваженого є однією з гарантій не тільки належного виконання ним своїх повноважень, але й недопущення неправомірного впливу апарату глави держави на орган безпеки в Україні.

Відносно Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України, втім так само як й представників глави держави, нагальним постає гарантування самостійності та певної відокремленості від апарату глави держави, що логічно зумовлюється його доволі специфічним призначенням щодо

¹ Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

² Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини : Указ Президента України : від 11.08.2011 р., № 811/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 63. – Ст. 2494.

³ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

⁴ Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю Служби безпеки України : Указ Президента України : від 18.05.2007 р., № 427/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 37. – Ст. 1450.

⁵ Про внесення змін до деяких указів Президента України : Указ Президента України : від 16.07.2010 р., № 775/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1845.

не тільки створення умов для реалізації повноважень глави держави, але й безпосередньої участі від його імені у відносинах із відповідними інститутами. Одним із елементів такої відокремленості може розглядатись формування спеціалізованого підрозділу із забезпечення діяльності певного уповноваженого чи-то представника Президента України. У зв'язку із цим, дещо фрагментарними видаються положення Указу Президента України від 11.08.2011 р. № 811/2011¹, якими передбачалась організація спеціального забезпечувального управління тільки відносно Уповноваженого Президента України з прав дитини, але не для Уповноваженого з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України.

Крім цього, означимо й необхідність конституційно-правового врегулювання меж передбачених Положенням від 02.04.2010 р. координативних повноважень Глави Адміністрації Президента України щодо представників і уповноважених Президента України. Вони порівняно з іншими складовими апарату глави держави виконують особливі функції з безпосереднього представництва інтересів Президента України, а тому мають бути застережені від надмірного втручання Глави Адміністрації Президента України чи будь-яких інших посадових осіб у процес виконання покладених на повноважень.

Тут також слід зауважити деяку не типовість для організації забезпечення діяльності Президента України запровадження інституту Уповноваженого України з питань зовнішньополітичних та інтеграційних процесів поза межами Адміністрації Президента України. У той же час, завдання даного Уповноваженого згідно Положення за Указом Президента України від 19.06.2013 р. № 334/2013² здебільшого зводяться саме до дорадчо-консультативного, аналітичного та інформаційного забезпечення діяльності глави держави, а у складі Адміністрації іншим Указом Президента України від 05.07.2013 р.

¹ Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини : Указ Президента України : від 11.08.2011 р., № 811/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 63. – Ст. 2494.

² Питання Уповноваженого України з питань зовнішньополітичних та інтеграційних процесів : Указ Президента України : від 19.06.2013 р., № 334/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 49. – Ст. 1750.

№ 369/2013¹ було утворено спеціальне Головне управління з питань зовнішньополітичних та інтеграційних процесів. Вважаємо, що, з огляду на викладене, а також невизначений статус і функціональну наближеність Уповноваженого України з питань зовнішньополітичних та інтеграційних процесів до компетенції Адміністрації Президента України, означений інститут має бути інтегрований до складу останньої, що здійснює комплексне забезпечення реалізації зовнішньополітичних повноважень глави держави.

Створення у структурі Адміністрації Президента України спеціального Управління реформування правоохоронних органів та органів юстиції згідно Указу Президента України від 16.01.2013 р. № 23/2013² є продовженням реформістсько-інноваційної спрямованості організації сучасного апарату глави держави в Україні. При цьому, зауважимо, що ще раніше Указом Президента України від 06.04.2012 р. № 252/2012³ як консультативно-дорадчий орган глави держави вже був утворений профільний Комітет з питань реформування правоохоронних органів, організаційно-технічне, інформаційно-аналітичне та інше забезпечення діяльності якого покладається не на Адміністрацію Президента України, а на Апарат Ради національної безпеки і оборони України. Відповідно, на нашу думку⁴, доцільність організації у складі апарату глави держави певного підрозділу, близького за своїм функціональним призначенням до іншого вже існуючого допоміжного органу, постає досить сумнівною, тим більше в контексті правової невизначеності засад їх відносин.

¹ Про внесення змін до Указу Президента України від 5 квітня 2011 року № 352 : Указ Президента України : від 05.07.2013 р., № 369/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 52. – Ст. 1880.

² Про внесення змін до Указів Президента України від 2 квітня 2010 року № 504 та від 5 квітня 2011 року № 352 : Указ Президента України : від 16.01.2013 р., № 23/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – Ст. 156.

³ Про Комітет з питань реформування правоохоронних органів : Указ Президента України : від 06.04.2012 р., № 252/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 28. – Ст. 1046.

⁴ Зозуля О. І. Щодо останніх змін у структурі Адміністрації Президента України / Зозуля О. І. // Законодавство України у світлі сучасних активних реформаційних процесів : Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 11–12 жовтня 2013 р.). – К. : Центр прав. наук. досліджень, 2013. – С. 18–21.

Крім цього, тут доречно навести думку І. В. Зозулі, що реформування правоохоронних органів в Україні носить перманентний характер і зазвичай обмежується виробленням певних концепцій, які, як правило, на практиці майже не реалізуються¹. А відтак, навряд чи утворення відповідних підрозділів у складі Адміністрації Президента України може вважатись конструктивним шляхом організації реформування правоохоронних органів чи будь-яких інших сфер державного будівництва, що у правовій площині є прерогативою не стільки глави держави, як парламенту. До речі, зважаючи на відсутність законодавчого переліку правоохоронних органів, деякими вченими^{2, 3} органи юстиції нерідко також відносяться до складу правоохоронних органів, в контексті чого виглядає дещо суперечливим й саме найменування Управління реформування правоохоронних органів та органів юстиції Адміністрації Президента України.

Як на нас, неоднозначним постає виокремлення Указом Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011⁴ у складі Адміністрації Президента України на рівні із Управлінням реформування правоохоронних органів та органів юстиції і Уповноваженим Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України ще й спеціального Головного управління з питань діяльності правоохоронних органів. З цього приводу наголосимо, що Президент України не наділений конституційними повноваженнями з питань «діяльності» правоохоронних органів. Повноваження глави держави щодо призначення та звільнення керівників відповідних правоохоронних органів, присвоєння вищих спеціальних звань і класних чинів, а так само й самостійне визначення правових засад або внесення відповідних законодавчих ініціатив стосуються не стільки «діяльності», як «організації» правоохоронних органів й може

¹ Зозуля І. В. Теорія і практика реформування системи МВС України : монографія / І. В. Зозуля. – Х. : Харків юрид., 2008. – 480 с.

² Судебные и правоохранительные органы Украины : учеб. [для вузов МВД Украины] / А. М. Бандурка и др. ; ред. А. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. дел, 1999. – 350 с.

³ Тевлін Р. Про поняття «правоохоронні органи» у широкому та вузькому розумінні / Р. Тевлін // Радянське право. – 1985. – № 7. – С. 53.

⁴ Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

забезпечуватись у загальному порядку іншими підрозділами Адміністрації Президента України. При цьому, Положення від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010¹, а також Закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV², який здебільшого лише формально допускає здійснення президентського контролю за правоохоронними органами, безпосередньо не покладають ані на апарат, ані на інші допоміжні органи глави держави конкретних функцій з питань діяльності правоохоронних органів.

Досить суперечливим вбачається й утворення у складі Адміністрації Президента України Головного управління з питань економічної політики та впровадження економічних реформ, яке розглядається нами як один із можливих інструментів впливу апарату глави держави на діяльність іншого спеціалізованого допоміжного органу – Комітету економічних реформ. При цьому, як діяльність Комітету економічних реформ, так і функціонування даного Головного управління безпосередньо не ґрунтується на відповідних конституційних повноваженнях Президента України, який на відміну від Кабінету Міністрів України не уповноважений здійснювати розробку та реалізацію загальнодержавних програм економічного розвитку. Тим більше не йдеться про будь-які конкретні повноваження Адміністрації Президента України (крім аналізу економічних процесів і підготовки на його основі відповідних пропозицій главі держави) в її Положенні від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010³. У будь-якому разі, питання «впровадження економічних реформ», що лежать у площині реалізації державної виконавчої влади, мають вирішуватись не стільки Президентом України чи його апаратом, як компетентними органами виконавчої влади.

¹ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

² Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України : від 19.06.2003 р., № 975-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1440.

³ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

Тут слід вказати, що у практиці функціонування Адміністрації Президента України мали місце випадки виходу окремих її повноважень за межі статусу допоміжної структури і конкурування з Кабінетом Міністрів України, особливо у сфері контрольної діяльності¹. Таким чином, з метою недопущення виконання Адміністрацією Президента України невластивих повноважень і попередження перебирання функцій інших державних органів вважаємо за належне спрямування її потенціалу виключно лише на забезпечення реалізації представницької, нормотворчої, установчої та контрольної функції глави держави. Слід наголосити, що структура апарату глави держави має бути безпосереднім віддзеркаленням її нормативно закріплених повноважень, які у свою чергу ґрунтуються на компетенції самого Президента України, і реально здійснюваних напрямків діяльності – організаційного, правового, аналітичного, дорадчо-консультативного, інформаційного й іншого забезпечення виконання повноважень глави держави. З цих саме позицій відмічаємо необхідність оновлення Адміністрації Президента України, зокрема у напрямку перегляду статусу і повноважень таких її підрозділів як Головне управління з питань економічної політики та впровадження економічних реформ, Головне управління з питань діяльності правоохоронних органів, Управління реформування правоохоронних органів та органів юстиції, Головне управління з суспільно-політичних питань, Головне управління з питань зовнішньополітичних та інтеграційних процесів та Головне управління з питань конституційно-правової модернізації.

Крім цього, мусимо констатувати суперечливість поєднання посад радників Президента України та керівників відповідних підрозділів його Адміністрації. Так, згідно Штатного розпису Адміністрації Президента України на 2012 рік, затвердженого Розпорядженням її Глави від 15.12.2011 р. № 1569-к, передбачалось 10 посад звичайних радників Президента України і одразу 9 посад радників глави держави, що одночасно очолювали її відповідні самостійні структурні

¹ Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід / Ю. П. Битяк, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. – Х. : Оберіг, 2012. – С. 24.

підрозділи. В цілому ж статус радника глави держави пов'язується із здійсненням дорадчого забезпечення діяльності Президента України і тому його включення до числа керівних посадових осіб апарату глави держави призводить до нехарактерного поєднання різних функцій. Означене також передбачає організаційне підпорядкування таких радників Президента України Главі його Адміністрації, який згідно пп. 3 п. 9 Положення від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010¹ координує їх діяльність. А радники глави держави, у свою чергу, мають виконувати доручення не тільки Президента України, але й Глави його Адміністрації як за абз.3 п. 10 даного Положення. Інакше кажучи, в аспекті організації керівництва апаратом глави держави посади заступників Глави Адміністрації Президента України та радників Президента України істотним чином не відрізняються.

Відтак, тут може йтися не стільки про посилення ролі глави держави у формуванні свого апарату, як навпаки – про поглиблення впливу керівника апарату глави держави на діяльність відповідних радників Президента України. Таким чином, актуальності набуває визначення формату взаємин керівництва Адміністрації Президента України з радниками глави держави із тим, аби забезпечити нормальне виконання останніми їхніх повноважень з дорадчого забезпечення діяльності глави держави.

Доволі сумнівним, як на нас², виступає не тільки саме залучення радників Президента України до керівництва апаратом глави держави, але й поєднання цього статусу із посадою керівника того чи іншого самостійного підрозділу (головного управління). А тому слід виділяти одразу три складові статусу радників Президента України – власне як радника глави держави, як керівника самостійного підрозділу та як куратора (координатора) відповідного напрямку діяльності Адміні-

¹ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

² Зозуля О. І. Структурна організація Адміністрації Президента України: пошук оптимальної моделі / Зозуля О. І. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2011. – Вип. 17. – С. 47–52.

страції Президента України. З цих саме позицій більш оптимальним вбачається підхід до збереження у структурній ієрархії посад заступників Глави Адміністрації Президента України (за умови скорочення їх чисельності), діяльність яких виключно спрямовується на організацію роботи в доручених їм сферах, тоді як інститут радників Президента України має розглядатись лише в аспекті дорадчого забезпечення глави держави, а не координації діяльності окремих підрозділів його апарату.

При цьому, мусимо зауважити, що на сьогодні все ще зберігає чинність Положення про Радника Президента України, затверджене Указом Президента України від 01.12.2009 р. № 988/2009¹. Однак, дане Положення не тільки не враховує актуальної організації Адміністрації Президента України, але й взагалі не мало би застосовуватись для регулювання її діяльності, оскільки воно стосується ще Секретаріату Президента України, правонаступником якої, як відомо, нині діюча Адміністрація Президента України не є. І хоча Указом Президента України від 07.05.2013 р. № 249/2013² була вчинена спроба адаптувати дане Положення до реалій Адміністрації Президента України, проте суть його приписів істотно не змінилась. Тим більше, п. 3 Положення від 01.12.2009 р. основним завданням радника Президента України визначено суто лише розроблення та внесення пропозицій главі держави щодо здійснення його повноважень у відповідній сфері, що не відповідає вищерозглянутому статусу частини радників Президента України у структурі Адміністрації Президента України. Відтак, у цьому відзначаємо фрагментарність і застарілість конституційно-правового забезпечення інституту радників глави держави, остаточно неврегульованість засад діяльності яких у жодному разі не сприяє продуктивному дорадчому забезпеченню Адміністрацією Президента України реалізації конституційних повноважень Президента України.

¹ Про Радника Президента України : Указ Президента України : від 01.12.2009 р., № 988/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 94. – Ст. 3205.

² Про внесення змін до Указу Президента України від 1 грудня 2009 року № 988 : Указ Президента України : від 07.05.2013 р., № 249/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 36. – Ст. 1264.

Попри вище вже розглянуту достатню неоднозначність практики включення радників Президента України до числа керівних посадових осіб апарату глави держави, на сьогодні все ж спостерігається тенденційне збільшення їхньої кількості, зокрема за Указом Президента України від 05.07.2013 р. № 369/2013¹ вона склала дев'ять осіб. При цьому, за Указами Президента України від 30.06.2011 р. № 722/2011² та від 08.07.2011 р. № 739/2011³ два таких радники Президента України були підпорядковані навіть не Главі Адміністрації Президента України, а його заступнику та першому заступнику. В результаті цього можна констатувати зміщення ролі радників Президента України в структурній ієрархії Адміністрації Президента України на більш нижчий рівень.

Така організація дорадчого забезпечення діяльності глави держави, що допускає використання його радників не стільки за безпосереднім призначенням, як на різних рівнях структурної ієрархії Адміністрації Президента України, на нашу думку, не може вважатись оптимальною. А тому задля запобігання перетворенню посади радника Президента України у своєрідне почесне звання, яким наділяється низка посадовців апарату глави держави, належним постає професійна організація дорадчого забезпечення діяльності Президента України виключно на засадах самостійного структурного елемента Адміністрації Президента України.

Загалом, зважаючи на розглянуті тенденції реформування структурної організації Адміністрації Президента України, можна констатувати безсистемність і непослідовність її формування. При цьому, такий ситуаційний характер, у першу чергу, виявляється в організації тих чи інших підрозділів Адміністрації Президента України, а саме у перепідпорядкуванні підрозділів, визначенні їх статусу, укрупненні й поділі

¹ Про внесення змін до Указу Президента України від 5 квітня 2011 року № 352 : Указ Президента України : від 05.07.2013 р., № 369/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 52. – Ст. 1880.

² Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 30.06.2011 р., № 722/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 52. – Ст. 2069.

³ Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 08.07.2011 р., № 739/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 53. – Ст. 2096.

тощо. В аспекті цього відзначимо, наприклад, формування на основі Головної служби безпекової та оборонної політики та Головної служби з питань діяльності правоохоронних органів (Указ Президента України від 18.11.2009 р. № 934/2009¹) єдиного Головного управління з питань оборонної політики та діяльності правоохоронних органів (Указ Президента України від 18.03.2010 р. № 364/2010²), яке згодом знову без явних причин або змін у функціональній основі діяльності Адміністрації Президента України було поділено на два аналогічні головні управління (Указ Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011³).

Таким чином, маємо підкреслити, що структурна організація Адміністрації Президента України характеризується поступовим, але непослідовним відходом від структурної організації Секретаріату Президента України, а проведені реорганізаційні зміни стосуються не стільки вдосконалення діяльності апарату глави держави, як підвищення його ролі та перерозподілу внутрішньоорганізаційних повноважень. Структура Адміністрації Президента України повинна безпосередньо відображати її нормативно визначені і реально здійснювані повноваження, що потребує спрощення структури Адміністрації Президента України, скорочення її управлінського апарату та чисельності працівників. Послідовність й узгодженість організації діяльності Адміністрації Президента України вимагає комплексного підходу до перегляду її повноважень, структури, чисельності працівників і фінансового забезпечення діяльності.

2.3. Адміністрація Президента України у системі допоміжних органів глави держави

Діяльність Президента України має складний різносторонній характер у багатьох площинах державного врядування, ефективність якої не в останню чергу залежить від належної організації забезпечення

¹ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 18.11.2009 р., № 934/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 90. – Ст. 3042.

² Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 18.03.2010 р., № 364/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 21. – Ст. 867.

³ Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

виконання конституційних повноважень глави держави. Відповідно, система забезпечення діяльності глави держави не може обмежуватись однією лише Адміністрацією Президента України, включаючи також й допоміжні органи спеціальної компетенції. При цьому, попри певні відмінності в організації, предметі відання, формах і методах роботи усі допоміжні органи глави держави поєднуються спільною метою забезпечення діяльності Президента України, складаючи єдину систему таких органів. У той же час, формування цілісної структурованої системи допоміжних органів глави держави наразі є досить проблемним, зважаючи на остаточну правову невизначеність статусу, розмежування компетенції та організації взаємодії спеціалізованих допоміжних органів з Адміністрацією Президента України. З огляду на це й вбачаємо актуальними питання статусу і організації усієї системи допоміжних органів глави держави та місця в ній апарату Президента України.

Грунтуючись на висновках, викладених у п. 1.1 Розділу 1, передусім, відмітимо неприйнятність ототожнення апарату глави держави, що представлений Адміністрацією Президента України, та усієї сукупності допоміжних формувань, які забезпечують діяльність глави держави і разом із Адміністрацією Президента України складають систему його допоміжних органів. Адміністрація Президента України як апарат глави держави є допоміжним органом загальної компетенції та фактично центральною ланкою системи допоміжних органів глави держави. Діяльність же всіх інших допоміжних органів Президента України, відмінних за своїм статусом і функціями, як правило, носить спеціалізований і вузько направлений характер.

Так чи інакше, саме спільна злагоджена робота Адміністрації Президента України й інших допоміжних органів глави держави становить необхідну умову ефективного забезпечення діяльності Президента України. Разом із тим, слід зважати, що на рівні з допоміжними органами глави держави у відносинах з приводу забезпечення діяльності Президента України можуть брати участь також й інші суб'єкти (Секретаріат Кабінету Міністрів України, громадські

об'єднання, громадяни тощо), проте на відміну від допоміжних органів глави держави сприяння виконанню повноважень Президента України не є їх основним призначенням і здійснюється в процесі власної поточної діяльності.

На сьогодні в Україні мережа допоміжних органів глави держави крім Адміністрації Президента України включає у себе також й Громадську гуманітарну раду, Державне управління справами, Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Комісію державних нагород та геральдики, Комісію зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, Комісію при Президентові України з питань громадянства, Комітет економічних реформ, Комітет з питань реформування правоохоронних органів, Комітет з реформування і розвитку Збройних Сил України та оборонно-промислового комплексу, Конституційну Асамблею, Координаційний комітет з підготовки та проведення в Україні фінального турніру чемпіонату Європи 2015 року з баскетболу, Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства, Національний антикорупційний комітет, Раду вітчизняних та іноземних інвесторів, Раду регіонів, Робочу групу з питань реформування законодавства про адміністративні правопорушення та запровадження інституту кримінальних проступків, Робочу групу з питань реформування кримінального судочинства й низка інших допоміжних органів, Робочу групу з питань судової реформи, Робочу групу з питань удосконалення законодавства про вибори та інші. Така значна кількість і доволі широка предметна спеціалізація перелічених допоміжних органів глави держави вказує на їх вагомий потенціал у фаховому забезпеченні діяльності Президента України.

При цьому, означаємо, що основна частина допоміжних органів глави держави включно із Адміністрацією Президента України утворюється самим главою держави на підставі п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР¹, що, у той же час, не виключає утворення допоміжних органів Президента України

¹ Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

в інший спосіб як-то, наприклад, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим згідно Закону України від 02.03.2000 р. № 1524-III¹, хоча глава держави й приймає безпосередню участь в його організаційно-кадровому формуванні. Однак, ані Конституція України, ані інші законодавчі й підзаконні акти прямо не визначають не тільки особливої ролі Адміністрації Президента України у системі допоміжних органів глави держави, але й загалом їх системності, що значною мірою ускладнює впорядковану і злагоджену роботу таких допоміжних органів із забезпечення діяльності Президента України.

Тут відмітимо, що у загальному значенні під системою розуміється «сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин об'єднаних за спільною ознакою, призначенням» або ж «будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин»². На нашу думку, в аспекті системності допоміжних органів Президента України насамперед має йтися про взаємообумовленість, узгодженість і взаємопов'язаність їх організації та діяльності, поєднаної спільним призначенням, що якісно відрізняє систему від простої сукупності³. Тому узгоджений поділ функціональних, організаційних, кадрових і матеріально-фінансових ресурсів, а також взаємодія між Адміністрацією Президента України та іншими допоміжними органами глави держави має складати змістовний бік їхньої системності, від якої не в останню чергу залежить ефективне виконання конституційних повноважень Президента України.

При цьому, системний підхід до розуміння допоміжних органів Президента України зумовлює необхідність виокремлення системоутворюючих факторів такої системи, що згідно Ю. П. Сурміна⁴

¹ Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим : Закон України : від 02.03.2000 р., № 1524-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 14. – Ст. 552.

² Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2005. – С. 1321.

³ Зозуля О. І. Адміністрація Президента України у системі допоміжних органів глави держави / Зозуля О. І. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2013. – Вип. 21. – Ч. 1. – Т. 1. – С. 138–141.

⁴ Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ : учеб. пособие / Ю. П. Сурмин. – К. : МАУП, 2003. – 368 с.

можуть бути або джерелом виникнення системи, або чинником підтримки її рівноваги. Вбачається, що до подібних системоутворюючих факторів системи допоміжних органів Президента України може відноситись, по-перше, саме забезпечення діяльності глави держави як спільний напрямок їх роботи, а, по-друге, Адміністрація Президента України як центральний інститут системи допоміжних органів глави держави, що де-юре та де-факто забезпечує і координує діяльність інших складових цієї системи.

Відповідно до пп. 21 п. 4 чинного Положення про Адміністрацію Президента України від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010¹ апарат глави держави уповноважується здійснювати організаційно-технічне забезпечення діяльності допоміжних органів Президента України. При цьому, на відміну від попередніх Положень про Адміністрацію (Секретаріат) Президента України, виходячи з наведеної норми, передбачається мінімальний обсяг повноважень апарату глави держави щодо інших його допоміжних органів. Так, якщо за п. 5 Положення за Указом Президента України від 19.02.1997 р. № 159/97² йдеться про «організаційне забезпечення діяльності... допоміжних органів, утворених Президентом України», п. 4 Положення за Указом Президента України від 06.03.2003 р. № 203/2003³ – про «організаційне та інші види забезпечення» діяльності допоміжних органів глави держави, пп. 22, 24 п. 4 Положення за Указом Президента України від 04.11.2005 р. № 1548/2005⁴ – просто про абстрактне забезпечення їх діяльності (зокрема матеріально-технічне, фінансове, соціально-побутове), то на сьогодні, судячи з Положення від 02.04.2010 р., таке забезпечення діяльності допоміжних

¹ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

² Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 19.02.1997 р., № 159/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 8. – Т. 1.

³ Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 06.03.2003 р., № 203/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11–12. – Ст. 469.

⁴ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.

органів глави держави має зводитись виключно лише до організаційно-технічного забезпечення їх діяльності. Крім того тут слід зважати й на те, що Положення про Секретаріат Президента України за Указами Президента України від 27.01.2005 р. № 111/2005¹ і від 24.03.2005 р. № 532/2005² взагалі не містили переліку конкретних повноважень апарату глави держави, що серед іншого не дозволяє характеризувати модель його відносин із іншими допоміжними органами Президента України.

Зазначимо, що у будь-якому разі нормативно закріплене обмеження повноважень Адміністрації Президента України відносно інших допоміжних органів глави держави (зокрема Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства за Указом Президента України від 25.01.2012 р. № 32/2012² і Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права за Указом Президента України від 09.12.2010 р. № 1116/2010³) суто лише організаційно-технічним забезпеченням їх діяльності загалом є позитивним кроком на шляху розмежування їхньої компетенції, запобігання перебиранню повноважень або необґрунтованому втручанням Адміністрації Президента України у діяльність інших допоміжних органів Президента України, як і навпаки. Разом із тим, вказане не виключає як покладення главою держави на Адміністрацію Президента України за потреби також й інших повноважень щодо його допоміжних органів, так і їх фактичне виконання, зважаючи на її статус як центрального допоміжного органу Президента України загальної компетенції та відсутність нормативно визначеного єдиного узгодженого розподілу між усіма допоміжними органами глави держави завдань і функцій у сфері забезпечення діяльності Президента України.

¹ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 27.01.2005 р., № 111/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 7. – Ст. 390.

² Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України : від 25.01.2012 р., № 32/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 9. – Ст. 317.

³ Питання Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права : Указ Президента України : від 09.12.2010 р., № 1116/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 95. – Ст. 3379.

З приводу ролі й місця Адміністрації Президента України у системі допоміжних органів глави держави необхідно означити і те, що згідно пп. 9 п. 9 Положення від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010¹ Глава Адміністрації Президента України має забезпечувати координацію роботи допоміжних органів глави держави та їх взаємодію із структурними підрозділами Адміністрації Президента України. Цілком логічно, що таке повноваження вже виходить за межі передбаченого організаційно-технічного забезпечення діяльності інших допоміжних органів Президента України, а тому так само мало би спочатку бути віднесене до компетенції Адміністрації Президента України і тільки потім вже покладатись на її Главу.

Вбачається, що координаційні повноваження щодо допоміжних органів глави держави мають не тільки закріплюватись за усією Адміністрацією Президента України, але й набути певних нормативно встановлених рис і меж, що гарантуватиме, з одного боку, координаційний статус Адміністрації Президента України у системі допоміжних органів Президента України, а, з іншого боку, відповідний рівень самостійності від неї інших допоміжних органів. До речі, як на нас, враховуючи, що різні допоміжні органи глави держави мають різний рівень правової визначеності, організація діяльності окремих з яких регламентується не суто лише актами глави держави, але й на законодавчому рівні (наприклад, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим), як розподіл повноважень між Адміністрацією Президента України та іншими допоміжними органами Президента України, так й рамки вищезазначених координаційних повноважень апарату глави держави пріоритетно мають дістати саме законодавчого закріплення.

Зауважимо, що координаційна діяльність керівника апарату глави держави відносно інших допоміжних органів загалом є вже традиційною і раніше безпосередньо передбачалась Положеннями про Секретаріат Президента України за Указами Президента України від

¹ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

27.01.2005 р. № 111/2005¹ і від 24.03.2005 р. № 532/2005², а в дещо усіченому вигляді (не як «координація», а як «забезпечення взаємодії») також й Указами Президента України від 19.02.1997 р. № 159/97³ і від 22.09.2005 р. № 1319/2005⁴, при тому що Положеннями за Указами Президента України від 06.03.2003 р. № 203/2003⁵ і від 04.11.2005 р. № 1548/2005⁶ компетенція керівника апарату глави держави взагалі нормативно не визначалась.

Отже, на сьогодні Адміністрація Президента України в особі її Глави має координувати роботу всіх інших допоміжних органів глави держави, у зв'язку із чим варто звернути увагу на специфіку «координації» порівняно з простою «взаємодією», якою на окремих етапах інституалізації апарату глави держави (за вищеназваними Указами Президента України від 19.02.1997 р. № 159/97 і від 22.09.2005 р. № 1319/2005) мали обмежуватись його відносини з іншими допоміжними органами Президента України. Так, під взаємодією зазвичай розуміється «взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь»⁷; узгоджена діяльність різних органів держави, цілі й завдання яких певною мірою

¹ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 27.01.2005 р., № 111/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 7. – Ст. 390.

² Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 24.03.2005 р., № 532/2005 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/532/2005>.

³ Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 19.02.1997 р., № 159/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 8. – Т. 1.

⁴ Про деякі питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 22.09.2005 р., № 1319/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 39. – Ст. 2450.

⁵ Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 06.03.2003 р., № 203/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11–12. – Ст. 469.

⁶ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.

⁷ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : Перун, 2005. – С. 125.

збігаються¹. Тобто, якщо взаємодія, як правило, передбачає юридичну рівність учасників правовідносин, то координація, як за В. О. Шамраєм та І. Л. Олійником², зводиться до владного впливу суб'єктів вищого рівня відносно суб'єктів нижчої рівня, що здійснюється з метою спрямування діяльності взаємодіючих підсистем на виконання загальних завдань при їх самостійному, автономному вирішенні.

Не заглиблюючись в адміністративні аспекти відносин Адміністрації й інших допоміжних органів Президента України, констатуємо, що покладення на керівника апарату глави держави координаційних повноважень свідчить про особливий, вищий статус Адміністрації Президента України у системі допоміжних органів. Останні певною мірою підпорядковані Главі Адміністрації Президента України, який в рамках своєї координаційної діяльності по суті може визначати вектори функціонування й іншим чином впливати на їх роботу. Вказане загалом відповідає розумінню Адміністрації Президента України як інституційного системоутворюючого елементу системи допоміжних органів Президента України. Однак, наголосимо, що жодні координаційні функції Адміністрації Президента України не мають призводити до підміни нею глави держави у відносинах із іншими його допоміжними органами, що також актуалізує належне правове закріплення статусу Адміністрації Президента України, форм і порядку її координації та взаємодії із допоміжними органами глави держави. Тут маємо погодитись із Ю. П. Битяком, С. Г. Серьогіною та І. І. Бодровою, що функціонування цілісної системи допоміжних органів Президента України потребує встановлення ефективного організаційно-правового механізму їх взаємодії та відповідного розмежування повноважень³ і, перш за все, з Адміністрацією Президента України як центральним допоміжним органом глави держави загальної компетенції.

¹ Рябцев В. П. Взаимодействие структурных подразделений органов прокуратуры / В. П. Рябцев // Вопросы борьбы с преступностью. – 1979. – Вып. 31. – С. 89–99.

² Шамрай В. Поняття і суть взаємодії, її значення / В. Шамрай, І. Олійник // Прокуратура, людина, держава. – 2004. – № 1 (31). – С. 64.

³ Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід / Ю. П. Битяк, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. – Х. : Оберіг, 2012. – С. 15.

Зауважимо, що специфіка організації та діяльності спеціалізованих допоміжних органів глави держави прямо зумовлюється їх спеціальним призначенням порівняно з Адміністрацією Президента України, спрямуванням на опрацювання та вирішення цілком конкретних поставлених завдань. На відміну від апарату глави держави мережа спеціалізованих допоміжних органів Президента України має ще більш динамічний характер з огляду на постійне оновлення завдань, які ставляться перед ними.

На рівні із Адміністрацією Президента України у системі забезпечення діяльності глави держави одну з стрижневих позицій посідає Рада регіонів. При цьому, досить показовим є те, що процес інституалізації даного спеціалізованого допоміжного органу характеризується тими самими закономірностями, що й становлення апарату глави держави в Україні. Зокрема це стосується численних ліквідацій та відновлення діяльності загалом одного й того ж своєю суттю допоміжного органу згідно Указів Президента України від 20.09.1994 р. № 534/94, від 13.12.2000 р. № 1331/2000, від 26.04.2005 р. № 706/2005, від 21.02.2008 р. № 149/2008 і від 09.04.2010 р. № 533/2010.

При цьому, правове регулювання організації Ради регіонів безпосередньо не встановлює мету її діяльності, що визначається в контексті преамбули Указу Президента України від 09.04.2010 р. № 533/2010¹ та основних завдань Ради регіонів. Таким чином, узагальнено мету її діяльності можна визначити як забезпечення взаємодії органів публічної влади у розгляді й узгодженому вирішенні питань реалізації державної регіональної політики. В загальному вигляді близькі до цього повноваження має й Адміністрація Президента України, що згідно п. 4 Положення від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010² також здійснює аналіз політичних, соціальних та інших процесів в Україні і подає за його результатами Президентові України відповідні пропозиції, забезпечує підготовку

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

² Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

та експертизу законопроектів, контроль за виконанням актів глави держави і т.д., що не виключає певне дублювання повноважень Адміністрації Президента України та Ради регіонів.

Разом із тим, маємо означити колегіальний, колективний, членський характер організації та діяльності Ради регіонів, а також керівництво нею безпосередньо Президентом України (п. 6, 8 Положення від 09.04.2010 р. згідно Указу Президента України № 533/2010). Як нами раніше вже вказувалось¹, саме за сукупністю цих ознак способів організації та форма діяльності Ради регіонів істотною мірою відрізняються від Адміністрації Президента України, що унеможливорює реалізацію завдань Ради регіонів в рамках діяльності апарату глави держави.

Зазначимо, що, як для Ради регіонів, так й для інших спеціалізованих допоміжних органів Президента України в цілому властивий досить тісний зв'язок з Адміністрацією Президента України. Зокрема відповідно до п. 6 Положення про Раду регіонів від 09.04.2010 р.² її виконавчим секретарем є один із заступників Глави Адміністрації Президента України, а сам керівник апарату глави держави на рівні з головами відповідних комітетів Верховної Ради України, профільними міністрами, головами обласних державних адміністрацій і головами обласних рад за посадою входить до складу Ради регіонів. Покладення на одного з заступників Глави Адміністрації Президента України, що організаційно підпорядкований керівнику апарату глави держави, повноважень виконавчого секретаря Ради регіонів свідчить про реальну участь Адміністрації Президента України не суто лише в організаційно-технічному забезпеченні Ради регіонів, але й в усій організації її діяльності. У свою чергу, дещо необґрунтованим видається включення Глави Адміністрації Президента України до складу Ради регіонів, який на відміну від інших її членів не має

¹ Зозуля О. І. Роль спеціалізованих допоміжних органів Президента України у забезпеченні діяльності глави держави / О. І. Зозуля // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 358–370 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2012-1/12zoizgd.pdf>.

² Про Раду регіонів : Указ Президента України : від 09.04.2010 р., № 533/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 27. – Ст. 1058.

жодного прямого відношення до питань державної регіональної політики і за своїми повноваженнями не здатен впливати на її формування чи реалізацію. Координаційні ж повноваження Глави Адміністрації Президента України щодо Ради регіонів залишаються невизначеними і її Положенням від 09.04.2010 р. за Указом Президента України № 533/2010¹.

У той же час, у структурі Адміністрації Президента України досить усталеною є практика формування підрозділів наближених за своєю суттю до спеціалізованих допоміжних органів глави держави, зокрема згідно Указу Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011² – це Головне управління з питань регіональної та кадрової політики і Рада регіонів; Головне управління з питань конституційно-правової модернізації і Конституційна Асамблея і т. д., що цілком очевидно на практиці стосується не лише організаційно-технічного, але й аналітичного, інформаційного та іншого забезпечення Адміністрацією Президента України діяльності таких допоміжних органів. Таким чином, функціонування Ради регіонів й інших спеціалізованих допоміжних органів, участь у роботі та забезпеченні діяльності яких безпосередньо бере апарат глави держави через свої підрозділи та посадових осіб, певною мірою залежить від Адміністрації Президента України, що створює умови реалізації повноважень спеціалізованих допоміжних органів. Вважаємо, що забезпечення стабільності функціонування спеціалізованих допоміжних органів глави держави першочергово потребує правового визначення абсолютно всіх форм участі Адміністрації Президента України в їх організації та діяльності, а також розмежування компетенції з усуненням дублюючих повноважень і структур.

Близьким до Ради регіонів за своїм функціональним призначенням є Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, покликаний забезпечувати діяльність Президента України та Ради регіонів з питань місцевого самоврядування, місцевого і регіонального

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

² Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

розвитку згідно п. 3 Положення від 24.06.2010 р. за Указом Президента України № 723/2010¹. Особливістю організації діяльності Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні слід означити призначення та звільнення його голови за поданням заступника Глави Адміністрації Президента України – Керівника Головного управління з питань регіональної та кадрової політики. Відповідно до цього, констатуємо сумнівну доцільність функціонування такого окремого допоміжного органу глави держави, адже забезпечення діяльності Президента України з питань місцевого самоврядування вже здійснюється Радою регіонів та Головним управлінням з питань регіональної та кадрової політики Адміністрації Президента України, що створює передумови для дублювання їх повноважень. Крім цього, Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні організаційно залежний від апарату глави держави, у зв'язку із чим в рамках спрощення системи забезпечення діяльності Президента України уможливується його інтеграція до складу Адміністрації Президента України.

Поза цим, доволі неоднозначною вбачається ініціатива формування й такого спеціалізованого допоміжного органу глави держави як Конституційна Асамблея за Указом Президента України від 21.02.2011 р. № 224/2011², приймаючи до уваги ліквідацію Національної конституційної ради відповідно до іншого Указу Президента України від 02.04.2010 р. № 477/2010³. При цьому, призначення Національної конституційної ради щодо підготовки концепції системного оновлення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні та основних положень проекту нової редакції Конституції України співпадає з головною метою створення та діяльності

¹ Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні : Указ Президента України : від 24.06.2010 р., № 723/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 49. – Ст. 1609.

² Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї : Указ Президента України : від 21.02.2011 р., № 224/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 14. – Ст. 562.

³ Про ліквідацію Національної конституційної ради : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 477/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 26. – Ст. 1008.

Конституційної Асамблеї, що полягає у підготовці законопроекту про внесення змін до Конституції України. А це у свою чергу належить розглядати як виключення з загальної компетенції Адміністрації Президента України, саме яка за загальним правилом й має забезпечувати підготовку усіх законопроектів Президента України згідно пп. 9 п. 4 Положення від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010¹. До речі, в аспекті вдосконалення нормопроектного забезпечення діяльності глави держави В. В. Шутович² прямо відмічає необхідність узгодження діяльності апарату Президента України та інших допоміжних органів, забезпечення системної координації їх функціонування і усунення дублювання повноважень, що повною мірою зберігає актуальність й щодо інших напрямків забезпечення діяльності Президента України його допоміжними органами.

На сьогодні, виходячи з п. 5 Указу Президента України від 17.05.2012 р. № 328/2012³, організаційне та інформаційне забезпечення діяльності Конституційної Асамблеї покладається на Адміністрацію Президента України. Це серед іншого реалізується через секретаря Конституційної Асамблеї, яким призначено Керівника Головного управління з питань конституційно-правової модернізації Адміністрації Президента України. Як на нас, суто лише організаційно-інформаційне забезпечення діяльності Конституційної Асамблеї як колегіального органу, засідання якого проводяться не рідше одного разу на квартал і який має власне координаційне бюро, явно не потребує утворення цілого Головного управління з питань конституційно-правової модернізації і цілком може здійснюватись іншими підрозділами Адміністрації Президента України (зокрема Головним управлінням організаційного забезпечення). Тим більше,

¹ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

² Шутович В. В. Місце і роль консультативних, дорадчих органів у системі нормопроектного забезпечення діяльності Президента України: проблеми теорії та практики / Шутович Віталій В'ячеславович // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3 (12). – С. 77.

³ Про Конституційну Асамблею : Указ Президента України : від 17.05.2012 р., № 328/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 39. – Ст. 1449.

що названий Указ Президента України від 17.05.2012 р. № 328/2012¹ передбачає персональне членство у Конституційній Асамблеї як її секретаря особи, що обіймає посаду Керівника Головного управління з питань конституційно-правової модернізації Адміністрації Президента України, та аж ніяк не залучення цього підрозділу до забезпечення діяльності Конституційної Асамблеї.

На прикладі Національного антикорупційного комітету виявляється цікава тенденція щодо зменшення ролі Адміністрації Президента України в організації його діяльності. Так, якщо за п. 15 відповідного Положення від 01.09.2011 р. за Указом Президента України № 890/2011² організаційно-технічне забезпечення діяльності Національного антикорупційного комітету покладалось на Адміністрацію Президента України та Державне управління справами, то за Указом Президента України від 16.03.2012 р. № 201/2012³ ці функції були перекладені на Апарат Ради національної безпеки і оборони України, а виконавчим секретарем Національного антикорупційного комітету за посадою став Секретар Ради національної безпеки і оборони України. З іншого боку, згідно Указу Президента України від 12.10.2012 р. № 598/2012⁴ до складу зазначеного комітету за посадою входить Глава Адміністрації Президента України та допускається можливість включення й інших працівників апарату глави держави.

Крім цього, згідно Указів Президента України від 06.04.2012 р. № 252/2012⁵ і від 30.05.2012 р. № 361/2012⁶ виконавчим секретарем

¹ Про Конституційну Асамблею : Указ Президента України : від 17.05.2012 р., № 328/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 39. – Ст. 1449.

² Питання Національного антикорупційного комітету : Указ Президента України : від 01.09.2011 р., № 890/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 69. – Ст. 2622.

³ Про деякі питання Національного антикорупційного комітету : Указ Президента України : від 16.03.2012 р., № 201/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 22. – Ст. 828.

⁴ Про внесення змін до Положення про Національний антикорупційний комітет : Указ Президента України : від 12.10.2012 р., № 598/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 79. – Ст. 3195.

⁵ Про Комітет з питань реформування правоохоронних органів : Указ Президента України : від 06.04.2012 р., № 252/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 28. – Ст. 1046.

⁶ Про Положення про Комітет з реформування і розвитку Збройних Сил України

Комітету з питань реформування правоохоронних органів і Комітету з реформування і розвитку Збройних Сил України та оборонно-промислового комплексу визначений Секретар Ради національної безпеки і оборони України, а організаційно-технічне, інформаційно-аналітичне та інше забезпечення діяльності цих комітетів покладено на Апарат Ради національної безпеки і оборони України. Відповідно до Указу Президента України від 16.03.2012 р. № 203/2012¹ координація діяльності допоміжних органів, утворених Президентом України для забезпечення безпеки і правопорядку під час підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу, також мала здійснюватись не Адміністрацією Президента України, а Секретарем Ради національної безпеки і оборони України.

Подібне виключення з координаційних повноважень апарату глави держави може свідчити про певне підвищення ролі Ради національної безпеки і оборони України у системі забезпечення діяльності Президента України. Разом із тим, викладене хоч і тенденційно, але є поодиноким випадком і в цілому не характерне для організації діяльності усієї системи допоміжних органів Президента України, тим більше залишаючи можливості впливу апарату глави держави на функціонування названих допоміжних органів через членство у них відповідних посадових осіб. Окрім того, у даному разі не можна залишати поза увагою й існуючий формат взаємин між Адміністрацією Президента України та Радою національної безпеки і оборони України, що побічно може проектуватися і відносно інших допоміжних органів глави держави.

У площині відносин Адміністрації Президента України та Ради національної безпеки і оборони України, передусім, слід зауважити особливий статус Ради національної безпеки і оборони України у системі допоміжних органів глави держави. Крім цього, згідно ч. 1

та оборонно-промислового комплексу : Указ Президента України : від 30.05.2012 р., № 361/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 42. – Ст. 1597.

¹ Про деякі питання координації діяльності допоміжних органів, утворених Президентом України : Указ Президента України : від 16.03.2012 р., № 203/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 22. – Ст. 830.

ст. 107 Конституції України¹ і ст. 1 Закону України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР² вона є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Але оскільки абсолютно всі рішення Ради національної безпеки і оборони України мають вводиться у дію указами Президента України (ч. 7 ст. 107 Конституції України, ч. 3 ст. 10 Закону України від 05.03.1998 р.), її функціонування не може розглядатись поза контекстом забезпечення діяльності глави держави. Таким чином, Рада національної безпеки і оборони України хоч і не може самостійно приймати загальнообов'язкові рішення, на відміну від інших допоміжних органів глави держави має спеціальний конституційно визначений координаційно-контролюючий статус щодо органів виконавчої влади. Відповідно, Рада національної безпеки і оборони України визначається як спеціалізований допоміжний орган глави держави із спеціальним статусом³, що має відображатись як на її місці у системі допоміжних органів глави держави, так і на форматі відносин із Адміністрацією Президента України.

Слід зазначити, що згідно Закону України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР⁴ членами Ради національної безпеки і оборони України, окрім Президента України, Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Голови Служби безпеки України, Міністра внутрішніх справ України та Міністра закордонних справ України, можуть бути тільки «керівники інших центральних органів виконавчої влади». При цьому, виходячи з положень Указу Президента України від 18.01.2013 р. № 33/2013⁵ до складу Ради національної безпеки і оборони України

¹ Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України : від 05.03.1998 р., № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

³ Зозуля О. І. Суб'єкти забезпечення діяльності Президента України / Зозуля Олександр Ігорович // Юридична осінь 2009 року : тези доповідей та наук. повід. міжнародної наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (м. Харків, 13 листопада 2009 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2009. – С. 435–438.

⁴ Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України : від 05.03.1998 р., № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

⁵ Про склад Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України : від 18.01.2013 р., № 33/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 3. – Ст. 84.

був уведений Глава Адміністрації Президента України, хоча, як відомо, апарат глави держави до числа центральних органів виконавчої влади не належить. У цьому нами вбачається неправомірне втручання апарату глави держави у діяльність Ради національної безпеки і оборони України¹. Натомість більш конструктивною постає оптимізація передбаченої п. 6 Положення від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010² і п. 5 Положення від 14.10.2005 р. за Указом Президента України № 1446/2005³ взаємодії Адміністрації Президента України із Апаратом Ради національної безпеки і оборони України, що за своєю організацією діяльності та повноваженнями більш подібний до Адміністрації Президента України.

На сьогодні до структури Адміністрації Президента України згідно Указу Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011⁴ входить Головне управління з питань безпекової та оборонної політики, предмет відання якого, судячи навіть лише з його найменування, так само як і повноваження Ради національної безпеки і оборони України лежить у площині національної безпеки і оборони. Сама ж Адміністрація Президента України відповідно до пп. 3 п. 4 свого Положення від 02.04.2010 р.⁵ бере участь в опрацюванні пропозицій щодо попередження та нейтралізації загроз національній безпеці України, здійснення Президентом України керівництва у сфері національної безпеки і оборони України, виконання ним повноважень Голови

¹ Зозуля О. І. Секретаріат Президента України у системі допоміжних органів глави держави: нормативно-правові суперечності та практика / О. І. Зозуля // Форум права. – 2007. – № 3. – С. 124–135 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07zoictp.pdf>.

² Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

³ Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України : від 14.10.2005 р., № 1446/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2651.

⁴ Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

⁵ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

Ради національної безпеки і оборони України, контролю за реалізацією заходів у цій сфері. Зауважимо, що названі повноваження Адміністрації Президента України та формування у її структурі відповідного профільного підрозділу створюють функціонально-інституційні передумови дублювання апаратом глави держави визначених ст. 3, 4 Закону України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР¹ і п. 3 Положення від 14.10.2005 р.² функцій Ради національної безпеки і оборони України та її Апарату. Тому з метою попередження можливих протиріч у забезпеченні діяльності глави держави актуалізується нормативно-правове врегулювання розподілу повноважень і встановлення механізму взаємодії Адміністрації Президента України та Ради національної безпеки і оборони України³, за якого Головне управління з питань безпекової та оборонної політики могло би виконувати роль сполучної ланки.

Особливості відносин апарату глави держави та Ради національної безпеки і оборони України виявляються й на прикладі передачі в рамках реорганізації Адміністрації Президента України у Секретаріат Президента України згідно Указу Президента України від 08.02.2005 р. № 208/2005⁴ функцій, фінансування та штатної чисельності ліквідованого Головного управління з питань судової реформи, діяльності військових формувань та правоохоронних органів до Апарату Ради національної безпеки і оборони України. Хоча тут є дещо неоднозначною доцільність віднесення до компетенції Ради національної безпеки і оборони України питань контролю за проведенням судової

¹ Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України : від 05.03.1998 р., № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

² Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України : від 14.10.2005 р., № 1446/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2651.

³ Зозуля О. И. О взаимодействии Администрации Президента Украины и Совета национальной безопасности и обороны Украины / Зозуля О. И. // Верховенство права та правова держава : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 18–19 травня 2013 р.). – Херсон : Вид. дім «Гельветика», 2013. – С. 26–29.

⁴ Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України : від 08.02.2005 р., № 208/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 8. – Ст. 434.

реформи, що прямо не відноситься до сфери національної безпеки і оборони. Іншим же Указом Президента України від 15.12.2006 р. № 1084/2006¹ означений Указ Президента України № 208/2005 був скасований, а нині у структурі Адміністрації Президента України знову функціонують Головне управління з питань діяльності правоохоронних органів та Головне управління з питань судоустрою. Вказане підтверджує відсутність усталеного і послідовного бачення організації забезпечення діяльності глави держави, узгодженого розподілу повноважень у цій сфері між його допоміжними органами, що може негативно позначитись на цілісності й злагодженому функціонуванні системи допоміжних органів Президента України.

Проявом взаємодії можна розглядати й передбачене Указом Президента України від 14.10.2005 р. за № 1446/2005² внесення глави держави спільного подання Глави Секретаріату (Адміністрації) Президента України та Секретаря Ради національної безпеки і оборони України на призначення Голови Комітету з політики військово-технічного співробітництва та експортного контролю при Президентові України. У той же час, організація діяльності цього Комітету у більшій мірі належить до сфери відання не стільки Адміністрації Президента України, як Ради національної безпеки і оборони України, зокрема згідно п. 5 Указу Президента України від 24.12.2002 р. № 1207/2002³ апаратом даного Комітету є окремий структурний підрозділ Апарату Ради національної безпеки і оборони України. З огляду на це, як ми раніше вже зазначали⁴, не вбачається особливої

¹ Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України : Указ Президента України : від 15.12.2006 р., № 1084/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 51. – Ст. 3395.

² Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України : від 14.10.2005 р., № 1446/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2651.

³ Про додаткові заходи щодо вдосконалення контролю у сфері міжнародного військово-технічного співробітництва : Указ Президента України : від 24.12.2002 р., № 1207/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 52. – Ст. 2364.

⁴ Зозуля О. І. Секретаріат Президента України у системі допоміжних органів глави держави: нормативно-правові суперечності та практика / О. І. Зозуля // Форум права. – 2007. – № 3. – С. 124–135 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07zoictp.pdf>.

потреби у подібному залученні керівника апарату глави держави до погодження діяльності Ради національної безпеки і оборони України та кадрових призначень у стратегічній сфері. У будь-якому разі, вдосконалення організації та функціонування системи допоміжних органів глави держави вимагає правового визначення всіх напрямків і алгоритмів взаємодії Адміністрації Президента України з Радою національної безпеки і оборони України із урахуванням статусу першої як центрального і координаційного допоміжного органу глави держави та другої як координаційно-контрольного органу з питань національної безпеки і оборони.

Досить помітне місце у забезпеченні діяльності глави держави відіграє Державне управління справами, що виділяється з загально-го масиву спеціалізованих допоміжних органів Президента України. І у першу чергу, компетенція Державного управління справами охоплює не різні види (аналітичної, організаційної, дорадчої тощо) допоміжної діяльності щодо конкретного питання, а в цілому усе матеріально-технічне, соціально-побутове й інше пов'язане із цим забезпечення діяльності Президента України як за п. 1, 3 Положення від 17.12.2002 р. згідно Указу Президента України № 1180/2002¹. За даним критерієм Державне управління справами навіть може бути співставлене з Адміністрацією Президента України, оскільки робота обох цих допоміжних органів, хоч і у дещо різній площині, проте створює умови діяльності як самого Президента України, так і його допоміжних органів.

У зв'язку із цим, на нашу думку, Державне управління справами взагалі можна розглядати як своєрідне продовження Адміністрації Президента України, саме на основі Управління справами якої відповідно до Указу Президента України від 23.02.2000 р. № 278/2000² й було сформоване Державне управління справами. При цьому, незважаючи на таку передачу повноважень з матеріально-технічного забезпечення діяльності глави держави від його апарату до Державного

¹ Про Положення про Державне управління справами : Указ Президента України : від 17.12.2002 р., № 1180/2002 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 7. – Ст. 320.

² Про Державне управління справами : Указ Президента України : від 23.02.2000 р., № 278/2000 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 7. – Ст. 305.

управління справами, за попереднім Секретаріатом Президента України, наприклад, все ще зберігались функції щодо матеріально-технічного, фінансового й соціально-побутового забезпечення діяльності Президента України та його допоміжних органів як за пп. 24 п. 4 Положення від 04.11.2005 р. згідно Указу Президента України № 1548/2005¹. Крім цього, за Указом Президента України від 14.10.2005 р. № 1445/2005² у структурі тодішнього Секретаріату Президента України існувала й відповідна Служба матеріального забезпечення. Підкреслимо, що подібна суперечливість нормативно-правового регулювання фактично призводила до ситуації дублювання повноважень у сфері матеріально-технічного забезпечення діяльності глави держави.

Відповідно до п. 1, 3, 4 Положення від 17.12.2002 р. за Указом Президента України № 1180/2002³ Державне управління справами є спеціальним державним органом з матеріально-технічного, соціально-побутового, фінансового та іншого забезпечення діяльності Президента України, його Адміністрації та інших допоміжних органів глави держави. Відтак, з питань матеріально-фінансового і побутового забезпечення Адміністрація Президента України не може вважатись керівною у відносинах з Державним управлінням справами, навпаки відомою мірою залежачи від її діяльності. Проте вказане не означає повну відсутність важелів впливу апарату глави держави на Державне управління справами. Організація діяльності останнього виявляє доволі тісний зв'язок із Адміністрацією Президента України, за поданням Глави якої призначається Керівник Державного управління справами, а за погодженням визначається гранична чисельність, структура та штатний розпис згідно п. 9, 11 Положення від 17.12.2002 р. за Указом Президента України № 1180/2002⁴. Крім цього,

¹ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.

² Про створення Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 14.10.2005 р., № 1445/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2650.

³ Про Положення про Державне управління справами : Указ Президента України : від 17.12.2002 р., № 1180/2002 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 7. – Ст. 320.

⁴ Про Положення про Державне управління справами : Указ Президента України : від 17.12.2002 р., № 1180/2002 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 7. – Ст. 320.

згідно Указу Президента України від 22.12.2005 р. № 1818/2005¹ Головою Комісії з питань забезпечення Державним управлінням справами медичного та санаторно-курортного обслуговування визначено керівника апарату глави держави, а заступником Голови Комісії – заступника Керівника Державного управління справами. Хоча й, як на нас, залучення керівника апарату глави держави до вирішення іншим допоміжним органом питань курортного обслуговування не відповідає ані його статусу, ані профілю посадових обов'язків.

Отже, у жодному разі не применшуючи значення матеріально-фінансового забезпечення діяльності глави держави та його допоміжних органів, Адміністрація Президента України займає більш вагомe місце у системі допоміжних органів Президента України². Апарат глави держави опікується остаточно нормативно невизначеним широким колом питань організаційного, правового, аналітичного, консультативно-дорадчого й іншого забезпечення діяльності Президента України, приймаючи при цьому певну участь й у формуванні та функціонуванні Державного управління справами, що є провідним допоміжним органом з питань матеріально-технічного, соціально-побутового та фінансового забезпечення. В цілому, констатуємо скоріше партнерський, аніж конкуруючий характер відносин Адміністрації Президента України та Державного управління справами, що зумовлюється дещо відмінними сферами їх повноважень. Загалом же пріоритетним у правовому регулюванні статусу Державного управління справами виступає впорядкування порядку реалізації ним своїх повноважень, його взаємин з Адміністрацією Президента України, а також забезпечення дієвої системи контролю за використанням матеріально-фінансових ресурсів, зважаючи на виявлені

¹ Про внесення зміни до Положення про Комісію з питань забезпечення Державним управлінням справами медичного та санаторно-курортного обслуговування : Указ Президента України : від 22.12.2005 р., № 1818/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 51. – Ст. 3188.

² Зозуля О. І. Адміністрація Президента України у системі допоміжних органів глави держави / Зозуля О. І. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2013. – Вип. 21. – Ч. 1. – Т. 1. – С. 138–141.

Рахунковою палатою¹ бюджетні правопорушення й неефективне використання коштів Державним управлінням справами.

Відзначимо, що в цілому позитивним прикладом є розподіл повноважень між Адміністрацією Президента України та Комісією державних нагород та геральдики при Президентіві України. Так, апарат глави держави згідно пп. 17 п. 4 Положення від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010² забезпечує опрацювання та подання в установленому порядку на розгляд Президента України пропозицій щодо нагородження державними нагородами. У свою чергу, Комісія державних нагород та геральдики уповноважується насамперед попередньо розглядати питання, пов'язані із нагородженням державними нагородами України, згідно Положення від 31.12.2011 р. за Указом Президента України № 1211/2011³, а підготовка матеріалів на її засідання та організаційне забезпечення діяльності здійснюється відповідними підрозділами Адміністрації Президента України. Щоправда тут слід враховувати, що Головою даної Комісії є Глава Адміністрації Президента України, а заступниками Голови Комісії – інші посадові особи апарату глави держави, які зовсім не обов'язково мають бути фахівцями з нагородної чи геральдичної справи. Це безпосередньо свідчить про активну участь Адміністрації Президента України на всіх етапах опрацювання, попереднього розгляду та внесення главі держави пропозицій по нагородженню державними нагородами, що ставить питання об'єктивності та безсторонності вивчення кандидатур на нагородження у функціонуючій на громадських засадах Комісії державних нагород та геральдики.

Аналогічна практика складається й щодо деяких інших допоміжних органів Президента України, зокрема Комісії при Президентіві

¹ Рахункова палата повідомляє про результати перевірки використання коштів Державним управлінням справами / Рахункова палата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/185748>.

² Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

³ Питання Комісії державних нагород та геральдики : Указ Президента України : від 31.12.2011 р., № 1211/2011 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 18. – Ст. 655.

України з питань громадянства. Діяльність даної Комісії так само пов'язана із відповідними повноваженнями Адміністрації Президента України, у структурі якої за Указом Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011¹ функціонує спеціальне Управління з питань громадянства, на яке п. 7, 12 Положення від 27.03.2001 р. за Указом Президента України № 215/2001² покладено попереднє опрацювання та підготовку на розгляд Комісії матеріалів з питань громадянства, а також організаційне й інше забезпечення її діяльності. До складу цієї Комісії також входить одразу п'ять посадових осіб апарату глави держави за Указом Президента України від 12.02.2013 р. № 76/2013³. Тому вважаємо, що названі допоміжні органи Президента України мають набути більшої самостійності від апарату глави держави, залишивши за ним в особі спеціальних підрозділів, передусім, лише функції організаційно-технічного забезпечення діяльності таких допоміжних органів Президента України.

Відмітимо, що мережа спеціалізованих допоміжних органів Президента України направлена на забезпечення його діяльності у досить різних сферах суспільних відносин, у тому числі в економічній сфері. Відтак, означимо й Комітет економічних реформ, діяльність якого згідно п. 1, 3, 4 Положення від 17.03.2010 р. за Указом Президента України № 355/2010⁴ спрямована на опрацювання механізмів реалізації, підготовку національних планів дій щодо впровадження, забезпечення підготовки законопроектів, а також аналіз ефективності реалізації Програми економічних реформ на 2010-2014 роки. При цьому, положення Конституції України прямо не передбачають повноваження Президента України у забезпеченні економічної

¹ Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

² Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» : Указ Президента України : від 27.03.2001 р., № 215/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 13. – Ст. 533.

³ Про новий склад Комісії при Президентові України з питань громадянства : Указ Президента України : від 12.02.2013 р., № 76/2013 // Офіційний вісник Президента України. – 2013. – № 4. – Ст. 177.

⁴ Питання Комітету з економічних реформ : Указ Президента України : від 17.03.2010 р., № 355/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 20. – Ст. 946.

самостійності України, а також розробці та здійсненні загальнодержавних програм економічного розвитку, що за п. 1, 4 ч. 1 ст. 116 Конституції України¹ відноситься до компетенції Кабінету Міністрів України. І хоча згідно ч. 2 ст. 25 Закону України від 07.10.2010 р. № 2591-VI² Кабінет Міністрів України уповноважений забезпечувати реалізацію програм Президента України, це ще не означає можливість прямого управління ним діяльністю Кабінету Міністрів України у сфері реалізації своїх програм. А тому сумнівним постає визначення за Указом Президента України від 16.01.2013 р. № 18/2013³ відповідних керівників центральних органів виконавчої влади відповідальними за напрямками упровадження його Програми економічних реформ.

Відносини ж Адміністрації Президента України та Комітету економічних реформ на нормативно-правовому рівні вибудовуються за традиційною схемою покладення на апарат глави держави організаційно-технічного забезпечення діяльності Комітету економічних реформ, включення до складу його Керуючої ради Глави Адміністрації Президента України, покладення обов'язків виконавчого секретаря Комітету на одного з перших заступників керівника апарату глави держави згідно п. 7, 13, 15 Положення від 17.03.2010 р. за Указом Президента України № 355/2010⁴. У структурі Адміністрації Президента України також утворюється спеціальне Головне управління з питань економічної політики та впровадження економічних реформ (Указ Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011⁵), що в комплексі забезпечує фактичну нормативно необмежену залежність Комітету економічних реформ від Адміністрації Президента України.

¹ Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Про Кабінет Міністрів України : Закон України : від 07.10.2010 р., № 2591-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 79. – Ст. 2792.

³ Про керівників напрямів реформ : Указ Президента України : від 16.01.2013 р., № 18/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – Ст. 152.

⁴ Питання Комітету з економічних реформ : Указ Президента України : від 17.03.2010 р., № 355/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 20. – Ст. 946.

⁵ Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

Хоча функціонування як Комітету економічних реформ, так й названого підрозділу у складі апарату глави держави, зважаючи на законодавчу відсутність повноважень Президента України у цій сфері, розглядається нами як нераціональне використання потенціалу системи забезпечення діяльності глави держави.

Слід вказати, що на сьогодні вже склалась певна практика утворення допоміжних органів, безпосередньо не пов'язаних із забезпеченням реальних конституційних повноважень Президента України, що відображує викривлене розуміння таких допоміжних органів як своєрідної арени обговорення та прийняття (нерідко політичних) рішень. Аналогічну ситуацію констатує й І. І. Бодрова¹, відзначаючи неприпустимість як формування допоміжних органів глави держави з питань, не віднесених до відання Президента України, так і виходу таких органів за межі допоміжної діяльності.

За аналогією з Комітетом економічних реформ організаційно-технічне забезпечення діяльності Громадської гуманітарної ради також покладається на Адміністрацію Президента України, а один із заступників її Глави є секретарем Громадської гуманітарної ради згідно п. 6, 9 Положення від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 469/2010². При цьому, як і організація діяльності Адміністрації Президента України, повноваження Громадської гуманітарної ради не мають достатньої чіткості, а її рішення, як ми вже відзначали³, на практиці попри нормативно визначену рекомендаційність часто мають директивний характер. Тому майже повна неврегульованість координаційних повноважень Адміністрації Президента України щодо інших допоміжних органів глави держави розглядається нами у контексті загальних тенденцій нормативно-правового регулювання

¹ Бодрова І. І. Система допоміжних органів при Президентові України / І. І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 23. – С. 97.

² Про Громадську гуманітарну раду : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 469/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 974.

³ Зозуля О. І. Роль спеціалізованих допоміжних органів Президента України у забезпеченні діяльності глави держави / О. І. Зозуля // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 358–370 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2012-1/12zoizgd.pdf>.

їх статусу, що нерідко є фрагментарним і неузгодженим. Відповідно й вдосконалення статусу та ролі Адміністрації Президента України у системі допоміжних органів глави держави має відбуватись в рамках комплексного оновлення усієї моделі організації забезпечення діяльності Президента України, що, зважаючи на різний рівень правового регулювання статусу різних допоміжних органів, повинно здійснюватись насамперед на законодавчому рівні.

Таким чином, система допоміжних органів Президента України є сукупністю взаємопов'язаних і взаємодіючих спеціально уповноважених державних інституцій, які відповідно до чинного законодавства спільно здійснюють забезпечення виконання конституційних повноважень глави держави. Адміністрація Президента України, як постійно діючий і укомплектований на професійній основі допоміжний орган глави держави загальної компетенції, виступає центральним елементом даної системи, координуючи та забезпечуючи діяльність інших допоміжних органів Президента України. Пріоритетними напрямками оптимізації системи допоміжних органів Президента України виступає нормативно-правове закріплення поділу їх повноважень, форм і порядку взаємодії Адміністрації Президента України з іншими допоміжними органами глави держави.

Висновки до розділу 2

Принципами організації та діяльності апарату Президента України є вихідні керівні засади, що визначають сутність апарату глави держави як державної інституції, зміст і напрямки його формування, та втілюються у практичній роботі по забезпеченню діяльності глави держави. Практика функціонування сучасної Адміністрації Президента України має ґрунтуватись на загальних принципах верховенства права, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, відкритості, ієрархічності та професійності. Спеціальними принципами організації діяльності апарату Президента України повинні визначатись його політична нейтральність, відповідальність і підзвітність главі держави, а також єдність функціональної, структурної, кадрової та матеріально-фінансової основи.

В рамках забезпечення виконання конституційних повноважень глави держави Адміністрація Президента України здійснює експертно-аналітичну, консультативно-дорадчу, організаційну, юридичну, контрольну, комунікаційну, кадрову та матеріально-технічну функції, що покладаються в основу її компетенції та структурної організації. Компетенція Адміністрації Президента України переважно ґрунтується на повноваженнях ліквідованого Секретаріату Президента України, що вказує на недоцільність проведених змін в організації апарату Президента України.

Предмет відання Адміністрації Президента України складають фактично всі напрямки забезпечення діяльності Президента України, виключаючи її самостійну участь в реалізації державної влади поза межами забезпечення виконання конституційних повноважень Президента України. Але лише частина повноважень Адміністрації Президента України має виключний характер, інші її повноваження можуть частково збігатись з повноваженнями інших допоміжних органів глави держави та реалізуються в рамках їх спільної узгодженої діяльності. Повноваження сучасної Адміністрації Президента України мають бути приведені у відповідність із чинною редакцією Конституції України й останніми законодавчими змінами, зокрема що стосується повноважень Президента України у сфері судоустрою.

Адміністрація Президента України не має ухвалювати самостійних рішень у площині контролю за виконанням актів і доручень Президента України органами виконавчої влади, обмежуючи своє функціонування виключно лише вивченням стану їх виконання та підготовкою відповідних матеріалів для розгляду й вирішення Президентом України. Адміністрація Президента України може здійснювати вплив на функціонування органів державної влади не безпосередньо, а лише опосередковано через правові рішення Президента України. Ефективне виконання повноважень Адміністрації Президента України потребує нормативно-правового врегулювання суб'єктів, напрямків, форм, меж і порядку взаємодії Адміністрації Президента України з іншими державними органами (а у деяких випадках й розмежування їх компетенції), що виступатиме однією

з гарантій правомірної реалізації завдань та функцій Адміністрації Президента України.

Сучасна структура Адміністрації Президента України характеризується поступовим відходом від структурної організації Секретаріату Президента України, що виявляється в укрупненні й поділі підрозділів, зміні статусу, їх перейменуванні та перепідпорядкуванні. Тенденційне збільшення кількості та підвищення статусу підрозділів Адміністрації Президента України без урахування її нормативно визначеної компетенції призводить до збільшення чисельності працівників і розширення управлінського апарату Адміністрації Президента України, а в окремих випадках і до дублювання повноважень інших його допоміжних органів. Це, а також утворення у складі Адміністрації Президента України «реформістських» підрозділів з питань економічних реформ, реформування правоохоронних органів та органів юстиції, інтеграційних процесів і конституційно-правової модернізації зумовлює штучне підвищення ролі Адміністрації Президента України у визначенні та реалізації державної політики.

Основними завданнями структурної реорганізації Адміністрації Президента України виступає спрощення її структури, скорочення управлінського апарату та чисельності працівників. Організація самостійних підрозділів Адміністрації Президента України має відбуватися на основі їх предметної або видової спеціалізації із тим, аби кожен фаховий підрозділ комплексно охоплював певну сферу чи різновид забезпечення діяльності глави держави. З метою забезпечення узгодженої організації і злагодженої діяльності Адміністрації Президента України актуалізується виключно лише комплексний підхід до встановлення та перегляду повноважень, структури і чисельності працівників Адміністрації Президента України.

Специфіка повноважень глави держави вимагає утворення різноманітних за особовим складом, обсягом компетенції, територією і строком дії, організаційною формою допоміжних органів, що об'єднані спільною метою забезпечення діяльності Президента України й складають єдину систему його допоміжних органів. Особлива роль Адміністрації Президента України у системі допоміжних орга-

нів, що полягає в координації та забезпеченні нею діяльності інших допоміжних органів, обумовлюється загальним характером компетенції Адміністрації Президента України, постійністю її функціонування і комплектуванням на професійній основі.

Для колегіальних допоміжних органів Президента України доволі усталеним є об'єктивно не зумовлене входження до їх складу представників Адміністрації Президента України (нерідко як голів, їх заступників чи секретарів), а також формування в її структурі функціонально подібних підрозділів, внаслідок чого Адміністрація Президента України бере участь не тільки в організаційно-технічному забезпеченні діяльності інших допоміжних органів, але й в усій організації їх діяльності. Глава Адміністрації Президента України всупереч існуючій практиці не може бути членом Ради національної безпеки і оборони України, оскільки він не є керівником центрального органу виконавчої влади.

Вдосконалення організації системи допоміжних органів Президента України першочергово потребує законодавчого визначення статусу Адміністрації Президента України як центрального координуючого органу у системі допоміжних органів Президента України і всіх форм участі Адміністрації Президента України в їх організації та діяльності, розмежування компетенції з усуненням дублюючих повноважень і структур, а також закріплення механізму взаємодії Адміністрації Президента України з іншими допоміжними органами глави держави. Врегулювання напрямків і порядку взаємодії Адміністрації Президента України з Радою національної безпеки і оборони України має відбуватись з урахуванням статусу першої як центрального і координаційного допоміжного органу глави держави та другої як координаційно-контрольного органу з питань національної безпеки і оборони.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАЦІЇ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

3.1. Сучасний стан правового регулювання статусу апарату Президента України

Запроваджена сьогодні практика підзаконної регламентації статусу апарату Президента України неоднозначними завданнями та суперечливою практикою його функціонування виявила часткову неспроможність вирішувати складні питання організації системи забезпечення діяльності Президента України. А відсутність чіткого визначення правового статусу допоміжних органів глави держави, як за В. В. Шутовичем¹, становить одну з основних проблем ефективного забезпечення діяльності Президента України. З цією метою впорядкування роботи центрального допоміжного органу глави держави ми пропонуємо саме законодавчий спосіб врегулювання статусу апарату Президента України², у ракурсі чого з'явилося декілька законопроектів про апарат глави держави, зокрема законопроект

¹ Шутович В. В. Місце і роль консультативних, дорадчих органів у системі нормопроектного забезпечення діяльності Президента України: проблеми теорії та практики / Шутович Віталій В'ячеславович // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3 (12). – С. 74.

² Зозуля О. І. Канцелярія Президента України: правові засади побудови апарату глави держави / О. І. Зозуля // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 152–182 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08zoiagd.pdf>.

«Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 24.09.2008 р. під реєстр. № 3215¹. З огляду на це й вбачаємо актуальним дослідження перспектив і напрямків законодавчої регламентації статусу Адміністрації Президента України як апарату глави держави.

Позицію щодо саме законодавчого врегулювання статусу апарату глави держави в Україні також поділяють С. А. Агафонов², Ю. П. Битяк^{3;4}, М. І. Зелінська⁵, Н. Г. Плахотнюк⁶, С. Г. Серьогіна та І. І. Бодрова⁷. Зокрема Ю. П. Битяк вважає доцільним прийняття Закону України «Про Секретаріат Президента України, інші консультативні та дорадчі органи, що ним утворюються», у якому в найбільш загальному вигляді визначити їх правовий статус. Разом із тим, як на нас, реальне впорядкування статусу апарату глави держави в Україні, встановлення оптимального режиму його функціонування, гарантування

¹ Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

² Агафонов С. А. Інститут Президента в системі державної влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / С. А. Агафонов ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 16 с.

³ Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід / Ю. П. Битяк, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. – Х. : Оберіг, 2012. – С. 7–8.

⁴ Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – С. 35.

⁵ Зелінська М. І. Інститут президентства в Україні: етапи трансформації : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / М. І. Зелінська ; Дніпропетр. нац. ун-т. – Д., 2008. – С. 18.

⁶ Плахотнюк Н. Г. Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Н. Г. Плахотнюк ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 1999. – С. 15.

⁷ Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід / Ю. П. Битяк, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. – Х. : Оберіг, 2012. – С. 7–8.

діяльності та недопущення перебирання повноважень інших державних органів потребує не лише закріплення формально-правового статусу, але й достатньо детального розкриття його змісту на рівні єдиного узгодженого законодавчого акту.

Однак, не можна погодитись із Н. О. Рибалкою в тому, що «в правовій державі інститут Секретаріату (апарату – О. З.) Президента України має діяти виключно і в межах (майбутнього – О. З.) Закону України «Про Секретаріат Президента України»¹ (але в іншій своїй роботі названий вчений посилається вже на інший «Закон України про забезпечення державної діяльності Президента України шляхом створення... допоміжних органів і служб»²). І хоча законодавчий спосіб визначення статусу апарату Президента України дійсно є найбільш пріоритетним рівнем правового регулювання, проте, з іншого боку, прийняття відповідного закону очевидно ще не спроможне вирішити усі існуючі та нові питання функціонування апарату Президента України. А тому, як ми раніше вже відзначали³, на рівні з ухваленням профільного закону не менш важливе значення має забезпечення відповідності йому всіх інших нормативно-правових актів (і передусім, актів Президента України) з питань організації та діяльності апарату глави держави, що разом із законом мають утворювати його цілісну нормативно-правову основу.

Сучасним прикладом законопроектного забезпечення статусу апарату глави держави є проект Закону України від 07.02.2013 р. за реєстр. № 2221 (поданий народними депутатами України А. П. Яценюком, В. В. Кличко, О. Я. Тягнибоком)⁴, направлений на скасування

¹ Рибалка Н. О. Апарат обслуговування державної діяльності Президента України, нормативно-правові засади його створення та діяльності / Рибалка Наталія Олегівна // Наше право. – 2008. – № 4. – Ч. 1. – С. 59.

² Рибалка Н. О. До деяких питань діяльності Секретаріату Президента України / Рибалка Наталія Олегівна // Наше право. – 2009. – № 1. – Ч. 1. – С. 43.

³ Зозуля О. І. Особливості розуміння апарату та допоміжних органів глави держави / Зозуля О. І. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2010. – Вип. 13. – Ч. 1. – С. 129–134.

⁴ Про скасування необґрунтованих пільг та привілеїв для осіб, уповноважених на виконання функцій держави : Проект Закону України : від 07.02.2013 р., реєстр. № 2221 (поданий народними депутатами України А. П. Яценюком, В. В. Кличко,

ня пільг і привілеїв для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, у тому числі й Президента України. Незважаючи на те, що даний законопроект так і не був схвалений Верховною Радою України, він містить низку важливих положень з приводу організації Адміністрації Президента України, що мають бути враховані у подальшому конституційно-правовому регулюванні її статусу. По-перше, це гарантування державою створення належних умов для діяльності Президента України та визначення напрямків забезпечення його діяльності – організаційне, правове, наукове, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, матеріально-технічне, фінансово-господарське та інше забезпечення відповідно до ч. 1 ст. 5 законопроекту від 07.02.2013 р. за реєстр. № 2221. Як на нас, законодавче закріплення подібних завдань (доповнюючи їх ще й дорадчим забезпеченням діяльності глави держави) Адміністрації Президента України має важливе значення як для подальшого конституційно-правового регулювання її статусу, так і для безпосереднього визначення векторів практичної діяльності, що не повинно допускати виконання нею невластивих повноважень.

Отже, по-друге, акцентуємо увагу на передбаченій ч. 2 ст. 5 законопроекту від 07.02.2013 р.¹ неможливості здійснення Адміністрацією Президента України «розпорядчих функцій». І хоча це є цілком очевидним положенням, що витікає з статусу Адміністрації Президента України як державного органу, який самостійно не реалізує управлінські державно-владні повноваження, проте практиці функціонування апарату глави держави в Україні відомі випадки перебирання ним деяких повноважень органів виконавчої влади або ж прямого чи опосередкованого впливу на їх діяльність. Сприйняття та законодавче закріплення даного принципу в цілому сприятиме інституалізації

О. Я. Тягнибоком) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=45684&pf35401=250057>.

¹ Про скасування необґрунтованих пільг та привілеїв для осіб, уповноважених на виконання функцій держави : Проект Закону України : від 07.02.2013 р., реєстр. № 2221 (поданий народними депутатами України А. П. Яценюком, В. В. Кличко, О. Я. Тягнибоком) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=45684&pf35401=250057>.

Адміністрації Президента України у державному механізмі, нормалізації її відносин з іншими органами публічної влади, а так само й більшій концентрації діяльності за актуальними напрямками забезпечення виконання конституційних повноважень глави держави. Проте, як на нас¹, реальність заборони виконання Адміністрацією Президента України управлінських повноважень вимагає законодавчого визначення й інших аспектів її організації та діяльності, зокрема закріплення статусу Адміністрації Президента України як апарату глави держави і державного органу, встановлення вичерпного переліку повноважень, правової деталізації форм і порядку їх реалізації, впровадження у діяльність Адміністрації Президента України принципів прозорості, відкритості і гласності тощо. Крім цього, актуалізується також й розкриття сутності та змісту означених «розпорядчих функцій», які не може здійснювати Адміністрація Президента України, або ж, наприклад, позначення їх більш загальною як «державно-владні управлінські повноваження».

По-третє, ч. 2 ст. 5 законопроекту від 07.02.2013 р. за реєстр. № 2221² забезпечення діяльності Президента України покладається на Адміністрацію Президента України, граничну чисельність якої пропонується скоротити до двоста штатних одиниць. При цьому, одразу означимо деяку неточність названих положень, адже забезпечення діяльності глави держави здійснюється не тільки Адміністрацією Президента України, але й низкою інших його допоміжних органів. Ця обставина даним законопроектом від 07.02.2013 р. необґрунтовано не враховується, оскільки ліквідація, скорочення

¹ Зозуля О. І. Особливості сучасного законопроектного забезпечення діяльності апарату Президента України / Зозуля Олександр Ігорович // Верховенство права як основа сучасного конституціоналізму. VI Тодиківські читання : збірка тез наук. доповідей і повідомлень Міжнародної наук. конф. молодих учених, аспірантів і студентів (м. Харків, 27–28 вересня 2013 р.) / за заг. ред. проф. А. П. Гетьмана. – Х. : Права людини, 2013. – С. 179–180.

² Про скасування необґрунтованих пільг та привілеїв для осіб, уповноважених на виконання функцій держави : Проект Закону України : від 07.02.2013 р., реєстр. № 2221 (поданий народними депутатами України А. П. Яценюком, В. В. Кличко, О. Я. Тягнибоком) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=45684&pf35401=250057>.

чисельності працівників та обсягів фінансування інших допоміжних структур має не менше відношення до оптимізації й спрощення системи забезпечення діяльності Президента України. У той же час, навряд чи може вважатись прийнятною передбачена ч. 7 ст. 6 даного законопроекту «рекомендація» Президентові України ліквідувати Державне управління справами, утворення та ліквідація якого належить до виключної компетенції глави держави, що у такому випадку не зобов'язаний якось реагувати на подібні «рекомендації». Відтак, оптимізація системи допоміжних органів глави держави має здійснюватись не лише на законодавчому рівні, а комплексно, у тому числі Президентом України шляхом оновлення їх мережі та організації діяльності згідно відповідних законодавчих засад.

Не виглядає переконливим аргумент Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, що «встановлення штатної чисельності апарату відповідних органів за усталеною державно-правовою практикою належить до компетенції органу, для обслуговування якого утворено апарат»¹. Як на нас, існуюча практика визначення граничної чисельності й інших засад організації Адміністрації Президента України у жодному разі не має бути перешкодою їх законодавчій регламентації як більш високому й пріоритетному рівню нормативно-правового забезпечення. При цьому, п. 28. ч. 1 ст. 106 Конституції України, яким закріплено повноваження Президента України утворювати допоміжні органи, не визначає встановлення граничної чисельності працівників Адміністрації Президента України як виключну складову даного повноваження Президента України.

З приводу встановлення граничної чисельності працівників Адміністрації Президента України саме на рівні двоста осіб в аспекті законопроекту від 07.02.2013 р. можна погодитись із зауваженою Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної

¹ Про скасування необґрунтованих пільг та привілеїв для осіб, уповноважених на виконання функцій держави : Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на Проект Закону України від 07.02.2013 р., реєстр. № 2221 : від 20.03.2013 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=45684&pf35401=254765>.

Ради України у Висновку від 20.03.2013 р.¹ відсутністю обґрунтування та розрахунків саме такої чисельності працівників. У той же час, нами раніше вже пропонувалось скорочення чисельності працівників апарату Президента України до двоста п'ятдесяти штатних одиниць², що має супроводжуватись приведенням компетенції Адміністрації Президента України у відповідність із функціями Президента України, а також спрощенням її структурної організації із ліквідацією зайвих керівних посад і підрозділів, діяльність яких безпосередньо не направлена на забезпечення конституційних повноважень Президента України. З цих саме позицій вбачається, що встановлення та зміна кадрової основи функціонування апарату глави держави в Україні має проводитись на законодавчому рівні виключно спільно з відповідним переглядом його повноважень і структури.

Крім законопроекту від 07.02.2013 р. за реєстр. № 2221 інший вище вже згаданий законопроект від 24.09.2008 р. за реєстр. № 3215 є більш-менш структурованим й комплексним варіантом законодавчого врегулювання статусу апарату Президента України. При цьому, переважною більшістю своїх положень за винятком деяких незначних новацій він відтворює аналогічні попередньо подані законопроекти відповідно від 12.10.2002 р. за реєстр. № 2297³ та від 28.11.2002 р. за реєстр. № 2297⁴.

¹ Про скасування необґрунтованих пільг та привілеїв для осіб, уповноважених на виконання функцій держави : Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на Проект Закону України від 07.02.2013 р., реєстр. № 2221 : від 20.03.2013 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=45684&pf35401=254765>.

² Зозуля О. І. Канцелярія Президента України: правові засади побудови апарату глави держави / О. І. Зозуля // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 152–182 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08zoiagd.pdf>.

³ Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 12.10.2002 р., реєстр. № 2297 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=24464>.

⁴ Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України :

Ці внесені зміни до оригінального законопроекту були направлені не на усунення недоліків законопроектів від 12.10.2002 р. та від 28.11.2002 р. чи врахування суперечливого реорганізаційного досвіду розбудови Адміністрації (Секретаріату) Президента України, а лише на приведення положень законопроекту у відповідність чинному на тоді Закону України від 08.12.2004 р. № 2222-IV¹ та усунення очевидних (але не усіх) нормотворчих помилок.

Відповідно до преамбули законопроекту від 24.09.2008 р. його «спрямовано на реалізацію статей 19, 92 та 106 Конституції України з метою законодавчого врегулювання діяльності консультативних, дорадчих та інші допоміжних органів та служб, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України»². По-перше, зазначимо, що на підставі ст. 19 Конституції України від 28.06.1996 р.³ згідно з Конституцією та законами України зобов'язуються діяти саме органи державної влади, до яких, як ми вже зазначали у п. 1.1 Розділу 1, апарат глави держави з позицій поділу державної влади не може бути безумовно віднесений. Хоча сьогодні й існує зумовлена численними та багатовекторними реорганізаціями Адміністрації (Секретаріату) Президента України нагальна суспільна необхідність детального й стабільного законодавчого регулювання її статусу. Більш того, як вказується у Пояснювальній записці від 12.10.2002 р., законодавче врегулювання діяльності допоміжних органів глави держави «дозволить припинити... незаконне втручання в діяльність

Проект Закону України : від 28.11.2002 р., реєстр. № 2297 (поданий народними депутатами України Ю. А. Кармазіним, М. В. Кравченком) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=26094>.

¹ Про внесення змін до Конституції України : Закон України : від 08.12.2004 р., № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

² Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

³ Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

виконавчої влади»¹, що слід визнати одним із недоліків, який мав, а, можливо, й має місце у діяльності апарату Президента України. У той же час, абсолютно недостатнім вбачається запропонований Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України² варіант поверхового врегулювання статусу допоміжних органів глави держави у Законі України «Про Президента України», що без детального визначення їх основних завдань, структури та компетенції посадових осіб навряд чи матиме наслідком реальну трансформацію конституційно-правового статусу апарату й інших допоміжних органів глави держави.

По-друге, ст. 92 Конституції України³ визначає лише ті сфери суспільних відносин, що підлягають обов'язковому законодавчому врегулюванню, до числа яких питання статусу апарату Президента України не відносяться. Однак, Конституція України не встановлює жодних обмежень для прийняття законів з питань, не вказаних у ст. 92 Конституції України⁴, тобто де-юре Верховна Рада України цілком повноважна законодавчо врегульовувати статус апарату Президента України.

І, по-третє, деякої неоднозначності у питанні правомірності законодавчого врегулювання організації апарату Президента України додає Рішення Конституційного Суду України від 02.03.1999 р. № 2-рп/99, яким підкреслюється, що законами можуть регулюватися питання,

¹ Пояснювальна записка до Проекту Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 12.10.2002 р., реєстр. № 2297 : від 12.10.2002 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=24503>.

² Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на Проект Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 28.11.2002 р., реєстр. № 2297 : від 10.12.2002 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=26848>.

³ Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

⁴ Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

«вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування»¹. Проте на відміну від Висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 19.01.2009 р.² (хоча раніше у своєму Висновку від 10.12.2002 р. воно погоджувалось, що питання статусу допоміжних органів глави держави «справді потребують певного регулювання на рівні закону»³) ми не вбачаємо у прийнятті закону про апарат глави держави порушення конституційних повноважень Президента України утворювати допоміжні органи⁴, оскільки цим законом не створюватиметься новий допоміжний орган, а лише визначатиметься нова організація вже існуючого, який до того ж конкретно не названий на конституційному рівні.

Безперечно, що вагоме значення у розбудові апарату глави держави має мета його діяльності та основи правового статусу. Так, відповідно до ч. 1 ст. 1 законопроекту від 24.09.2008 р. «для організаційного, інформаційно-аналітичного, експертно-правового та матеріально-технічного забезпечення діяльності Президента України і

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України» (справа про комунальні послуги) : від 02.03.1999 р., № 2-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 10.

² Зозуля О. І. Реалії законодавчого забезпечення організації та діяльності апарату Президента України / О. І. Зозуля // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 264–291 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09zoiapu.pdf>.

³ Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на Проект Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 28.11.2002 р., реєстр. № 2297 : від 10.12.2002 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=26848>.

⁴ Зозуля О. І. Реалії законодавчого забезпечення організації та діяльності апарату Президента України / О. І. Зозуля // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 264–291 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09zoiapu.pdf>.

здійснення ним відповідно до Конституції України своїх повноважень як глави держави... утворюється і функціонує постійно діючий апарат Президента України – канцелярія Президента України»¹. Перше, на що звертаємо увагу в контексті вищенаведеного – це підкреслене найменування авторами законопроекту апарату глави держави «канцелярією (з маленької літери – О. З.) Президента України». Але у той же час у Пояснювальній записці до цього законопроекту² існуючий на тоді Секретаріат Президента України називається вже «сучасною адміністрацією Президента України», тим самим не зовсім правильно підмінюючи загальне визначення «апарат глави держави» одним із його конкретних прикладів.

При визначенні мети апарату Президента України вважаємо абсолютно неправильним розмежування діяльності Президента України та виконання ним своїх повноважень, як за ч. 1 ст. 1 законопроекту від 24.09.2008 р. Певна річ, що діяльність Президента України є значно ширшою за змістом, ніж виконання ним своїх посадових обов'язків, і може включати в себе здійснення й іншої (наукової, політичної, громадської, благодійної, релігійної, творчої тощо) роботи, забезпечення реалізації якої буде нераціональним використанням потенціалу апарату Президента України і перетворить його на інструмент здійснення суто особистих прагнень особи, що обіймає посаду Президента України. Саме тому підкреслюємо, що компетенція апарату глави держави має закінчуватися там, де починається особиста недержавна діяльність особи, що обіймає посаду Президента України.

¹ Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

² Пояснювальна записка до Проекту Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 : від 24.09.2008 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128476>.

Зазначимо, що визначені ч. 1 ст. 2 законопроекту від 24.09.2008 р.¹ як «організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності Президента України» основні завдання апарату глави держави не відповідають встановленій у ч. 1 ст. 1 законопроекту загальній меті формування апарату Президента України, тому що передбачають зовсім інші (за винятком організаційного) види забезпечення, а також надають суперечливу можливість здійснювати взагалі будь-яке навіть законодавчо невизначене забезпечення діяльності глави держави.

У будь-якому разі, зазначене розмаїття напрямків забезпечення діяльності Президента України у дійсності є суто декларативним, позаяк майже половина визначених повноважень апарату глави держави за ст. 2 даного законопроекту² полягає у простому оформленні рішень Президента України, тобто більш-менш розкритим є лише організаційне забезпечення, яке й стає пріоритетним напрямком діяльності апарату глави держави. Разом із тим, поряд із надмірною деталізацією оформлювальних повноважень апарату Президента України дуже абстрактно формулюються його більш складні повноваження, зокрема, з організації контролю за виконанням актів глави держави органами виконавчої влади (п. 1.30 ч. 1 ст. 2) та забезпечення здійснення зв'язків Президента України з державними та громадськими інституціями (п. 1.32 ч. 1 ст. 2³). До речі, останнє повноваження

¹ Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

² Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

³ Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом

стосується тільки частини відносин Президента України, наприклад, поза забезпеченням із боку апарату глави держави залишається здійснення Президентом України відповідно до ст. 23 Закону України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР¹ особистого прийому громадян. Натомість сьогодні Адміністрація Президента України повністю забезпечує опрацювання звернень громадян до Президента України, надаючи главі державі лише деякі узагальнення по своїй роботі. Відтак, цілком доречним вважаємо спрямування діяльності апарату Президента України на належну організацію особистого прийому главою держави громадян, тим більше, що, незважаючи на відсутність в апараті глави держави відповідної компетенції, Перший помічник Президента України відповідно до ч. 3 ст. 11 законопроекту² все ж таки мав організувати підготовку зустрічей глави держави з громадянами.

Щодо іншого вищезазначеного повноваження апарату Президента України з організації за письмовим дорученням Президента України контролю за виконанням його актів органами виконавчої влади³ залишається нез'ясовним зміст такої організаційної діяльності, суб'єкти і загальний механізм де-факто контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Якщо ж виходити з ч. 1 ст. 3, ч. 2 ст. 5 законопроекту від 24.09.2008 р., за якою «жодна з посадових осіб канцелярії Президента України не може мати владних повноважень щодо інших

України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

¹ Про звернення громадян : Закон України : від 02.10.1996 р., № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

² Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

³ Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

органів державної влади та органів місцевого самоврядування»¹, то апарат глави держави не може ані сам проводити такий контроль, ані зобов'язувати на це інші державні органи. Єдино прийнятною формою контролю апарату Президента України може вважатись моніторинг діяльності інших державних органів, але який обмежува-тиметься виключно лише збором і аналізом відповідних матеріалів, залишаючи лише за Президентом України прийняття рішення щодо певного об'єкту контролю. До речі, відмітимо й неточність формулювання вказаної норми ч. 1 ст. 3 законопроекту від 24.09.2008 р.², адже апарат Президента України не повинен мати владних повноважень щодо не тільки органів державної влади, але й інших органів публічної влади, підприємств, установ і організацій тощо.

Неодмінною частиною компетенції апарату глави держави є його нормотворчі повноваження, що реалізуються одразу за декількома напрямками забезпечення діяльності глави держави³. Разом із тим, передбачене п. 1.29 ч. 1 ст. 2 законопроекту від 24.09.2008 р. близьке до цього повноваження апарату Президента України носить здебільшого організаційний характер і полягає у «забезпеченні підготовки проєктів указів і розпоряджень Президента України»⁴. При цьому,

¹ Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

² Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

³ Зозуля О. І. Реалії законодавчого забезпечення організації та діяльності апарату Президента України / О. І. Зозуля // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 264–291 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09zoiaru.pdf>.

⁴ Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним

звертаємо увагу, що вказане уповноважує апарат глави держави не стільки безпосередньо здійснювати підготовку проектів актів Президента України, скільки створювати умови для такої підготовки. Зважаючи на нормотворчу діяльність інших допоміжних органів глави держави та можливість апарату Президента України залучати вчених і спеціалістів, він не має бути єдиним нормотворчим органом глави держави, але його роль також не може зводитись суто лише до координації підготовки актів глави держави.

Ще одним недоліком законопроекту від 24.09.2008 р. є відсутність в апараті глави держави завдань з дорадчого забезпечення діяльності Президента України, тоді як за п. 1.2 ч. 1 ст. 6 законопроекту до складу апарату глави держави має входити Перший помічник Президента України та під його керівництвом помічники, радники і консультанти Президента України, а також «помічники, радники, консультанти канцелярії»¹. Відтак, дорадче забезпечення діяльності глави держави виступає завданням не усього апарату Президента України, а його окремої складової, що має забезпечувати підготовку для Президента України аналітичних, інформаційних, довідкових та інших матеріалів (п. 5 ч. 1 ст. 11 даного законопроекту). Наслідком цього може бути відмежування окремих підрозділів апарату глави держави, його внутрішня децентралізація, за якої кожен підрозділ вирішує виключно поставлені лише перед ним задачі. З огляду на це, більш конструктивним вважаємо закріплення дорадчої функції за апаратом Президента України в цілому із визначенням відповідального за її виконання фахового підрозділу (групи підрозділів) та покладенням на інші підрозділи попередньої та супровідної роботи у цьому напрямку діяльності апарату глави держави.

депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

¹ Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

Таким чином, основними недоліками завдань та повноважень апарату Президента України по законопроекту від 24.09.2008 р. поряд із надмірною зосередженістю повноважень лише на окремих напрямках забезпечення діяльності глави держави є також їх надмірна узагальненість, декларативність та відсутність зв'язку з практикою реалізації повноважень апарату глави держави, що має враховуватись й при конституційно-правовому регулюванні статусу діючої Адміністрації Президента України.

Як на нас, компетенція апарату Президента України, визначена у ст. 3 законопроекту від 24.09.2008 р.¹, є дещо неповною та недостатньою для виконання його завдань. При цьому, як і у попередніх редакціях даного законопроекту^{2; 3}, повноваження з аналізу процесів, «що відбуваються в державі» та з підготовки проектів послань Президента України, у тому числі «про внутрішнє і зовнішнє становище України», помилково було віднесено не до повноважень, а до переліку прав апарату глави держави. Саме зважаючи на потребу у підготовці послань про зовнішнє становище України та формування спеціального управління зовнішньої політики (п. 1.1 ч. 1 ст. 7 законопроекту⁴) виникає

¹ Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

² Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 12.10.2002 р., реєстр. № 2297 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=24464>.

³ Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 28.11.2002 р., реєстр. № 2297 (поданий народними депутатами України Ю. А. Кармазіним, М. В. Кравченком) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=26094>.

⁴ Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України :

потреба в обов'язковому здійсненні апаратом глави держави аналізу відповідних процесів у державі та світі, щоправда у досить обмеженому в плані співробітництва з іноземними структурами вигляді.

Зауважимо й те, що через відсутність чіткої ієрархії організація системи допоміжних органів глави держави є далеко не досконалою. Відповідно до ч. 3 ст. 1 законопроекту «для забезпечення здійснення окремих повноважень Президентом України, при канцелярії... ним можуть утворюватися тимчасові відокремлені консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби»¹. Такі органи, функціонуючи «при канцелярії», мають невизначений правовий статус, завдяки чому навіть попри задекларовану «відокремленість» будуть залежні від апарату Президента України. Враховуючи також тимчасовий характер їх діяльності і вузьку компетенцію, сукупність таких органів слід розглядати скоріше не як систему допоміжних органів глави держави, а як систему допоміжних органів його апарату. Додатково це підтверджує і ч. 2 ст. 4 законопроекту, якою апарат Президента України зобов'язується крім організаційного забезпечення здійснювати ще й інше, зокрема інформаційне, забезпечення діяльності допоміжних органів глави держави.

Відмітимо некоректність назви законопроекту від 24.09.2008 р., що не відповідає фактичному предмету його регулювання, який стосується, передусім, тільки апарату Президента України та майже не регламентує статус решти його допоміжних органів. При цьому, погоджуючись із подібною нашої позицією Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України з цього питання, вважаємо помилковим висновок, що вищезазначене нібито під-

Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

¹ Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

тверджує «недоцільність існування спеціального закону»¹. Цілковитою протилежною точкою зору дотримується Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, який у Поданні від 05.02.2009 р.² так само вказує, що врегулювання діяльності допоміжних органів Президента України має здійснюватись, перш за все, саме законом.

З одного боку, має місце і юридична спроможність, і практична необхідність у законодавчому регулюванні статусу допоміжних органів глави держави – тому недосконалість одного законопроекту не може бути перешкодою для прийняття іншого. З іншого боку, більш раціональним буде прийняття не єдиного закону, а окремих законів про апарат Президента України і про систему допоміжних органів глави держави. Статус апарату Президента України як конкретно визначеного органу повинен дістати детальної законодавчої регламентації, тоді як статус інших допоміжних органів глави держави законодавчо має врегульовуватись на більш загальному рівні. Аналогічно В. В. Шутович³ також звертає увагу на потреби врегулювання статусу не тільки окремих допоміжних органів глави держави, а їх системи в цілому, що «підвищить скоординованість та взаємоузгодженість діяльності» таких органів.

¹ Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на Проект Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 : від 19.01.2009 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=133687>.

² Подання Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування на Проект Постанови «Про прийняття за основу Проекту Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 05.02.2009 р., реєстр. № 3215/П : від 05.02.2009 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=34376&pf35401=134786>.

³ Шутович В. В. Місце і роль консультативних, дорадчих органів у системі нормопроектного забезпечення діяльності Президента України: проблеми теорії та практики / Шутович Віталій В'ячеславович // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3 (12). – С. 77.

Так чи інакше, поряд із цим іншим проблемним питанням залишається організація конструктивних відносин апарату Президента України з органами публічної влади, громадськими об'єднаннями тощо. Згідно п. 1.32 ч. 1 ст. 2 законопроекту від 24.09.2008 р. апарат Президента України має забезпечувати здійснення зв'язків глави держави з Верховною Радою України, Конституційним Судом України, Державною судовою адміністрацією України, Кабінетом Міністрів України і об'єднаннями громадян¹. Наголосимо, що взаємодія глави держави не має обмежуватись тільки об'єднаннями громадян, а відбуватися, наприклад, й з релігійними організаціями та профспілками. Не менш раціональним буде забезпечення взаємодії Президента України і з іншими державними органами, зокрема такими як центральні органи виконавчої влади, Верховний Суд України, Центральна виборча комісія тощо.

Однак, результативність такої взаємодії доволі сумнівна, адже представники глави держави, що мають бути ключовими фігурами забезпечення взаємодії Президента України, безпосередньо не включаються до структури апарату глави держави. Разом із тим, хоча ст. 13 даного законопроекту² і вказується на представницькі повноваження постійних представників Президента України, але через не визначеність статусу в апараті глави держави особливості їх фактичної участі у забезпеченні діяльності глави держави залишаються нез'ясовними. Наголосимо, що представники Президента України повинні займати дещо відокремлене положення у загальній структурі та діяльності

¹ Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

² Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

апарату глави держави, задля чого уможливлується формування спеціальних допоміжних підрозділів під їх прямим керівництвом.

Більш того, не повністю врегульованими законопроектом від 24.09.2008 р. залишаються відносини апарату Президента України навіть із «посадовими особами апаратів органів законодавчої, виконавчої та судової гілок (влади – О. З.) України». Передусім, означимо, що такі відносини виникають та існують не між окремими працівниками апарату глави держави та працівниками означених інституцій, а між апаратом Президента України як державним органом та відповідним органом і його структурними підрозділами. Взаємодія ж апарату Президента України не завжди має відбуватись тільки з апаратами органів публічної влади, зокрема забезпечення керівництва Президентом України зовнішньополітичною діяльністю та організація контролю за виконанням актів Президента України органами виконавчої влади може потребувати безпосередньої взаємодії апарату Президента України і з самими органами виконавчої влади. Отже, з метою введення діяльності апарату Президента України у належні правові рамки доцільною вважаємо констатацію із подальшою правовою регламентацією його відносин з самим Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та іншими органами виконавчої влади, судами та органами місцевого самоврядування, а також найширшим колом інших державних і громадських формувань.

Одним із важливих аспектів організації відносин апарату Президента України, як ми вже відмічали¹, є запровадження заборони його працівникам усіх рівнів доводити, інтерпретувати та коментувати позицію глави держави. Однак, хоча ч. 3 ст. 5 законопроекту від 24.09.2008 р.² й містить дещо подібні положення, проте вони

¹ Зозуля О. І. Канцелярія Президента України: правові засади побудови апарату глави держави / О. І. Зозуля // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 159 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08zoiagd.pdf>.

² Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

лише попереджують свавільне доведення посадовцями апарату глави держави позиції Президента України, так як вказують на відсутність у них права «виступати від імені Президента України». Водночас така заборона втрачає сенс у разі доведення позиції глави держави працівниками його апарату в рамках їх посадових обов'язків, а ч. 3 ст. 5 даного законопроекту допускає покладення на невизначене коло працівників апарату Президента України «обов'язку» доводити позицію глави держави.

Окремо слід звернути увагу на зауваження членів Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування¹ щодо невідповідності Конституції та Закону України «Про державну службу» принципу позапартійності посадових осіб апарату глави держави (п. 2.3 ч. 2 ст. 19 законопроекту від 24.09.2008 р.²). Проте у дійсності вказаний принцип не суперечить Конституції України, а законодавчо встановлює новий, відмінний від загального, особливий правовий статус працівників апарату Президента України. Основна мета запропонованого у цьому законопроекті принципу позапартійності полягає у запобіганні використанню потенціалу апарату Президента України не за призначенням, для забезпечення недержавної особисто політичної діяльності особи, яка обіймає посаду Президента України, а також у недопущенні прямо забороненого законодавством фактичного існування і функціонування у державному органі – апараті глави держави осередків політичних партій.

¹ Подання Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування на Проект Постанови «Про прийняття за основу Проекту Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 05.02.2009 р., реєстр № 3215/П : від 05.02.2009 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=34376&pf35401=134786>.

² Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

Виникають зауваження й з приводу загальної структури апарату Президента України (ст. 7 законопроекту від 24.09.2008 р.¹). Передусім, маємо вказати на вже відмічену нами раніше² негативну відсутність у підрозділів апарату глави держави єдиного внутрішньо-структурного статусу. Хоча у даному разі це цілком виправдано і зумовлено недоцільністю зрівняння Юридичного управління з Бібліотекою апарату Президента України. З іншого боку, з огляду на завдання та повноваження апарату глави держави не вбачаємо жодних об'єктивних підстав для виокремлення та надання високого статусу самостійних структурних підрозділів апарату Президента України, наприклад, таким його складовим, як Бібліотека та Бухгалтерія (п. 1.4, 1.6 ч. 1 ст. 7³).

У той же час, вбачається досить невдалим поєднання організаційних повноважень апарату Президента України (як одного з найбільш ємних сегментів його компетенції) та внутрішньої і зовнішньої кадрової роботи в один підрозділ – Управління організаційно-кадрової роботи (п. 1.1 ч. 1 ст. 7⁴). Діяльність з підбору і розстановки

¹ Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

² Зозуля О. І. Канцелярія Президента України: правові засади побудови апарату глави держави / О. І. Зозуля // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 166 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08zoiagd.pdf>.

³ Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

⁴ Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

кадрів в апараті Президента України, а також забезпечення призначення і звільнення Президентом України відповідних посадових осіб, що відбувається на основі політичних рішень та згідно Рішення Конституційного Суду України від 07.05.2002 р. № 8-рп/2002¹ може бути наслідком політико-правової відповідальності, не є суто організаційною діяльністю та являє собою комплекс аналітичної, дорадчої, організаційної й контрольної роботи. Відтак, доцільним було би створення у складі апарату Президента України окремого кадрового підрозділу.

З огляду на відсутність у структурі апарату Президента України представників глави держави набуває неоднозначності інший підрозділ – Управління взаємодії з Верховною Радою України, Конституційним Судом України, Державною судовою адміністрацією України і Кабінетом Міністрів України (п. 1.1 ч. 1 ст. 7²). З одного боку, усі відносно апарату глави держави з іншими органами дійсно мають відбуватись централізовано. З іншого боку, діяльність вказаного управління направлена на співпрацю далеко не з усіма суб'єктами взаємодії апарату Президента України, а також передбачає підпорядкування робочих апаратів представників глави держави не тільки їм самим, але й керівництву даного управління. Крім цього, до запропонованої ст. 7 законопроекту від 24.09.2008 р. структури апарату Президента України мав би бути включений згаданий у ч. 2 ст. 17 цього законопроекту «підрозділ, який безпосередньо займається питаннями національної безпеки і оборони»³, а

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) : від 07.05.2002 р., № 8-рп/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 20. – Ст. 993.

² Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

³ Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом

також Управління гуманітарної політики, на існування якого вказується у п. 1.3 ч. 1 ст. 10 законопроекту.

Поряд із управліннями та відділами ще однією своєрідною організаційною формою підрозділів апарату глави держави виступає служба, якою згідно п. 1.2, 1.3 ч. 1 ст. 7 законопроекту є Прес-служба та Служба Протоколу Президента України¹. Разом із тим, через невідомість у законопроекті особливостей того чи іншого статусу підрозділів апарату глави держави, їх відмінностей та ієрархії, з'ясувати природу та значення розподілу підрозділів апарату Президента України на управління, служби та відділи не вбачається можливим. Також існує необхідність у правовій визначеності не тільки загальної структури апарату глави держави, але й організаційної структури його підрозділів. На нашу думку, в контексті даного законопроекту оптимальним варіантом, враховуючи широке коло завдань і невелику чисельність працівників, для забезпечення прийнятної рівня спеціалізації підрозділів буде нескладна організація апарату глави держави у вигляді чотирьохланкового ланцюжка: апарат Президента України – служба – департамент служби – відділ департаменту служби². Певна річ, поодиноким виключенням з цього правила має бути віднесення до структури апарату Президента України радників і представників глави держави як його окремих структурних одиниць.

Окремий важливий напрямок законодавчого регулювання інституту апарату глави держави має становити правовий статус, повноваження

України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

¹ Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

² Зозуля О. І. Реалії законодавчого забезпечення організації та діяльності апарату Президента України / О. І. Зозуля // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 264–291 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09zoiapu.pdf>.

та гарантії діяльності працівників апарату Президента України. Однак, відносно законопроекту від 24.09.2008 р. узагальнено констатуємо неповноту та неоднозначність визначення ним компетенції посадових осіб апарату глави держави, неузгодженість повноважень його окремих посадовців, неврегульованість питань взаємодії керівництва та підрозділів апарату Президента України і т.д.

В цілому погоджуючись із запропонованою у ч. 1 ст. 17 законопроекту від 24.09.2008 р.¹ заборонаю прикомандирування до апарату Президента України військовослужбовців і співробітників правоохоронних органів, маємо висловити заперечення на допущення ч. 2 ст. 17 виключень із даного правила. Навіть попри визначений напрямок діяльності таких працівників – збереження державної таємниці та їх обмежену кількість (один відсоток від загальної чисельності працівників апарату глави держави) особливої потреби у відрядженні військовослужбовців і співробітників правоохоронних органів (які за ч. 3 ст. 17 законопроекту не повинні бути «в ранзі генералів»², хоча законодавством ніякі «ранги генералів» не передбачені) до апарату Президента України не вбачається. Відповідно до ст. 21 Закону України від 21.01.1994 р. № 3855-ХІІ³ в апараті глави держави має бути сформований режимно-секретний орган, основною вимогою до працівників якого є не приналежність до мілітаризованої державної служби, а наявність допуску до державної таємниці. Тому прикомандирування до апарату Президента України, повноваження якого за ч. 1

¹ Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

² Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

³ Про державну таємницю : Закон України : від 21.01.1994 р., № 3855-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.

ст. 2 законопроекту¹ не вимагають обов'язкової участі в його діяльності військовослужбовців і співробітників правоохоронних органів, відбуватиметься не з об'єктивних, а з інших підстав, актуальних, передусім, для керівника апарату Президента України, який згідно п. 1.8 ч. 1 ст. 10 законопроекту й має приймати про це рішення.

Законопроектом від 24.09.2008 р. пропонується встановити граничну чисельність працівників апарату глави держави на рівні двоста осіб, чверть яких віднесена до складу Управління господарського забезпечення, що також помилково називається як «управління господарського обслуговування». При цьому, відповідно до ст. 7 законопроекту, яка містить не повний перелік підрозділів апарату глави держави, до нього входять вісімнадцять підрозділів, але з незрозумілих причин була визначена гранична чисельність одного лише «управління господарського обслуговування». Як варіант, можна було би врахувати пропозицію Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, викладену у Поданні від 05.02.2009 р.², щодо якомога найбільш детального обґрунтування показників граничної чисельності працівників апарату глави держави. Проте оскільки гранична чисельність є тією межею, яка ґрунтується на обсягах та трудомісткості завдань і повноважень апарату глави держави, кількості та організаційній ієрархії його структурних одиниць, а також обсягах фінансування, в цілому законодавчо закріпленою має бути саме загальна гранична чисельність працівників

¹ Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.

² Подання Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування на Проект Постанови «Про прийняття за основу Проекту Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 05.02.2009 р., реєстр № 3215/П : від 05.02.2009 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=34376&pf35401=134786>.

апарату Президента України¹. Належне правове регулювання чистоти працівників тих чи інших підрозділів апарату глави держави стає можливим за визначеності, щонайменш, компетенції та організації таких підрозділів, але вже на підзаконному рівні.

Серед основних причин значної кількості недоліків законопроекту від 24.09.2008 р. маємо визначити справжню мету підготовки та подання означеного законопроекту. Для цього необхідно розглянути Подання народних депутатів України Ю. А. Кармазіна та М. В. Кравченка від 28.11.2002 р. ще на другу редакцію цього законопроекту від 28.11.2002 р. під реєстр. № 2297², що носить яскраво виражений емоційно-політичний характер і перенасичене безпідставними та непідтвердженими звинуваченнями Адміністрації Президента України в державному перевороті, узурпації влади, корупції тощо. Разом із тим, саме це Подання вказує на одну зі справжніх причин підготовки названими народними депутатами України законопроекту про апарат глави держави – це проведення «тестової перевірки на порядність поглядів і помислів (народних депутатів України – О. З.)»³, яка вочевидь, також є метою подання аналогічного законопроекту й від 24.09.2008 р. При цьому, серед очікуваних результатів прийняття законопроекту від 24.09.2008 р. суб'єкт права законодавчої ініціативи у Пояснювальній записці до проекту Закону України від 24.09.2008 р.⁴ вбачає лише при-

¹ Зозуля О. І. Реалії законодавчого забезпечення організації та діяльності апарату Президента України / О. І. Зозуля // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 264–291 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09zoiaru.pdf>.

² Подання на Проект Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 28.11.2002 р., реєстр. № 2297 : від 28.11.2002 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=26118>.

³ Подання на Проект Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 28.11.2002 р., реєстр. № 2297 : від 28.11.2002 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=26118>.

⁴ Пояснювальна записка до Проекту Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують

пинення незаконного втручання допоміжних органів глави держави в діяльність органів виконавчої влади, а не підвищення ефективності забезпечення діяльності Президента України, що й зумовило непродуманість та відірваність від практики норм даного законопроекту. Підкреслимо, що саме оптимізація організації діяльності апарату Президента України із забезпечення виконання конституційних повноважень глави держави має бути основною метою конституційно-правового регулювання статусу апарату глави держави.

Таким чином, існуюче законопроектне забезпечення організації та діяльності апарату Президента України виявляє прогресивні пропозиції щодо комплексного врегулювання його статусу, оптимізації чисельності працівників апарату Президента України, забезпечення їх аполітичності і заборони виконання державно-владних повноважень. З іншого боку, такі законодавчі ініціативи не позбавлені деякої декларативності, неузгодженості повноважень та структурної організації й потребують подальшого доопрацювання щодо усунення недоліків юридичної техніки та повного врегулювання статусу, принципів діяльності, компетенції, засад відносин і структури апарату Президента України, повноважень його працівників.

3.2. Досвід конституційно-правового регулювання статусу апарату глави держави у зарубіжних країнах

У переважній більшості держав світу незалежно від конкретної форми правління важливе місце у державному механізмі посідає інститут глави держави, який зазвичай наділяється певним обсягом представницьких, нормотворчих, установчо-номінаційних і контрольних повноважень, ефективна реалізація яких вимагає формування спеціального апарату глави держави, призначеного здійснювати комплексне забезпечення його діяльності. Відповідно до конституційно-правового статусу самого глави держави, характеру і обсягу

здійснення повноважень Президентом України» від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 : від 24.09.2008 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128476>.

наданих повноважень, незважаючи на найменування апарату глави держави (Адміністрація, Канцелярія, Секретаріат, Офіс тощо), його правовий статус у світі різниться – від прирівняного міністерству до рівня допоміжної служби із остаточно невизначеним місцем у державному механізмі, від організаційно цілісного єдиного конституційного органу до формально структурно відокремлених підрозділів. А тому в контексті вироблення оптимальних шляхів розбудови апарату глави держави в Україні й вбачаються актуальними питання конституційно-правового регулювання статусу апарату глави держави у зарубіжних країнах.

Передусім, відмітимо, що конституційно-правове регулювання статусу апарату глави держави як в Україні, так й у зарубіжних країнах відбувається за відсутності цілісного теоретичного розуміння сутності апарату глави держави, інших допоміжних органів та їх системи. Недостатня розробленість даної проблематики зумовлює не тільки неузгодженість розбудови апарату Президента України, але на рівні з об'єктивними умовами конституційного ладу – також й істотні відмінності у засадах і векторах формування апарату глави держави у зарубіжних країнах. В результаті цього, апарат глави держави у різних країнах може значною мірою відрізнитись за правовим статусом і положенням у державному механізмі, нормативно-правовим регулюванням, повноваженнями, методами роботи, форматом взаємовідносин з органами публічної влади й структурною організацією, у тому числі й, наприклад, не маючи стійкої організаційної єдності або чіткого формально-правового статусу. Так чи інакше, неодмінною ознакою апарату глави держави виступає його спеціальне призначення із постійного, фахового і комплексного забезпечення необхідних умов ефективної реалізації повноважень глави держави.

Спільність основної мети діяльності і значну своєрідність організації, зумовлену політико-правовими умовами формування, встановленим державним ладом й місцем інституту глави держави у державному механізмі, зокрема має Адміністрація Президента Російської Федерації, Адміністрація Президента Республіки Білорусь, Адміністрація Президента Республіки Казахстан, Канцелярія

Президента Республіки Польща, Апарат Президента Республіки Молдова, Канцелярія Федерального президента Німеччини, апарат Президента Французької Республіки, Виконавче управління Президента Сполучених Штатів Америки, а також апарати глави держави в інших зарубіжних країнах. При цьому, наголосимо, що з позицій імплементації закордонного досвіду у конституційно-правове регулювання статусу Адміністрації Президента України найбільшу цінність представляє вивчення конституційно-правового регулювання статусу апарату глави держави у країнах саме з республіканською формою правління. Вважаємо, врахування такого досвіду має бути обов'язковим і носити планомірний характер, що не тільки сприятиме поглибленому розумінню сутності сучасних закономірностей формування апарату Президента України, але й дозволить визначити пріоритетні засади та напрямки його розбудови як умову вдосконалення діяльності глави держави.

Слід вказати, що у науці дослідження організації апарату глави держави у зарубіжних країнах вже протягом тривалого часу здебільшого обмежуються характеристикою переваг і недоліків т.зв. «кругової» і «пірамідальної» моделей організації оточення глави держави^{1; 2; 3}. Як на нас, у даному разі цілком очевидною є необхідність поєднання зазначених підходів, забезпечуючи взаємодію глави держави як з його радниками і помічниками, так і з керівником апарату глави держави з визначеного кола питань. У той же час, використання досвіду конституційно-правового регулювання статусу апарату глави держави в інших країнах вимагає значно глибшого вивчення основних властивостей і закономірностей його формування.

¹ Иксанов И. С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Иксанов Илья Саматович ; МГУ им. М. В. Ломоносова. – М., 2008. – С. 25–26.

² Осавелюк А. М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран : конституционно-правовой аспект / А. М. Осавелюк. – М. : Юрист, 1998. – С. 97–98.

³ Плахотнюк Н. Г. Институт президентства в Україні: становлення та розвиток / Н. Г. Плахотнюк, В. І. Мельниченко. – К. : Вид. дім «Максимум», 2004. – С. 130.

3.2.1. Конституційно-правовий статус апарату глави держави у Росії, Білорусі та Казахстані

Адміністрація Президента Російської Федерації на сьогодні являє собою дієвий механізм забезпечення діяльності глави держави із доволі широкими повноваженнями та розвиненою організаційною структурою, що бере участь у виробленні, реалізації та контролі за реалізацією державної політики. При цьому, інституалізація Адміністрації Президента Російської Федерації має складний і тривалий характер й складається, починаючи із її створення 19.07.1991 р. ще як апарату Президента РРФСР, з декількох етапів комплексних реорганізаційних змін, що виявляють як непослідовність і протиріччя її правового статусу, компетенції й місця у державному механізмі, так мають і позитивні наслідки розбудови апарату глави держави.

До речі, за Указом Президента РРФСР від 19.07.1991 р. № 13¹ до складу Адміністрації Президента РРФСР крім Секретаріату Президента і Секретаріату віце-президента також входив Секретаріат Голови Ради Міністрів, Канцелярія Державного секретаря РРФСР, а також 4 служби Держсекретаря. Відтак, Адміністрація Президента РРФСР на тоді позиціонувалась не тільки як відокремлений апарат глави держави, але й як допоміжний орган інших керівних посадових осіб РРФСР. На нашу думку, подібна практика інтеграції до складу апарату глави держави підрозділів із забезпечення діяльності Голови Ради Міністрів може призводити до створення певної залежності керівника уряду від Адміністрації, перетворення останньої у неформальний управлінський центр.

Крім цього, слід означити й подальшу неоднозначність конституційно-правового регулювання статусу Адміністрації Президента РФ. Так, хоча п. «и» ч. 1 ст. 83 Конституції Росії від 12.12.1993 р.² й передбачено існування Адміністрації Президента РФ, але в той же

¹ Об Администрации Президента РСФСР : Указ Президента РСФСР : от 19.07.1991 г., № 13 / Юридический портал LawMix [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lawmix.ru/pprf/9589>.

² Конституция Российской Федерации : от 12.12.1993 г. // Российская газета. – 1993. – № 237. – Ст. 15.

час не визначено її правовий статус і місце в забезпеченні діяльності глави держави. Вказане вбачається однією з причин набуття апаратом глави держави надто широких повноважень у сфері державного управління за Положенням від 02.10.1996 р. згідно Указу Президента РФ № 1412¹, зокрема щодо контролю та перевірки виконання федеральних законів й актів і доручень глави держави, забезпечення координації діяльності федеральних органів державної влади і безпосередньої координації діяльності їх підрозділів тощо. Показовим є і те, що конституційність названого Положення про Адміністрацію Президента РФ за запитом Державної Думи Федерального Зібрання РФ від 11.11.1996 р. № 781-ІІ ГД² навіть була предметом окремого розгляду Конституційного Суду РФ.

У зв'язку із цим, І. С. Іксанов зауважує, що і сьогодні всупереч своїй конституційній ролі Адміністрація Президента РФ нерідко виходить за межі повноважень апарату глави держави, виконуючи функції федеральної виконавчої влади, стаючи «управлінським центром» щодо інших державних органів³. В цілому поділяючи наведену позицію, уточнимо, що через поверховість конституційного регулювання не видається можливим говорити про певну «конституційну роль» Адміністрації Президента Росії, натомість визначення такої ролі значною мірою сприяло би оптимізації статусу апарату глави держави у Російській Федерації.

Те ж саме у своїй концептуальній основі характерне й для апарату Президента України, фрагментарність конституційно-правового регулювання статусу якого виявлялась не лише у наділенні Адміністрації (Секретаріату) Президента України не зовсім властивими як для

¹ Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ : от 02.10.1996 г., № 1412 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 41. – Ст. 4689.

² Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации : Постановление Государственного Совета Федерального Собрания РФ : от 11.11.1996 г., № 781-ІІ ГД // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 49. – Ст. 5506.

³ Іксанов І. С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Іксанов Ілья Саматович ; МГУ им. М. В. Ломоносова. – М., 2008. – С. 29.

апарату глави держави повноваженнями (зокрема щодо нормативно невизначеного за своїми підставами і формами контролю за виконанням актів і доручень Президента України¹), але й у випадках перебирання даним інститутом повноважень інших державних органів. Зокрема мається на увазі дублювання Секретаріатом Президента України повноважень Державного управління справами із матеріально-технічного забезпечення діяльності глави держави відповідно до п. 3 Положення за Указом Президента України від 17.12.2002 р. № 1180/2002² і пп. 24 п. 4 Положення за Указом Президента України від 04.11.2005 р. № 1548/2005³.

Відмітимо, що проведені Указами Президента РФ від 22.02.1993 р. № 273, від 29.01.1996 р. № 117, від 02.10.1996 р. № 1412, від 03.06.2000 р. № 1013 від 06.04.2004 р. № 490 та ін., комплексні реорганізації Адміністрації Президента РФ не тільки не мали об'єктивної зумовленості й послідовного характеру, але й супроводжувалися певними суперечностями конституційно-правового регулювання її статусу. Так, узагальнюючи досвід формування Адміністрації Президента РФ, констатуємо, що при її реформуванні зберігали чинність численні застарілі акти Президента РФ; під час керівництва апаратом глави держави порушувався встановлений розподіл управлінських функцій між Президентом Росії та Керівником його Адміністрації; структура і повноваження підрозділів Адміністрації Президента РФ не відповідали її загальній компетенції і т.д. Одним з прикладів цього можна означити лише часткове кореспондування повноважень Управління Президента РФ з внутрішньої політики за Положенням від 21.06.2004 р. згідно Указу Президента РФ № 791⁴ загальній ком-

¹ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

² Про Положення про Державне управління справами : Указ Президента України : від 17.12.2002 р., № 1180/2002 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 7. – Ст. 320.

³ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.

⁴ Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике : Указ Президента РФ : от 21.06.2004 г., № 791 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 26. – Ст. 2650.

петенції Адміністрації Президента РФ, визначеній Положенням від 06.04.2004 р. згідно Указу Президента РФ № 490¹.

Для формування апарату глави держави у Російській Федерації характерною є й своєрідна відірваність правових засад організаційної, функціональної та фінансової основи його діяльності. Структура Адміністрації Президента Російській Федерації встановлюється та змінюється без урахування її компетенції, а зміни у повноваженнях, у свою чергу, як правило, жодним чином не пов'язуються із відповідним переглядом обсягів видатків на забезпечення діяльності глави держави. Прикладом цього виступають положення Указу Президента РФ від 03.06.2000 р. № 1013², за яким структурна реорганізація Адміністрації Президента РФ проводиться без внесення відповідних змін до завдань і функцій апарату глави держави.

Іншою важливою рисою організації апарату глави держави у Російській Федерації можна назвати правову невизначеність його місця у системі допоміжних органів глави держави. Внаслідок цього Адміністрація Президента Росії має невизначений правовий статус відносно інших допоміжних органів глави держави, не у повній мірі здійснюючи щодо них системоутворюючу функцію. У той же час, апарат глави держави у Російській Федерації, втім так само як і в Україні (п. 4 Положення за Указом Президента України від 02.04.2010 р. № 504/2010³), де-факто координує роботу інших допоміжних органів, здійснюючи організацію і забезпечення їхньої діяльності як за п. 5 Положення згідно Указу Президента РФ від 06.04.2004 р. № 490⁴. На реальну роль

¹ Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ : от 06.04.2004 г., № 490 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 15. – Ст. 1395.

² О формировании Администрации Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ : от 03.06.2000 г., № 1013 // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 23. – Ст. 2387.

³ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

⁴ Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ : от 06.04.2004 г., № 490 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 15. – Ст. 1395.

Адміністрації Президента РФ у забезпеченні діяльності інших допоміжних органів вказує й передбачене Указом Президента РФ від 25.03.2004 р. № 400¹ включення до складу Адміністрації Президента РФ апарату Ради Безпеки РФ й апаратів повноважних представників глави держави у федеральних округах.

На сьогодні Адміністрація Президента РФ зберігає статус державного органу, що забезпечує діяльність Президента Російської Федерації та здійснює контроль за виконанням його рішень згідно Указів Президента РФ від 25.03.2004 р. № 400³ і від 06.04.2004 р. № 490². Безпосередньо на нормативному рівні за Адміністрацією Президента РФ не закріплений статус апарату глави держави, проте він впливає з її мети та загального характеру повноважень по забезпеченню діяльності Президента Росії. При цьому, вбачається дещо некоректним відображене у меті Адміністрації Президента РФ відмежування контролю за виконанням рішень глави держави від інших напрямків забезпечення його діяльності, тим більше що у п. 5 Положення від 06.04.2004 р. контроль за виконанням федеральних законів, указів й інших рішень Президента РФ називається вже як окрема функція Адміністрації Президента РФ із забезпечення діяльності глави держави. Як ми раніше вже відзначали⁴, подібні недоліки правового регулювання відображують відсутність узгодженого розуміння сутності та значення апарату глави держави, тоді як всі напрямки його функціонування мають розглядатись виключно лише в контексті забезпечення реалізації повноважень глави держави.

¹ Об Администрации Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ : от 25.03.2004 г., № 400 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 13. – Ст. 1188.

² Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ : от 06.04.2004 г., № 490 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 15. – Ст. 1395.

³ Об Администрации Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ : от 25.03.2004 г., № 400 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 13. – Ст. 1188.

⁴ Зозуля О. І. Адміністрація Президента РФ і апарат Президента України: спільність досвіду і закономірностей формування / Зозуля Олександр Ігорович // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 26 жовтня 2012 р.) : у 3-х ч. Ч. 1 «Загальнотеоретичні, філософські, конституційно-правові та адміністративно-правові проблеми формування правової держави». – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. – С. 37–39.

Так чи інакше, виходячи із структурної побудови даного апарату глави держави за Указом Президента РФ від 25.03.2004 р. № 400¹, в Адміністрації Президента РФ чітко сформовані напрямки з дорадчого (передусім, радники Президента РФ), контрольного (Контрольне управління Президента РФ) та організаційного (Протокольно-організаційне управління Президента РФ, Управління Президента РФ з внутрішньої політики та ін.) забезпечення глави держави. Разом із тим, в Адміністрації Президента РФ остаточно не сформувався окремий аналітичний підрозділ, деякі ознаки якого має хіба що Експертне управління Президента РФ та Управління Президента РФ з внутрішньої політики. Таким чином, у діяльності Адміністрації Президента РФ слід першочергово виділяти напрямки із організаційного, контрольного, дорадчого і певною мірою аналітичного забезпечення діяльності глави держави. На нашу думку, діяльність апарату глави держави має послідовно охоплювати всі актуальні напрямки забезпечення глави держави, не обмежуючись зосередженням лише на одному з них.

Отже, організація Адміністрації Президента РФ виступає прикладом поєднання статусів апарату глави держави і державного органу, а її компетенція полягає у забезпеченні діяльності глави держави, у тому числі й шляхом контролю за виконанням його рішень². У той же час, побудова апарату глави держави у Російській Федерації характеризується недостатнім конституційним визначенням його статусу, остаточною неузгодженістю завдань та функцій, неврегульованістю форм і способів їх реалізації. Досвід і закономірності конституційно-правового регулювання статусу Адміністрації Президента РФ можуть бути використані, перш за все, для розвитку інституту апарату глави держави на пострадянському політико-правовому просторі.

Досвід формування апарату Президента Республіки Білорусь, з одного боку, виявляє спільні з аналогічною практикою в Україні та

¹ Об Администрации Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ : от 25.03.2004 г., № 400 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 13. – Ст. 1188.

² Зозуля О. И. Опыт формирования аппарата главы государства в странах с республиканской формой правления / Зозуля О. И. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2013. – № 1 (14). – С. 32–45.

Росії ознаки й тенденції, але, з іншого боку, не позбавлений власної специфіки, зумовленої особливостями державного ладу Республіки Білорусь, зокрема конституційно-правовим і фактичним статусом глави держави. Перш за все, вказане стосується конституційно-правового статусу самої Адміністрації Президента Білорусі, що згідно п. 1 Положення від 23.01.1997 р. за Указом Президента Білорусі № 97¹ визначається як орган державного управління. Передумовою подібного статусу слід означити ст. 84 Конституції Білорусі від 15.03.1994 р. № 2875-ХІІ², якою глава держави уповноважується утворювати, ліквідувати і реорганізувати Адміністрацію Президента Білорусі, інші органи державного управління, а також консультативно-дорадчі та інші органи при Президентові Республіки Білорусь. Таке конституційне визначення і відмежування Адміністрації Президента Республіки Білорусь від інших «консультативно-дорадчих» органів глави держави є важливою гарантією і в цілому позитивним аспектом її інституалізації як центрального допоміжного органу глави держави.

З формальної точки зору статус Адміністрації Президента Білорусі як органу державного управління у ракурсі загальних положень Конституції Республіки Білорусь від 15.03.1994 р.³ дозволяє однозначно встановити її місце у державному механізмі, відносячи до числа органів виконавчої влади. Разом із тим, це, у тому числі за доволі широкої компетенції глави держави у сфері виконавчої влади, може мати наслідком якщо не перебирання Адміністрацією Президента Республіки Білорусь на себе повноважень Ради Міністрів, то принаймні розподіл між ними сфер державного управління. Такий поділ по суті вже відображений у п. 3 Положення про порядок їх взаємодії при підготовці проектів правових актів від 14.12.1999 р.

¹ Вопросы Администрации Президента Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь : от 23.01.1997 г., № 97 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. – 1997. – № 3. – Ст. 103.

² Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь : 15.03.1994 г., № 2875-ХІІ // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. – 1994. – № 9. – Ст. 144.

³ Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь : 15.03.1994 г., № 2875-ХІІ // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. – 1994. – № 9. – Ст. 144.

згідно Указу Президента Республіки Білорусь № 724¹, за яким Адміністрація Президента Республіки Білорусь має здійснювати координацію діяльності Ради Міністрів Білорусі з питань державної кадрової політики, ідеології і права. Відповідним чином формулюється й призначення Адміністрації Президента Республіки Білорусь, що полягає у забезпеченні діяльності глави держави у сфері державної кадрової політики, державної ідеології, права, а також здійсненні підготовки, виконання та контролю за виконанням рішень Президента Республіки Білорусь.

Дещо неоднозначною, як на нас, постає й визначена п. 4.2 Положення від 23.01.1997 р.² функція Адміністрації Президента Республіки Білорусь із координації діяльності підпорядкованих (підзвітних) главі держави державних органів, а також передбачене п. 5.22-1 даного Положення загальне керівництво і координація діяльності державних органів, підпорядкованих (підзвітних) вже самому апарату глави держави. Передусім, зауважимо, що вказане виступає вагомим контраргументом раніше вже розглянутого нами підходу до визначення апарату глави держави не самостійною державною інституцією, а усього лише складовою, своєрідним підрозділом президента як органу державної влади. Адже у даному разі Адміністрація Президента Білорусі бере участь у всіх стадіях управлінської діяльності, включаючи прийняття нею самою обов'язкових рішень, наприклад, в рамках погодження відповідних кандидатур при призначенні їх на посади або ж координації діяльності державних засобів масової інформації (п. 5.4 і 5.15 Положення від 23.01.1997 р.). У той же час, більш коректним і відповідним статусу апарату глави держави є координація ним діяльності інших допоміжних органу глави держави,

¹ Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Администрации Президента Республики Беларусь и Совета Министров Республики Беларусь при подготовке проектов правовых актов : Указ Президента Республики Беларусь : от 14.12.1999 г., № 724 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. – 1999. – № 35. – Ст. 1026.

² Вопросы Администрации Президента Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь : от 23.01.1997 г., № 97 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. – 1997. – № 3. – Ст. 103.

формат відносин з якими на відміну від управлінських повноважень Адміністрації Президента Республіки Білорусь взагалі комплексно не врегульовується.

Серед інших особливостей організації Адміністрації Президента Білорусі варто означити й високий статус її керівника. Так, Глава Адміністрації Президента Білорусі не лише одноосібно призначає та звільняє керівників, їх заступників й інших посадових осіб низки державних органів і державних організацій (п. 17.2 Положення від 23.01.1997 р.¹), але й за посадою є членом Ради Міністрів Республіки Білорусь і її Президії (п. 17.9 даного Положення). При цьому, хоча співробітництву апарату глави держави з такими важливими органами державної влади, як парламент і уряд, дійсно має відповідати високий рівень представництва^{2, 3}, проте навряд чи це потребує не просто прирівняння, а реального надання керівнику апарату глави держави статусу міністра, а із цим і можливості впливати на діяльність уряду.

Таким чином, у Республіці Білорусь Адміністрація Президента виступає як самостійний суб'єкт управлінсько-владної і політичної діяльності, за своїм статусом і повноваженнями діючи щонайменш на рівні окремого міністерства, а де-факто трансформуючись в окремий інструмент реалізації державної влади, який разом із управлінськими функціями одночасно також здійснює забезпечення діяльності глави держави⁴. Додатково на справжню роль апарату глави держави і його реальне місце у державному механізмі вказує і те, що згідно Указу Президента Республіки Білорусь від 28.05.2003 р.

¹ Вопросы Администрации Президента Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь : от 23.01.1997 г., № 97 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. – 1997. – № 3. – Ст. 103.

² Иксанов И. С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Иксанов Илья Саматович ; МГУ им. М. В. Ломоносова. – М., 2008. – С. 24.

³ Осавелюк А. М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран : конституционно-правовой аспект / А. М. Осавелюк. – М. : Юристь, 1998. – С. 96.

⁴ Зозуля О. І. Особливості організації та діяльності Адміністрації Президента Республіки Білорусь / Зозуля О. І. // Право і суспільство. – 2013. – №. 6. – С. 275-281.

№ 213¹ збільшення штату Адміністрації Президента Білорусі відбувається за рахунок скорочення чисельності працівників апаратів Конституційного Суду, Палати представників і Ради Республіки Національного зібрання.

Відтак, підкреслимо, що організація Адміністрації Президента Республіки Білорусь уособлює своєрідну модель побудови апарату глави держави, що на рівні з традиційними формами (організаційного, інформаційно-аналітичного, правового) забезпечення діяльності глави держави паралельно бере участь у реалізації певних напрямків державної політики. На нашу думку, зазначене наділення апарату глави держави додатковими суто управлінськими функціями не лише не відповідає принципам поділу державної влади, єдності та впорядкованості вертикалі виконавчої влади, призводячи до фактичного підпорядкування уряду апаратом глави держави і концентрації в останнього широких владних повноважень, але й викривлюватиме відносини апарату глави держави при здійсненні ним забезпечення діяльності президента не як керівника виконавчої влади, а суто лише як глави держави. В цілому не заперечуючи можливість виконання апаратом глави держави окремих державно-владних повноважень, що, наприклад, може мати місце за президентської форми правління, слід наголосити на потребі більш детальної правової регламентації засад функціонування апарату глави держави, не тільки розмежовуючи різні напрямки його діяльності, але й встановлюючи конкретні способи та засоби їх реалізації, форми відносин з державними органами й контролю з боку глави держави, гарантуючи діяльність апарату глави держави у встановлених правових рамках.

Відповідно до конституційного ладу України глава держави безпосередньо не належить до жодної з конституційно визначених гілок державної влади та обмежений у здійсненні виконавчої влади здебільшого лише утворенням її органів і відповідними кадровими призначеннями. У зв'язку із цим, вважаємо недоцільним наділення

¹ О преобразовании главного управления по взаимоотношениям с органами законодательной и судебной власти Администрации Президента Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь : от 28.05.2003 г., № 213 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 61. – Ст. 1/4630.

Адміністрації Президента України додатковими державно-владними повноваженнями, позаяк забезпечення діяльності глави держави, у тому числі в частині його відносин з урядом, не потребує безпосередньо управлінської діяльності апарату глави держави, обмежуючись вирішенням суто організаційних питань, а також опрацюванням і підготовкою відповідних пропозицій. До того ж, в Україні взагалі відсутня необхідність здійснюваного Адміністрацією Президента Республіки Білорусь забезпечення діяльності глави держави у сфері державної ідеології, оскільки згідно ч. 2 ст. 15 Конституції України¹ жодна ідеологія не може визнаватись державою як обов'язкова. Тим більше, що надання Адміністрації Президента України статусу органу виконавчої влади потребувало би перегляду конституційної вертикалі виконавчої влади, вищим і керівним органом у якій є Кабінет Міністрів України, якому цілком очевидно не може бути підпорядкований апарат глави держави.

Зазначимо, що досвід формування Адміністрації Президента Білорусі характеризується численними реорганізаціями, затвердженням різних її Положень (Указами Президента Білорусі від 05.08.1994 р. № 23, від 30.12.1995 р. № 527, від 23.01.1997 р. № 97), юридичною ліквідацією однієї Адміністрації із одночасним створенням вже «нової» Адміністрації Президента Республіки Білорусь (Указ Президента Білорусь від 23.01.1997 р. № 97), що також мало місце й у процесі інституалізації апарату глави держави в Україні. Крім цього, часте прийняття нових Регламентів при досить незначному оновленні ними правового регулювання було характерне також і для Апарату Президента Республіки Молдова за Указами від 28.04.2001 р. № 21, від 07.11.2001 р. № 301 і від 12.06.2002 р. № 720.

Разом із тим, на відміну від України та Молдови вказані реорганізаційні заходи щодо Адміністрації Президента Білорусі на найбільш загальному рівні носили послідовний характер, передбачаючи поступову трансформацію її статусу і розвиток повноважень. Так, досить показовою є еволюція статусу Адміністрації Президента

¹ Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Республіки Білорусь з робочого органу глави держави (Положення від 05.08.1994 р. за Указом Президента Білорусі № 23¹) до державного органу (Положення від 30.12.1995 р. за Указом Президента Білорусі № 527²) і, врешті-решт, до органу державного управління (Положення від 23.01.1997 р. за Указом Президента Білорусі № 97³). В Україні ж Адміністрація Президента, що спочатку визначалась як робочий апарат глави держави (Положення від 13.12.1991 р. за Розпорядженням Президента України № 2/91-рп⁴), і по сьогодні зберігає остаточно не зрозумілий статус постійно діючого допоміжного органу (Положення від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010⁵). Іншим позитивним аспектом вказаних реорганізацій є забезпечення доволі високого рівня конституційно-правового регулювання статусу Адміністрації Президента Білорусі, що виражається у комплексному визначенні призначення, завдань та функцій, порядку формування, структури, статусу керівника й інших працівників апарату глави держави.

Незважаючи на вказану послідовність зміни формально-правового статусу Адміністрації Президента Республіки Білорусь, її базові функції у своїй основі залишились незмінними за усіма трьома редакціями відповідних Положень. При цьому, навіть ще маючи статус просто робочого органу глави держави, Адміністрація Президента

¹ Об утверждении Положения об Администрации Президента Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь : от 05.08.1994 г., № 23 // Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. – 1994. – № 1. – Ст. 23.

² О совершенствовании системы обеспечения деятельности Президента Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь : от 30.12.1995 г., № 527 // Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. – 1995. – № 36. – Ст. 887.

³ Вопросы Администрации Президента Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь : от 23.01.1997 г., № 97 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. – 1997. – № 3. – Ст. 103.

⁴ Питання Адміністрації Президента України : Розпорядження Президента України : від 13.12.1991 р., № 2/91-рп // Збірник розпоряджень Президента. – 1992. – № 1.

⁵ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

Республіки Білорусь вже уповноважувалась здійснювати проведення державної кадрової політики та забезпечувати контроль за діяльністю органів виконавчої влади як за п. 4 Положення від 05.08.1994 р. згідно Указу Президента Білорусі № 23¹, що виявляє невідповідність її статусу і функцій. У зв'язку із цим, вбачається досить суперечливою доцільність подібних «реорганізацій» шляхом не стільки оновлення існуючого конституційно-правового регулювання, як прийняття нових Положень і навіть ліквідації-створення Адміністрації Президента Республіки Білорусь. Аналогічним чином, ліквідація та створення «нового» Секретаріату Президента України Указами Президента України від 14.10.2005 р. № 1442/2005 і № 1445/2005^{2:3} у дійсності не супроводжувалась істотним переглядом компетенції, структури або методів роботи апарату глави держави.

Структура Адміністрації Президента Республіки Білорусь загалом відображує неоднорідність її функцій – одна частина підрозділів опікується традиційними напрямками забезпечення діяльності глави держави (Головне організаційне управління, Канцелярія і Пресслужба Президента, Відділ підготовки виступів, Відділ з питань громадянства і помилування тощо), а інша частина призначена здійснювати державне управління, зокрема Головне управління кадрової політики і Головне ідеологічне управління. При цьому, показовою є досить невисока загальна чисельність працівників Адміністрації Президента Білорусі, що становить 176 осіб (п. 3 Указу Президента Білорусі від 23.01.1997 р. № 97 в редакції Указу Президента Білорусі від 22.10.2008 р. № 572⁴), зважаючи на здійснення нею крім

¹ Об утверждении Положения об Администрации Президента Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь : от 05.08.1994 г., № 23 // Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. – 1994. – № 1. – Ст. 23.

² Про створення Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 14.10.2005 р., № 1445/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2650.

³ Про ліквідацію Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 14.10.2005 р., № 1442/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2649.

⁴ О внесении изменений в Указ Президента Республики Беларусь от 23 января 1997 г. № 97 : Указ Президента Республики Беларусь : от 22.10.2008 г., № 572 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2008. – № 253. – Ст. 1/10147.

організаційного, інформаційно-аналітичного і правового забезпечення діяльності глави держави ще й державної кадрової політики і державної ідеології. У той же час, наприклад, гранична чисельність працівників Адміністрації Президента України, що не має владно-управлінських повноважень і здійснює лише забезпечення діяльності глави держави, складає вже 579 осіб згідно Указу Президента України від 31.12.2013 р. № 718/2013¹. Відповідно, маємо наголосити на потребі дотримання в організації апарату глави держави засад оптимального кадрового забезпечення, запобігаючи необґрунтованому розширенню штату апарату глави держави та нераціональному використанню його кадрового, організаційного і фінансового потенціалу. До речі, незважаючи на різноплановість функцій із забезпечення діяльності глави держави і розгалужену структуру, чисельність працівників Апарату Президента Республіки Молдова складає усього 80 осіб згідно Указу Президента Республіки Молдова від 05.04.2012 р. № 13².

При цьому, у структурі Адміністрації Президента Республіки Білорусь, одним з напрямків роботи якої є інформаційно-аналітичне забезпечення глави діяльності держави, відсутній спеціалізований аналітичний підрозділ, що по суті представлений т.зв. Інформаційно-аналітичним центром при Адміністрації згідно Указу Президента Білорусі від 13.09.2006 р. № 570³. Загалом же хоча Інформаційно-аналітичний центр і має статус державної установи, він не може визнаватись окремим допоміжним органом глави держави, оскільки загальне керівництво, визначення його річних тематичних планів і структури здійснюється саме Главою Адміністрації Президента Республіки Білорусь. Таким чином, апарат глави держави у Республіці

¹ Про внесення зміни до Указу Президента України від 5 квітня 2011 року № 352 : Указ Президента України : від 31.12.2013 р., № 718/2013 // Офіційний вісник Президента України. – 2014. – № 1. – Ст. 26.

² О структуре Аппарата Президента Республики Молдова : Указ Президента Республики Молдова : от 05.04.2012 г., № 13 // Monitorul Oficial. – 2012. – № 70–71. – Ст. 228.

³ О создании Информационно-аналитического центра при Администрации Президента Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь : от 13.09.2006 г., № 570 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2006. – № 151. – Ст. 1/7935.

Білорусь виключно лише суто формально представлений одразу декількома інституціями, зокрема Адміністрацією Президента Білорусі, як органом державного управління, і Інформаційно-аналітичним центром, як державною установою.

Поза цим, відзначимо, що згідно п. 18, 20 Положення від 23.01.1997 р. за Указом Президента Білорусі № 97¹ в Адміністрації Президента Республіки Білорусь утворюється спеціальна Колегія, на засіданнях якої розглядаються питання діяльності державних органів, організації виконання рішень глави держави й інші питання, що входять до компетенції Адміністрації Президента Республіки Білорусь. При цьому, слід зважати, що персональний склад даної Колегії формується з числа працівників самої Адміністрації Президента Білорусі, а її рішення мають остаточно не визначений статус, що дає підстави розглядати Колегію Адміністрації Президента Республіки Білорусь здебільшого лише як суто формальне утворення. Натомість більш доречним видається залучення громадськості до діяльності апарату глави держави, у тому числі через роботу відповідних громадських рад, що контролювали би його роботу і сприяли належному забезпеченню ефективної реалізації повноважень глави держави.

У науці досить поширений підхід до диференціації допоміжних органів глави держави на органи, що забезпечують персональний статус глави держави; органи, що координують діяльність інших органів; органи, що зовні представляють главу держави^{2, 3}. На нашу ж думку, зазначений поділ не дозволяє безумовно визначити місце апарату глави держави, що, здійснюючи комплексне забезпечення діяльності глави держави, у дійсності може бути включений до кожної з названих класифікаційних груп. Зокрема Адміністрація Президента Республіки

¹ Вопросы Администрации Президента Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь : от 23.01.1997 г., № 97 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. – 1997. – № 3. – Ст. 103.

² Иксанов И. С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Иксанов Илья Саматович ; МГУ им. М. В. Ломоносова. – М., 2008. – С. 24.

³ Рябов С. Г. Основы теории политики / С. Г. Рябов, М. В. Томенко. – К. : Тандем. – 1996. – С. 86.

Білорусь як апарат глави держави одночасно виступає в ролі і канцелярії, і координаційної «адміністрації», і прес-служби глави держави.

Отже, побудова апарату глави держави у Білорусі характеризується достатньо високим рівнем конституційно-правового регулювання, чіткістю визначення його статусу і місця у державному механізмі, переважною узгодженістю організаційної, функціональної і кадрової основи діяльності. Разом із тим, досвід формування Адміністрації Президента Білорусі, що передбачає її уповноваження здійснювати не тільки забезпечення діяльності глави держави, але й державне управління з питань кадрової політики і державної ідеології, навряд чи може бути рецетійований демократичними країнами з не президентською формою правління, у тому числі й Україною.

Відзначимо досить високий рівень конституційно-правової регламентації статусу Адміністрації Президента Республіки Казахстан, порядок формування, повноваження і структура якої комплексно визначаються на конституційному, законодавчому і підзаконному рівнях. Так, повноваження глави держави формувати Адміністрацію Президента, Раду Безпеки Казахстану та інші консультативно-дорадчі органи не лише закріплюється ст. 44 Конституції Республіки Казахстан від 30.08.1995 р.¹, але й більш широко розкривається Конституційним законом від 26.12.1995 р. № 2733², що до напрямків діяльності Адміністрації Президента Казахстану, перш за все, відносить забезпечення діяльності глави держави, його своєчасне і повне інформування про стан справ у країні, безумовне і вичерпне виконання рішень Президента Казахстану та контроль за їх виконанням. Вказане формулювання основних напрямків діяльності Адміністрації Президента Казахстану і передбачене ч. 3 ст. 33 Конституційного закону формування з числа її співробітників апаратів інших консультативно-дорадчих органів виявляє базові ознаки апарату глави держави як його центрального допоміжного органу загальної компетенції.

¹ Конституция Республики Казахстан : от 30.08.1995 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 1996. – № 4. – Ст. 217.

² О Президенте Республики Казахстан : Конституционный закон Республики Казахстан : от 26.12.1995 г., № 2733 // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. – 1995. – № 24. – Ст. 172.

При цьому, підкреслимо, що законодавче врегулювання і не лише генеральних напрямків діяльності (як у Республіці Казахстан), але й загалом статусу, принципів, завдань, структури і порядку діяльності апарату глави держави розглядається нами як один із конструктивних способів його побудови, що дозволяє закласти стабільні правові передумови функціонування даної інституції. Серед іншого це зумовлюється численністю та непослідовністю різноманітних реорганізаційних змін в організації апарату глави держави, особливо у пострадянських країнах, в яких здебільшого відсутнє як узгоджене розуміння сутності апарату глави держави, так й достатньо усталена практика його функціонування.

У той же час, Положення від 11.03.2008 р. за Указом Президента Казахстану № 552¹ порівняно з правовими засадами побудови апаратів глав інших держав забезпечує досить детальну впорядковану правову визначеність статусу і компетенції Адміністрації Президента Республіки Казахстан та її керівних посадових осіб. Наголосимо, що підхід до визначення статусу і повноважень апарату глави держави у Республіці Казахстан багато у чому наближений до практики формування Адміністрації Президента Білорусі, хіба що за виключенням її ідеологічної функції, яка не відповідала би проголошеному ч. 1 ст. 5 Конституції Республіки Казахстан від 30.08.1995 р.² принципу ідеологічної багатоманітності. Так, наприклад, відповідно до п. 1 Положення від 11.03.2008 р. (втім так само як ще раніше за Указами Президента Казахстану від 24.11.1995 р. № 2656, від 18.10.1996 р. № 3144, від 11.02.2002 р. № 805) Адміністрація Президента Казахстану наділяється статусом державного органу, що обумовлюється її владними повноваженнями в частині контролю, координації та погодження діяльності інших державних органів. Як позитив розглядаємо і те, що на відміну від Республіки Білорусь

¹ Об утверждении Положения об Администрации Президента Республики Казахстан : Указ Президента Республики Казахстан : от 11.03.2008 г., № 552 // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. – 2008. – № 12–13. – Ст. 116.

² Конституция Республики Казахстан : от 30.08.1995 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 1996. – № 4. – Ст. 217.

керівник апарату глави держави не є членом уряду, а лише має право бути присутнім на засіданнях парламенту і уряду (пп. 19, 20 п. 24 Положення від 11.03.2008 р.), що не надає Керівнику Адміністрації Президента Казахстану обов'язкового голосу, але достатньою мірою забезпечує представництво інтересів глави держави у вказаних державних інституціях.

Конструктивним вбачається послідовне визначення Положенням від 11.03.2008 р.¹ місії, основних завдань і функцій (повноважень) Адміністрації Президента Казахстану, хоча воно не повною мірою відповідає (але в цілому не суперечить) законодавчо визначеним напрямкам її діяльності. Відповідно до цього, навіть в умовах дещо розширеної компетенції апарату глави держави, зумовленої президентською формою правління у Республіці Казахстан, правильно формулюється його місія, а саме це якісне і своєчасне інформаційно-аналітичне, правове, протокольнo-організаційне, документарне та інше забезпечення діяльності глави держави. Таким чином, здійснення Адміністрацією Президента Казахстану владних повноважень має розглядатись виключно лише з позицій забезпечення нею діяльності президента, а не як самостійний напрямок роботи, як це значною мірою має місце у Республіці Білорусь. Інший істотний аспект компетенції Адміністрації Президента Казахстану крім забезпечення реалізації повноважень глави держави становить забезпечення діяльності Державного секретаря, Асамблеї народів, Вищої Судової Ради та консультативно-дорадчих органів при Президентові Республіки Казахстан (пп. 2 п. 9 Положення від 11.03.2008 р.²), що вказує на координаційну роль апарату у системі допоміжних органів глави держави.

На рівні із цим не можна не відзначити структурованість за сферами діяльності глави держави і детальність розкриття конкретних

¹ Об утверждении Положения об Администрации Президента Республики Казахстан : Указ Президента Республики Казахстан : от 11.03.2008 г., № 552 // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. – 2008. – № 12–13. – Ст. 116.

² Об утверждении Положения об Администрации Президента Республики Казахстан : Указ Президента Республики Казахстан : от 11.03.2008 г., № 552 // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. – 2008. – № 12–13. – Ст. 116.

повноважень Адміністрації Президента Республіки Казахстан, що закріплюються щонайменш у 55 пунктах її Положення від 11.03.2008 р. за Указом Президента Казахстану № 552. Такий підхід до організації діяльності апарату глави держави, як на нас, є одним із основних заходів забезпечення повного дотримання законності у його практичній діяльності, у тому числі при реалізації повноважень владного характеру, що дозволяє попередити викривлення формату відносин із іншими державними органами. І хоча для апарату глави держави (зокрема й Адміністрації Президента Республіки Казахстан), як правило, властиве виконання різноманітних оперативних доручень глави держави, розгорнуте правове закріплення компетенції апарату глави держави загалом дозволяє правильно визначити його організаційну структуру і повноваження підрозділів, обрати оптимальні форми і методи роботи, розподілити кадровий і матеріально-фінансовий потенціал.

Зазначимо, що Адміністрація Президента Республіки Казахстан виступає прикладом апарату глави держави, що, незважаючи на президентську форму правління та істотні владні повноваження президента, хоч і наділений низкою організаційно-владних функцій, проте зосереджує свою діяльність здебільшого на експертно-аналітичній роботі, підготовці відповідних пропозицій і організаційному забезпеченні, принаймні, виходячи з його правових засад. При цьому, як зазначається¹, Адміністрація Президента Казахстану відповідає вимогам державного органа і бере участь у державному управлінні без видання нормативно-правових актів, внаслідок чого унеможливується її включення у чітко окреслений конституційний механізм владних відносин.

Самі владні повноваження Адміністрації Президента Республіки Казахстан здебільшого або обмежуються контролем за реалізацією державними органами державної політики та виконанням ними актів і доручень глави держави і Державного секретаря (пп. 3 п. 12,

¹ Конституційний процес в контексті особливих політичних ситуацій: зарубіжний досвід (Допоміжні та дорадчі органи при президентах країн світу), № 3 / Конституційна Асамблея [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbaviar.gov.ua/asambleya/arh/Konst_proces №3.doc.

пп. 2 п. 14, пп. 8 п. 22 Положення від 11.03.2008 р. за Указом Президента Казахстану № 552¹), або ж виражаються у координації діяльності тих державних органів, які безпосередньо підпорядковані главі держави (пп. 3 п. 21 даного Положення), зокрема Генеральної прокуратури Республіки Казахстан, Комітету національної безпеки Казахстану, Національного банку Казахстану та Республіканської гвардії Казахстану. Це, у свою чергу, створює передумови прямого і опосередкованого втручання апарату глави держави у функціонування даних органів державної влади, прийнятність чого зумовлюється тією чи іншою формою правління, статусом глави держави, наявністю окремого уряду тощо. На нашу ж думку, у будь-якому разі повинна мати місце раціональна мінімізація державно-владних повноважень апарату глави держави з урахуванням форми правління у конкретній країні, їх трансформація, передусім, до контрольної діяльності та координації роботи не стільки органів державної влади, як інших допоміжних органів, орієнтуючи апарат глави держави саме на організаційно-аналітичне забезпечення діяльності глави держави.

Разом із тим, відзначимо часткову невідповідність прав Адміністрації Президента Республіки Казахстан її завданням і функціям, що серед іншого стосується права давати доручення заступникам Прем'єр-міністра Казахстану, його Канцелярії, центральним і місцевим органам виконавчої влади Республіки Казахстан й деяким іншим державним органам (пп. 1 п. 32 Положення від 11.03.2008 р.). Дане право, що має чітку управлінську сутність, не тільки не підтверджується відповідними державно-владними повноваженнями апарату глави держави щодо перелічених посадових осіб і державних органів, але до того ж не містить жодних обмежень предмету і випадків надання Адміністрацією Президента Казахстану їм таких доручень. Натомість дещо більш виправданим вбачається інше право Адміністрації Президента Казахстану, що має пряме відношення до її контрольних повноважень, а саме – вимагати усунення виявлених

¹ Об утверждении Положения об Администрации Президента Республики Казахстан : Указ Президента Республики Казахстан : от 11.03.2008 г., № 552 // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. – 2008. – № 12–13. – Ст. 116.

порушень і недоліків виконання законів, а також актів і доручень глави держави як за пп. 4 п. 32 Положення від 11.03.2008 р.¹. Однак, це право, наприклад, не поширюється на випадки порушення актів Державного секретаря, хоча контроль за їх дотриманням також здійснюється Адміністрацією Президента Казахстану.

Щодо Адміністрації Президента Республіки Казахстан також зауважимо, що її штатна чисельність згідно Указу Президента Казахстану від 11.02.2008 р. № 533 (із змінами)² складає 366 осіб. Однак, враховуємо, що до її складу крім відповідних підрозділів також включені керівники та апарати інших допоміжних органів глави держави, а саме Секретар Ради Безпеки Казахстану, Голова Вищої Судової Ради Казахстану, Секретаріат Асамблеї народу, Секретаріат Ради Безпеки Казахстану і т.д. Тому порівняно з чисельністю працівників апарату глави держави в інших країнах (в Україні – 579, у Білорусі – 176) зазначена чисельність вбачається сумірною її завданням і функціям. Вважаємо, що апаратом глави держави може здійснюватись забезпечення діяльності інших допоміжних органів, проте з метою оптимального поєднання форм загального і спеціалізованого забезпечення діяльності глави держави вони мають бути відокремленими інституціями із власною функціональною та організаційною основою.

Загалом же побудова Адміністрації Президента Республіки Казахстан характеризується детальним конституційно-правовим регулюванням її статусу, орієнтуванням діяльності, передусім, на забезпечення виконання повноважень глави держави й відносною обмеженістю владних повноважень в умовах президентської форми правління. З іншого боку, у демократичній правовій державі неприйнятні необґрунтовано широкі права даного апарату глави держави, а

¹ Об утверждении Положения об Администрации Президента Республики Казахстан : Указ Президента Республики Казахстан : от 11.03.2008 г., № 552 // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. – 2008. – № 12–13. – Ст. 116.

² О штатной численности и структуре Администрации Президента Республики Казахстан : Указ Президента Республики Казахстан : от 11.02.2008 г., № 533 // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. – 2008. – № 5. – Ст. 52.

також нормативно необмежена координація ним діяльності органів прокуратури, органу безпеки й інших державних органів.

3.2.2. Конституційно-правовий статус апарату глави держави у Польщі, Німеччині, Франції та США

Відзначимо, що інститут апарату глави держави у Республіці Польща, як і у Російській Федерації, безпосередньо закріплюється на конституційному рівні. Проте ст. 143 Конституції Республіки Польща¹ не обмежується одним лише посиланням на формування главою держави свого апарату, але й фіксує статус Канцелярії Президента Польщі як допоміжного органу глави держави, який також підтверджується й п. 1.1 її Статуту за Наказом Президента Польщі від 28.03.2006 р.² На рівні із цим Конституція Польщі прямо не передбачає повноваження глави держави формувати інші допоміжні органи, а тому його Канцелярія навіть поза контекстом її повноважень вже може розглядатись фактично як центральний допоміжний орган глави держави.

Хоча, як на нас, з метою розмежування статусу апарату й інших допоміжних органів глави держави, гарантування повноти забезпечення його діяльності на конституційному рівні має як визначатись повноваження глави держави утворювати допоміжні органи (як в Україні), так й окремо встановлюватись інститут апарату глави держави (як у Російській Федерації та Республіці Польща). У будь-якому ж разі не може визнаватись прийнятним підхід до конституційно-правового регулювання статусу апарату глави держави, що відображений у Конституції Республіки Молдова від 29.07.1994 р.³, ч. 1 ст. 95 якої обмежується лише посиланням на те, що фінансові ресурси апарату Президента Республіки Молдова затверджуються за його пропозицією Парламентом.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej : z 02.04.1997 r. // Dz.U. – 1997. – № 78. – Poz. 483.

² Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 28.03.2006 r. // M.P. – 2006. – № 49. – Poz. 526.

³ Конституция Республики Молдова : от 29.07.1994 г. // Monitorul Oficial. – 1994. – № 1. – Ст. 1.

Особливостями конституційно-правового регулювання статусу Канцелярії Президента Польщі, перш за все, варто означити закріплення його вихідних засад ще ст. 143 Конституції Республіки Польща¹, якою передбачено, що Президент затверджує Статут його Канцелярії, а також призначає і звільняє Начальника Канцелярії Президента Республіки Польща. В цілому, наведені конституційні положення є традиційними в організації діяльності кожного апарату глави держави незалежно від їх конституційного визначення (схожі норми містяться у п. «и» ч. 1 ст. 83 Конституції Російської Федерації від 12.12.1993 р.²), натомість більш доречним вбачається першочергове конституційне закріплення статусу і мети діяльності апарату глави держави, інших ключових питань, пов'язаних із його функціонально-організаційною основою.

Крім цього, конституційно-правове регулювання статусу Канцелярії Президента Польщі на відміну від правового забезпечення побудови Адміністрації Президента РФ і Адміністрації Президента України за виключенням конституційних положень характеризується відносно низьким рівнем правової регламентації. Основним правовим актом з питань організації апарату глави держави у Республіці Польща є вище вже названий Статут Канцелярії Президента Польщі, затверджений Наказом Президента Польщі від 28.03.2006 р.³, із внесеними до нього змінами, які за своєю суттю стосуються здебільшого лише незначного перегляду організаційної структури апарату глави держави (Накази Президента Польщі від 02.10.2006 р., від 26.01.2009 р., від 31.03.2009 р., від 28.09.2010 р., від 01.12.2010 р., від 24.03.2011 р.). Відповідно, відмічаємо відсутність істотних реорганізацій апарату глави держави у Республіці Польща, як це мало місце в Україні та Російській Федерації. Хоча, з іншого боку, нині діючий Статут Кан-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej : z 02.04.1997 r. // Dz.U. – 1997. – № 78. – Poz. 483.

² Конституция Российской Федерации : от 12.12.1993 г. // Российская газета. – 1993. – № 237. – Ст. 15.

³ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 28.03.2006 r. // М.Р. – 2006. – № 49. – Poz. 526.

целярії від 28.03.2006 р. і був прийнятий замість попереднього Статуту за Наказом Президента Республіки Польща від 21.01.1998 р., проте навіть така реорганізація є одиничним випадком, не має ситуативного характеру і на відміну від України прямо не пов'язується із набуттям повноважень черговим главою держави.

Названий Статут Канцелярії Президента Республіки Польща від 28.03.2006 р. так само порівняно, наприклад, з Положенням про Адміністрацію Президента України від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010¹ має значно вужчий предмет правового регулювання, по суті обмежуючись лише структурою та засадами керівництва апаратом глави держави, безпосередньо не визначаючи його компетенцію і права, повноваження керівних посадових осіб, засади відносин із іншими державними органами, чисельність працівників тощо. Аналогічний підхід до визначення організації діяльності донедавна використовувався й щодо Апарату Президента Республіки Молдова за Регламентами від 28.04.2001 р., від 07.11.2001 р., від 12.06.2002 р., від 17.05.2005 р. і його Регламентом від 27.04.2012 р. за Указом Президента Молдови № 47², яким лише хоч і в дещо узагальненому вигляді, проте були сформульовані функції даного апарату глави держави.

Як на нас, детальна регламентація повноважень апарату глави держави не тільки дозволяє безумовно характеризувати певну державну інституцію саме як апарат глави держави, але й сприяє раціональній організації забезпечення діяльності глави держави, застерігаючи виконання його апаратом невластивих функцій, зокрема таких, що належать до предмету відання інших державних органів. Натомість на сьогодні для правового регулювання статусу Канцелярії Президента Польщі досить тенденційним є не розширення, а навпаки звуження його предмету, прикладом чого виступає передбачене Наказом

¹ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

² Об утверждени Регламента Апарата Президента Республіки Молдова : Указ Президента Республіки Молдова : от 27.04.2012 г., № 47 // Monitorul Oficial. – 2012. – № 85–87. – Ст. 281.

Президента Польщі від 28.09.2010 р.¹ вилучення з Статуту Канцелярії Президента Польщі від 28.03.2006 р. структури Кабінету Президента Польщі. Доцільним вбачається не лише нормативне закріплення загальної структури апарату глави держави, а й комплексне правове визначення усіх його структурних елементів як це, наприклад, має місце відносно Апарату Президента Республіки Молдова згідно Указу Президента Молдови від 05.04.2012 р. № 13².

Відзначимо, що структура Канцелярії Президента Польщі визначається та змінюється окремо від її конкретних повноважень. При цьому, частина з проведених змін в організації Канцелярії Президента Польщі взагалі не передбачає жодних суттєвих трансформацій, обмежуючись одним лише перетворенням, наприклад, Бюро внутрішнього контролю у Бюро внутрішнього контролю та аудиту (Наказ Президента Республіки Польща від 14.02.2007 р.³), а згодом у Бюро внутрішнього аудиту та контролю (Наказ Президента Польщі від 31.03.2009 р.⁴). Інша ж частина реорганізаційних змін виявляє непослідовність розбудови інституту апарату глави держави у Республіці Польща, що зокрема підтверджується остаточно незрозумілою ліквідацією таких його ключових підрозділів як Бюро науки, культури і національної спадщини та Бюро соціальних ініціатив (Наказ Президента Польщі від 01.12.2010 р.⁵) та їх повторним відновленням хоч і у дещо урізаному вигляді як Бюро культури і спадщини

¹ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 28.09.2010 r. // M. P. – 2010. – № 72. – Poz. 914.

² О структуре Аппарата Президента Республики Молдова : Указ Президента Республики Молдова : от 05.04.2012 г., № 13 // Monitorul Oficial. – 2012. – № 70–71. – Ст. 228.

³ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 14.02.2007 r. // M.P. – 2007. – № 12. – Poz. 121.

⁴ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 31.03.2009 r. // M.P. – 2009. – № 21. – Poz. 264.

⁵ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 01.12.2010 r. // M.P. – 2010. – № 93. – Poz. 1071.

та Бюро соціальної політики (Наказ Президента Республіки Польща від 24.03.2011 р.¹). Крім цього, не можна погодитись й з ліквідацією спеціального Бюро радників і експертиз за Наказом Президента Польщі від 01.12.2010 р.², позаяк дорадче забезпечення глави держави незалежно від контексту конкретної країни мислиться одним з головних напрямків діяльності апарату глави держави, втім як і здійснення правової експертизи становить важливий елемент правотворчості глави держави.

Відтак, необхідно підкреслити, що процес формування Канцелярії Президента Республіки Польща характеризується внутрішньою неузгодженістю й не є планомірним і послідовним, що вказує на відсутність цілісного розуміння сутності та напрямків розвитку інституту апарату глави держави у Республіці Польща. У зв'язку із цим, також досить точним вбачається висновок О. В. Новикова, що «надзвичайно часто зміна положень про Канцелярію Президента Польщі свідчить про відсутність законодавчо вивіреної концепції діяльності цього органу, як стабільної і передбачуваної структури»³.

Статус Канцелярії Президента Республіки Польща як апарату глави держави крім конституційних положень також безпосередньо ґрунтується на п. 14 Статуту Канцелярії Президента Польщі від 28.03.2006 р.⁴, що визначає її призначення як здійснення комплексного професійного, організаційного, правового і технічного забезпечення діяльності Президента Польщі, Шефа Канцелярії Президента Польщі, державних секретарів і підсекретарів. При цьому,

¹ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 24.03.2011 r. // М.Р. – 2011. – № 27. – Poz. 298.

² Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 01.12.2010 r. // М.Р. – 2010. – № 93. – Poz. 1071.

³ Новиков О. В. Конституційно-правовий статус Президента Республіки Польща : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Новиков ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – С. 10–11.

⁴ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 28.03.2006 r. // М.Р. – 2006. – № 49. – Poz. 526.

правового вираження однієї лише основної мети діяльності апарату глави держави без детального розкриття його завдань і функцій очевидно недостатньо для належної організації та практичного здійснення забезпечення реалізації повноважень глави держави. Відповідно до цього, окрім нормативно передбачених організаційного, правового і технічного забезпечення серед напрямків діяльності Канцелярії Президента Польщі мають виділятися ще, принаймні, аналітичне, інформаційне і дорадчо-консультативне забезпечення діяльності Президента Республіки Польща. Вказане зумовлюється й самою структурою Канцелярії Президента Польщі, у складі якої діяли або діють профільні підрозділи (Відділ поточного аналізу, Бюро радників і експертиз тощо).

Загалом же в умовах низького рівня правової регламентації побудови Канцелярії Президента Республіки Польща саме відокремлені структурні підрозділи першочергово вказують на основні вектори її діяльності. В цілому ж структура Канцелярії Президента Польщі включає насамперед традиційні для апарату глави держави підрозділи із забезпечення діяльності глави держави, зокрема Бюро права і державного ладу, Бюро закордонних справ, Бюро громадянства і помилування, Бюро кадрів і нагород, Бюро звернень громадян, Пресслужбу, Бюро організаційного забезпечення тощо. З іншого боку, слід зважати, що Бюро організаційного забезпечення остаточно сформувалось лише за Наказом Президента Польщі від 28.09.2010 р.¹, а протокольний, дорадчий і контрольний підрозділи у процесі інституалізації взагалі були вилучені (Накази Президента Польщі від 26.01.2009 р., від 01.12.2010 р. і від 17.06.2011 р.^{2; 3; 4}). Разом із тим, з урахуван-

¹ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 28.09.2010 r. // M.P. – 2010. – № 72. – Poz. 914.

² Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 01.12.2010 r. // M.P. – 2010. – № 93. – Poz. 1071.

³ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 26.01.2009 r. // M.P. – 2009. – № 8. – Poz. 77.

⁴ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w

ням специфіки конституційного ладу і нагальних потреб забезпечення діяльності глави держави констатуємо концептуальну подібність структурної організації Канцелярії Президента Польщі, визначеної Наказом Президента Польщі від 28.03.2006 р. (із наступними змінами)¹, структурі Адміністрації Президента України (Указ Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011²) і Адміністрації Президента РФ (Указ Президента РФ від 25.03.2004 р. № 400³).

Згідно Наказу Президента Польщі від 01.12.2010 р.⁴ у структурі Канцелярії Президента Польщі було утворено спеціальне Бюро інституційної співпраці, що розглядається нами як конструктивний захід впорядкування і налагодження ефективної взаємодії глави держави, апарату, його підрозділів і посадових осіб з іншими державними інституціями. Використання подібного підходу щодо організації діяльності апарату Президента України сприятиме більшій централізації, підконтрольності й узгодженості не тільки змісту, але й способів його співпраці з органами публічної влади. У той же час, усе це вимагає не тільки наявності відповідних структурних одиниць, але й правового вираження засад, підстав і форм взаємодії апарату глави держави, що відносно Канцелярії Президента Республіки Польща залишається остаточно не реалізованим.

Хоча модель відносин Канцелярії Президента Польщі з іншими державними формуваннями нормативно не закріплюється, проте досить показовим є її уповноваження забезпечувати діяльність Громадського комітету по збереженню історичних пам'яток Кракова, Спеціальної державної комісії у справах порушення фінансової дисципліни,

sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 17.06.2011 r. // M.P. – 2011. – № 61. – Poz. 584.

¹ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 28.03.2006 r. // M.P. – 2006. – № 49. – Poz. 526.

² Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

³ Об Администрации Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ : от 25.03.2004 г., № 400 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 13. – Ст. 1188.

⁴ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 01.12.2010 r. // M.P. – 2010. – № 93. – Poz. 1071.

а також Ради національної безпеки і Бюро національної безпеки згідно Наказів Президента Польщі від 28.03.2006 р. і від 14.02.2007 р.^{1; 2; 3}. Зауважимо, що зазначена забезпечувальна діяльність Канцелярії Президента Республіки Польща підтверджує існуючу в Україні та Російській Федерації практику забезпечення апаратом глави держави інших допоміжних органів як раціональний спосіб поєднання форм загального і спеціального забезпечення діяльності глави держави. Такий напрямок діяльності Канцелярії Президента Польщі, хоч і має доволі обмежений характер, безпосередньо зумовлюється її фактичним статусом як апарату глави держави і центральної ланки системи забезпечення його діяльності.

Дещо неоднозначним вбачається віднесення до мети діяльності Канцелярії Президента Республіки Польща забезпечення не лише глави держави, але й Шефа самої Канцелярії. Як на нас, зазначене не відповідає ані призначенню апарату глави держави, ані правовому положенню його керівника, статус якого штучно завищується. Натомість, керівник апарату глави держави має виступати включно лише як суб'єкт, а не об'єкт забезпечувальної діяльності. Він також потребує належної організації його роботи із керівництва апаратом глави держави, однак, навряд чи це потребує виокремлення спеціального Кабінету Шефа Канцелярії як за пп. 2 п. 5.1 Наказу Президента Республіки Польща від 28.03.2006 р.⁴, хоча аналогічний підрозділ певний час функціонував і у складі апарату Президента України (Указ Президента України від 14.10.2005 р. № 1445/2005⁵).

¹ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 28.03.2006 r. // М.Р. – 2006. – № 49. – Poz. 526.

² Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 14.02.2007 r. // М.Р. – 2007. – № 12. – Poz. 121.

³ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 31.03.2009 r. // М.Р. – 2009. – № 21. – Poz. 264.

⁴ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 28.03.2006 r. // М.Р. – 2006. – № 49. – Poz. 526.

⁵ Про створення Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 14.10.2005 р., № 1445/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2650.

Відтак, зважаючи на потребу спрямування усього організаційного, кадрового і фінансового потенціалу апарату глави держави саме на забезпечення діяльності глави держави, розглядаємо як позитив вилучення за Наказом Президента Республіки Польща від 28.09.2010 р.¹ із структури Канцелярії Президента Польщі Кабінету її Шефа.

Іншою позитивною рисою організації Канцелярії Президента Польщі є наявність лише однієї посади заступника її керівника, адже в Україні мало місце включення до штату апарату глави держави одразу десяти посад заступників Глави Секретаріату Президента України (Указ Президента України від 27.03.2008 р. № 270/2008²), що необґрунтовано ускладнює й обтяжує керівництво апаратом глави держави. При цьому, організація керівництва Канцелярією Президента Республіки Польща ґрунтується на реальній участі глави держави в організації його апарату, що передбачає не лише одноосібне призначення Президентом Польщі ключових посадових осіб його Канцелярії, але й погодження інших рішень Шефа Канцелярії Президента Республіки Польща. З іншого боку, неоднозначним постає, наприклад, встановлення відповідальності державних секретарів і підсекретарів перед Шефом Канцелярії (п. 3.1 Статуту за Наказом Президента Польщі від 28.03.2006 р.³), а не перед Президентом Республіки Польща, який їх призначає та звільняє з посад.

Таким чином, формування Канцелярії Президента Польщі характеризується недостатньою правовою визначеністю її завдань та функцій, суперечливістю і непослідовністю проведених структурних реорганізацій внаслідок відсутності узгодженого розуміння сутності та напрямків розвитку апарату глави держави⁴. У той же

¹ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 28.09.2010 r. // М.Р. – 2010. – № 72. – Poz. 914.

² Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 27.03.2008 р., № 270/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 24. – Ст. 727.

³ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 28.03.2006 r. // М.Р. – 2006. – № 49. – Poz. 526.

⁴ Зозуля О. И. Опыт формирования аппарата главы государства в странах с республиканской формой правления / Зозуля О. И. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2013. – № 1 (14). – С. 32–45.

час, організація Канцелярії Президента Польщі виявляє спільність із практикою формування апарату глави держави в Україні й інших пострадянських країнах. Із урахуванням викладеного відносно Адміністрації Президента України актуалізується, насамперед, розширення конституційних засад її діяльності, забезпечення послідовності та зв'язаності функціональних і структурних реорганізацій, правове визначення засад відносин з главою держави й іншими державними інституціями.

Канцелярія Федерального президента Федеративної Республіки Німеччина є одним із типових прикладів апарату глави держави у країнах з парламентською формою правління. Тут маємо погодитись із Ю. П. Битяком, С. Г. Серьогіною та І. І. Бодровою¹, які на прикладі Секретаріату Президента Індії також зауважують загальну орієнтованість апарату глави держави у парламентарних республіках здебільшого на забезпечення представницько-церемоніальних функцій глави держави.

Отже, визначальною особливістю інституту апарату глави держави у ФРН є його відносно незначна роль у реалізації державної влади, що прямо зумовлюється конституційно-правовим статусом самого Федерального президента ФРН, компетенція якого згідно ст. ст. 59, 60 Конституції ФРН від 23.05.1949 р.² обмежується здебільшого лише відповідними кадровими призначеннями і представництвом держави у міжнародно-правових відносинах. Відповідно й діяльність Канцелярії Федерального президента першочергово націлена на консультування та інформування глави держави, підготовку проєктів правових актів і виступів, а також забезпечення виконання його рішень³. Разом із тим, Канцелярія Федерального президента є

¹ Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід / Ю. П. Битяк, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. – Х. : Оберіг, 2012. – С. 135.

² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland : vom 23.05.1949 jahr // Bundesgesetzblatt. – Teil I. – 1949. – № 1.

³ Bundespräsidialamt / Der Bundespräsident [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bundespraesident.de/DE/Amt-und-Aufgaben/Bundespraesidialamt/bundespraesidialamt-node.html>.

центральною допоміжною органом глави держави загальної компетенції, що здійснює забезпечення всіх, у тому числі й нормативно не визначених, напрямків діяльності Федерального президента ФРН, зокрема із підтримки його взаємодії з іншими державними органами й громадськими інститутами. Вказане, з огляду на остаточну невизначеність статусу глави держави і його апарату, зумовлює дещо неформальний характер роботи Канцелярії Федерального президента. Характерною є й зауважена А. М. Осавелюком адміністративна незалежність Канцелярії від Федерального президента ФРН¹, що не здійснює поточного управління своїм апаратом, але значною мірою впливає на його діяльність, ставлячи перед ним відповідні завдання та функції.

В результаті цього Канцелярією Федерального президента ФРН створюються необхідні інформаційні та комунікативні умови прийняття главою держави відповідних рішень та їх впровадження. Підкреслимо, що Канцелярія Федерального президента ФРН не має важелів самостійного впливу на діяльність центральних органів державної влади, забезпечуючи представництво глави держави лише шляхом доведення його позиції та одержання необхідних відомостей і документації, з метою чого керівник Канцелярії Федерального президента, наприклад, наділений правом бути присутнім на засіданнях Федерального уряду ФРН. Істотна обмеженість компетенції Федерального президента щодо органів виконавчої влади, а також набуття ним повноважень не в результаті виборів, а за рішенням парламенту, запобігає протиставленню апарату глави держави вищим органам державної влади, орієнтуючи його роботу суто на організацію діяльності Федерального президента ФРН.

Відзначимо, що чисельність Канцелярії Федерального президента ФРН складає близько 180 осіб, включно з службами попередніх п'яти президентів². Не зважаючи на порівняно незначний штат

¹ Осавелюк А. М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран : конституционно-правовой аспект / А. М. Осавелюк. – М. : Юристъ, 1998. – С. 91.

² Bundespräsidialamt / Der Bundespräsident [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bundespraesident.de/DE/Amt-und-Aufgaben/Bundespraesidialamt/bundespraesidialamt-node.html>.

даного апарату глави держави, він має досить розгорнуту структуру, що умовно поділяється на три блоки – центральний, внутрішньополітичний і зовнішньополітичний¹, підрозділи яких відповідають за певні напрямки забезпечення діяльності Федерального президента ФРН. Як на нас, подібний підхід до організації апарату глави держави, що передбачає структурування його підрозділів відповідно до предмету їх повноважень і спеціалізації, не тільки відображує чітке розуміння основних напрямків роботи апарату глави держави, але й дозволяє уникнути існування у його складі дублюючих підрозділів і попередити виконання ними невластивих повноважень тощо. Відповідно до цього, поділяємо позицію А. М. Осавелюка², за яким основними чинниками ефективної діяльності апарату виступають оптимальна структурна організація із відсутністю дублюючих функцій і охопленням всіх сфер діяльності глави держави, достатня чисельність працівників, а також підконтрольність не тільки главі держави, але й відповідним посадовим особам його апарату.

Загалом же інститут Канцелярії Федерального президента ФРН являє собою приклад апарату глави держави, компетенція якого обмежується виключно лише забезпеченням діяльності глави держави, що позначається і на структурі, і на чисельності, і на методах роботи апарату глави держави. Такі напрямки діяльності Канцелярії Федерального президента ФРН як взаємодія з парламентом і урядом, консультування глави держави, організаційне супроводження його роботи та нормопроектне забезпечення мають становити ключові напрямки діяльності кожного апарату глави держави.

Досить своєрідною є організація апарату глави держави у Французькій Республіці. І перш за все, означимо повну відсутність будь-яких положень у Конституції Франції від 04.10.1958 р.³, що прямо

¹ Organisationsplan des Bundespräsidialamtes / Der Bundespräsident [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Organisationsplan.pdf?__blob=publicationFile.

² Осавелюк А. М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран : конституционно-правовой аспект / А. М. Осавелюк. – М. : Юрист, 1998. – С. 95.

³ Constitutionnel de la République Française : à partir de 04.10.1958 année // Journal officiel de la République Française. – 1958.

чи побічно вказували би на формування даної державної інституції. Так само відсутнє узгоджене регулювання статусу апарату Президента Франції й на законодавчому рівні. Дана інституція як організований центр забезпечення діяльності глави держави функціонує здебільшого де-факто. Як на нас, така практика організації апарату глави держави, що не передбачає чіткого правового визначення його статусу, повноважень і структури, найбільшою мірою сприяє його перетворенню в орган державного управління, неконтрольованому розширенню компетенції, порушенню законності, непослідовності процесів формування. Врешті-решт, правове врегулювання організації апарату глави держави, як втім й будь-якого іншого державного органу, є об'єктивною вимогою сучасної демократичної правової держави і критерієм законності його діяльності.

Відзначимо, що у науці дається досить різна оцінка ролі та значенню апарату Президента Французької Республіки (який також називається апаратом Єлисейського палацу, «домом Президента» тощо). Так, згідно М. А. Крутоголова¹ апарат Єлисейського палацу не може претендувати на роль адміністрації чи уряду, залишаючись малочисельним і похідним від глави держави. З іншого боку, навпаки зауважується посилення ролі та штату президентських служб і, як наслідок, перетворення апарату глави держави у паралельний відносно уряду орган². Такі тенденції дублювання і деякої підміни уряду апаратом Президента Франції також називає й Ю. М. Коломієць³, який причини цього вбачає не стільки у відсутності його правової регламентації, як у конституційній невизначеності всіх реально здійснюваних повноважень самого глави держави. Конституція Франції від 04.10.1958 р. дійсно лише у загальних рисах окреслює статус і

¹ Крутоголов М. А. Президент Французской Республики. Правовое положение / М. А. Крутоголов ; отв. ред. В. А. Туманов. – М. : Наука, 1980. – 336 с.

² Конституційний процес в контексті особливих політичних ситуацій: зарубіжний досвід (Допоміжні та дорадчі органи при президентах країн світу), № 3 / Конституційна Асамблея [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuvip.gov.ua/asambleya/arh/Konst_procес.№3.doc.

³ Коломієць Ю. М. Інститут глави держави в системі вищих органів влади й управління зарубіжних країн / Ю. М. Коломієць ; Ун-т внутр. справ. – Х. : Основа, 1998. – С. 191.

компетенцію глави держави, у зв'язку із чим реальні напрямки діяльності Президента Франції, а відповідно і його апарату, визначаються і змінюються не стільки у правовий спосіб, як згідно політичної доцільності. Те ж саме стосується й питання чисельності, точне встановлення якої ускладнюється нормативно невизначеністю організації апарату глави держави у Франції і яка в силу законодавчої необмеженості за деякими оцінками може сягати близько 500 осіб^{1; 2; 3} (при тому що офіційно посади Єлисейського палацу, як правило, не встановлюються), що аж ніяк не дозволяє назвати його «малочисельним».

Основною складовою апарату Президента Франції необхідно назвати генеральний секретаріат глави держави, що координує діяльність відповідних міністерств і відомств, забезпечує взаємодію з парламентом і урядом, а також кабінет президента, який здійснює поточне забезпечення діяльності глави держави^{4; 5}. Не менш важливу роль в апараті Президента Франції відіграють радники та помічники глави держави, відповідальні за певними напрямками його діяльності й уповноважені з питань координації та співпраці з певними міністрами або керівниками інших органів державної влади⁶. Крім цього, також відома практика утворення у складі апарату глави держави спеціальних міжміністерських рад, що дозволяє главі держави взаємодіяти з органами виконавчої влади прямо, без участі прем'єр-

¹ Сухонос В. В. Механізм реалізації функцій глави держави / В. В. Сухонос // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2010. – № 1 (3). – С. 8–14.

² Осавелюк А. М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран : конституционно-правовой аспект / А. М. Осавелюк. – М. : Юристь, 1998. – 192 с.

³ Конституційний процес в контексті особливих політичних ситуацій: зарубіжний досвід (Допоміжні та радничі органи при президентах країн світу), № 3 / Конституційна Асамблея [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuviar.gov.ua/asambleya/arh/Konst_procес №3.doc.

⁴ Осавелюк А. М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран : конституционно-правовой аспект / А. М. Осавелюк. – М. : Юристь, 1998. – С. 90, 92.

⁵ Крутоголов М. А. Президент Французской Республики. Правовое положение / М. А. Крутоголов ; отв. ред. В. А. Туманов. – М. : Наука, 1980. – 336 с.

⁶ Le Cabinet du Président de la République / Présidence de la République [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.elysee.fr/la-presidence/le-cabinet-du-president-de-la-republique>.

міністра¹. Своєрідні аналоги таких структур також утворюються, наприклад, й в Україні – Комітет економічних реформ, Рада регіонів тощо. Як на нас, апарат глави держави ані у правовому, ані у політичному плані не має уособлювати центр прийняття управлінських рішень і допускати координацію діяльності органів виконавчої влади в обхід законодавчо встановленого порядку.

Вважаємо, що такі особливості формування апарату Президента Франції, як відсутність належного комплексного конституційно-правового регулювання статусу глави держави і його апарату, а також остаточно невизначеність місця останнього у державному механізмі, неоднозначність формату його відносин з урядом й іншими органами виконавчої влади, можуть мати місце виключно лише в конкретних умовах державного ладу Французької Республіки. Хоча в контексті вдосконалення системи забезпечення діяльності Президента Франції й вбачаємо виключно позитивну перспективу правового врегулювання засад організації та діяльності його апарату. У будь-якому разі, побудова апарату глави держави у пострадянських країнах з метою забезпечення його сталого і послідовного розвитку, запобігання перебиранню повноважень інших державних органів і в цілому відповідно до принципу законності не може і не має допускати подібних прогалин конституційно-правового регулювання.

Істотну специфіку має система забезпечення діяльності глави держави у Сполучених Штатах Америки, що перш за все, зумовлюється особливостями президентської форми правління США. Так, Президент США виступає не лише главою держави, а згідно положень ч. 1 ст. 2 Конституції Сполучених Штатів Америки від 17.09.1787 р.² очолює виконавчу гілку влади й реально здійснює безпосереднє керівництво і реалізацію державної виконавчої влади. Відповідно до

¹ Конституційний процес в контексті особливих політичних ситуацій: зарубіжний досвід (Допоміжні та дорадчі органи при президентах країн світу), № 3 / Конституційна Асамблея [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuviar.gov.ua/asambleya/arh/Konst_proces№3.doc.

² The Constitution of the United States: Text, Structure, History, and Precedent / Michael Stokes Paulsen, Steven G. Calabresi, Michael W. McConnell, Samuel L. Bray. – 1 edition. – NY : Foundation Press, 2010. – 1777 p.

цього забезпечення діяльності Президента США як глави держави невіддільне від його забезпечення як глави виконавчої влади і по суті становить єдиний напрямок державної діяльності, здійснюваний Виконавчим управлінням (апаратом) Президента США, що фактично й уособлює апарат глави держави у Сполучених Штатах Америки. Правовий статус Виконавчого управління Президента США хоча конституційно й не визначається, проте регламентується на рівні реорганізаційних планів і розпоряджень глави держави, а окремі аспекти діяльності Виконавчого управління врегульовуються актами Конгресу, що покликано забезпечити оптимальний правовий режим функціонування Виконавчого управління Президента США.

Значимо, що, як правило, юридичне наділення чи фактичне перебирання апаратом глави держави певних державно-владних управлінських функцій призводить або ж створює загрозу формування на його основі альтернативного уряду всупереч встановленому правопорядку. Однак, в умовах повної централізації виконавчої гілки влади відносно Президента США утворюване ним Виконавче управління у жодному разі не протиставляється Кабінету (кандидатури членів якого так само пропонуються Президентом США), виступаючи при цьому органічною складовою системи виконавчої влади у Сполучених Штатах Америки. У той же час, приклад Виконавчого управління Президента США (яке А. М. Осавелюк називає своєрідним аналогом міністерства двору у монархічних державах¹) навряд чи може бути прийнятним для організації апарату глави держави у країнах, виконавча влада в яких становить більш-менш відокремлену вертикаль від президента, що хоч і бере участь в її організації, але безпосередньо не керує роботою уряду.

Взагалі ж, Виконавче управління Президента США, зважаючи на його статус, склад і повноваження, має визнаватись не стільки апаратом глави держави, що виконує окремі державно-владні функції, як органом виконавчої влади, що виконує функції апарату глави держави. На підтвердження цього слід вказати, що до складу Виконавчого

¹ Осавелюк А. М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран : конституционно-правовой аспект / А. М. Осавелюк. – М. : Юристь, 1998. – С. 90.

управління відносяться Економічна рада, Рада національної безпеки, Рада з якості навколишнього середовища, Бюджетне управління, Управління з питань науки і техніки, Офіс торгового представника США, Управління по національній політиці боротьби з наркотиками¹ та ін., що є управлінськими/координаційними структурами і лише опосередковано мають відношення до забезпечення діяльності Президента США саме як глави держави. Враховуючи статус Виконавчого управління Президента США не тільки як апарату глави держави, але й як органу виконавчої влади, виправдовується й доволі значна чисельність його працівників, що за різними оцінками складає 1500-2000 співробітників^{2, 3}.

Внаслідок усього цього вченими зауважується навіть більший вплив Виконавчого управління Президента порівняно з Кабінетом США⁴, який згідно К. Квотерлі⁵, на рівні з урядовими установами, президентськими комісіями і Апаратом (Офісом) Білого Дому взагалі інколи розглядається як складова Виконавчого управління Президента США. Разом із тим, як зазначається⁶, у президентських республіках уряд, навіть якщо він очолюється главою держави, не може вважатись апаратом глави держави, позаяк реалізує функції не стільки глави держави, скільки самої держави.

Основними ж підрозділами Виконавчого управління Президента США, що уповноважені здійснювати характерні функції апарату

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

² Осавелюк А. М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран : конституционно-правовой аспект / А. М. Осавелюк. – М. : Юристъ, 1998. – 192 с.

³ Burke John P. The Institutional Presidency / John P. Burke. – Baltimore, Md. : Johns Hopkins University Press, 1992. – 231 p.

⁴ Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. / сост. Кашкин С. Ю., Маклаков В. В., Осавелюк А. М. и др. ; ред. Б. А. Страшун. – М. : БЕК, 1996–2001. – Т. 1–2 : Общая часть. – 1996. – С. 590.

⁵ Квотерлі К. Виконавче управління Президента / К. Квотерлі // Кабінет міністрів і дорадчі органи: Президент і виконавча влада / Програма сприяння Парламенту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pdp.org.ua/analytics/authorities/928-56-a4->.

⁶ Сухонос В. В. Механізм реалізації функцій глави держави / В. В. Сухонос // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2010. – № 1 (3). – С. 8–14.

глави держави із забезпечення його діяльності, є Адміністративна служба і Офіс Білого Дому. При цьому, особливістю організації Адміністративної служби, утвореної на підставі Реорганізаційного Плану 1977 року № 1, є покладення на неї згідно Розпорядження Президента США від 12.12.1977 р. № 12028¹ загального організаційного забезпечення діяльності всіх підрозділів Виконавчого управління, а також сприяння Офісу Білого Дому у забезпеченні діяльності самого Президента США. Натомість Офіс Білого Дому згідно Розпорядження Президента США від 08.09.1939 р. № 8248² призначений забезпечувати різні аспекти реалізації повноважень Президента США, зокрема шляхом співпраці та взаємодії з Конгресом, його членами, керівниками виконавчих департаментів і агентств, пресою і громадськістю (секретарі Президента); організації та контролю діловодства (виконавчий клерк); аналізу й узагальнення інформації, підготовки пропозицій, виконання інших доручень (адміністративні помічники). У той же час, компетенція цих та інших підрозділів апарату глави держави на рівні розпоряджень Президента США визначається лише у загальних рисах, що залишає широкі можливості вибору конкретних форм, способів і засобів забезпечення діяльності глави держави.

Слід вказати, що О. В. Бойко однією з спільних ознак інституту президентства в Україні і у США зауважує наявність при президентах «апарату управління, який володіє значними повноваженнями»³. На нашу думку, зазначене твердження, принаймні на нормативному рівні, не повністю відповідає дійсності, адже на відміну від Виконавчого управління Президента США Адміністрація Президента України згідно Положення від 02.04.2010 р. за Указом Президента України

¹ Executive Order by President of the United States «Office of Administration in the Executive Office of the President»: from 12.12.1977, № 12028 // 42 FR 62895. – 3 CFR, 1977 Comp. – P. 161.

² Executive Order by President of the United States «Establishing the Divisions of the Executive Office of the President and Defining Their Functions and Duties»: from 08.09.1939, № 8248 // 4 FR 3864. – 3 CFR, 1938-1943 Comp. – P. 576.

³ Бойко О. В. Інститут президентства в Україні і США (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Бойко; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2004. – С. 9.

№ 504/2010¹ здійснює суто лише організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності Президента України, який до того ж виступає, перш за все, як глава держави і не має статусу глави виконавчої влади.

Таким чином, Виконавче управління Президента США являє собою потужну державну інституцію, що поєднує широке забезпечення діяльності Президента США і як глави держави, і як глави виконавчої влади. Ключовими особливостями його організації вбачається відсутність традиційних протиріч взаємодії з урядом, а також загальний характер його правових основ. Разом із тим, подібна модель організації апарату глави держави прийнятна виключно лише в умовах безпосереднього керівництва президентом виконавчою владою.

Отже, світовий досвід формування апарату глави держави свідчить про значні відмінності його конституційно-правового статусу, положення у державному механізмі, компетенції, структури і засад відносин з органами публічної влади, що головно зумовлюється формою державного правління і статусом глави держави. Основною ознакою апарату глави держави, як в Україні, так і зарубіжних країнах, виступає його мета щодо постійного, професійного і всебічного забезпечення ефективної реалізації повноважень глави держави.

Своєрідність організації інституту апарату глави держави у зарубіжних країнах з республіканською формою правління виявляється у: конституційній невизначеності (ФРН, Франція, США) та конституційному закріпленні (РФ, Білорусь, Казахстан, Польща, Молдова); низькому (Польща, ФРН, Франція, США) і високому (РФ, Білорусь, Казахстан, Молдова) рівні правової регламентації; послідовності (Білорусь) і непослідовності (РФ, Польща) проведених реорганізацій; наділенні статусом державного органу (РФ, Казахстан) та органу державного управління (Білорусь); координації діяльності інших допоміжних органів глави держави (РФ, Казахстан, Польща); відмежуванні від системи органів виконавчої влади (Польща, ФРН), дублюванні окремих повноважень і впливі на діяльність органів

¹ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

виконавчої влади (РФ, Франція), безпосередній реалізації виконавчої влади (Білорусь, Казахстан, США); незначній (Білорусь, Казахстан, Молдова, ФРН) і значній (Франція, США) чисельності працівників; не узгодженості (РФ, Польща) і узгодженості (Білорусь, ФРН, США) функціональної та структурної основи.

Адміністрація Президента України є прикладом апарату глави держави у республіках із змішаною формою державного правління, що становить центральний допоміжний орган глави держави, практиці організації та діяльності якого відомі випадки виконання окремих невластивих владних повноважень.

3.3. Напрямки удосконалення конституційно-правового статусу Адміністрації Президента України

Сьогодні інститут апарату Президента України все ще не набув належного конституційно-правового регулювання, що має наслідком остаточну невизначеність його статусу й місця у державному механізмі та системі допоміжних органів глави держави, безсистемність реорганізацій апарату Президента України, нераціональне використання його потенціалу та неоднозначність окремих напрямків діяльності, неузгодженість функціонально-організаційної та матеріально-фінансової основи тощо. Вказане має безпосереднє відношення до якості забезпечення виконання конституційних повноважень глави держави, злагодженості функціонування вищих органів державної влади й в цілому розбудови сучасної правової держави в Україні.

Окремі заходи до вирішення викладених питань тією чи іншою мірою раніше вже пропонувались у законопроектах, поданих народними депутатами України Р. М. Зваричем, І. Б. Коліушко, О. О. Морозом, О. І. Ющиком¹; Ю. А. Кармазіним, М. В. Кравченком²; О. О. Морозом,

¹ Про Президента України : Проект Закону України : від 14.05.2002 р., реєстр. № 0936 (поданий народними депутатами України Р. М. Зваричем, І. Б. Коліушко, О. О. Морозом, О. І. Ющиком) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=12148&pf35401=21899>.

² Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект

Й. В. Вінським, В. С. Гошовським, М. М. Рудьковським, Л. Г. Сергієчком¹; А. П. Яценюком, В. В. Кличко, О. Я. Тягнибоком², проте вони тільки частково визначали деякі форми і засоби діяльності апарату Президента України. До того ж, ці законопроекти на сьогодні вже не відповідають сучасним реаліям і потребам інституалізації апарату глави держави в Україні. З огляду на це й вбачаються актуальними питання напрямків розвитку конституційно-правового регулювання статусу Адміністрації Президента України.

Відмітимо, що з моменту утворення Адміністрації Президента України у 1991 році в перебігу аналізу правових засад її діяльності науковці та політики неодноразово зверталися до Конституції України, у тому числі й відносно належності або доцільності внесення до неї апарату глави держави. Разом із тим, серед існуючих і по сьогодні суперечностей правового статусу апарату глави держави першочергово можна виділити саме відсутність стабільної конституційної регламентації засад його організації, меж і сфер діяльності. З огляду на це в аспекті конституційно-правового регулювання насамперед й вбачаємо необхідним надання апарату Президента України належного конституційного статусу, основні положення якого й покладаються нами в основу нижчевикладених пропозицій. Так само доцільність конституційного врегулювання статусу Адміністрації Президента України зауважує й І. І. Бодрова³, що пояснюється

Закону України : від 12.10.2002 р., реєстр. № 2297 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=24464>.

¹ Про Президента України : Проект Закону України : від 30.08.2005 р. (поданий народними депутатами України О. О. Морозом, Й. В. Вінським, В. С. Гошовським, М. М. Рудьковським, Л. Г. Сергієчком) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=12148&pf35401=75818>.

² Про скасування необґрунтованих пільг та привілеїв для осіб, уповноважених на виконання функцій держави : Проект Закону України : від 07.02.2013 р., реєстр. № 2221 (поданий народними депутатами України А. П. Яценюком, В. В. Кличко, О. Я. Тягнибоком) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=45684&pf35401=250057>.

³ Бодрова І. І. Система допоміжних органів при Президентіві України / І. І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 23. – С. 103.

важливістю здійснюваних даним допоміжним органом завдань у механізмі діяльності глави держави.

Передусім, з приводу найменування апарату Президента України констатуємо відсутність принципових відмінностей для його позначення як «канцелярії», «адміністрації», «секретаріату» або ж будь-яким іншим чином. На наше переконання, конкретне найменування державної інституції у даному разі має незрівнянно менше значення, аніж її статус, компетенція, організація та гарантії діяльності. І хоча раніше як найменування апарату Президента України нами, наприклад, пропонувалась назва «Канцелярія Президента України»¹, в цілому ж, враховуючи сучасну практику формування апарату глави держави, він може позначатись й як Адміністрація Президента України. Як на нас, значно більша увага має приділятися конституційно-правовому закріпленню основних засад інституту апарату глави держави в Україні, його завдань та функцій, підвалин взаємодії з органами публічної влади та громадськими об'єднаннями, структурної організації, статусу його працівників тощо. При цьому, як зазначається², саме чітке закріплення правового статусу допоміжних органів глави держави, механізму реалізації їх задач і гарантій недопущення зловживань становить важливу передумову ефективного виконання повноважень глави держави.

Таким чином, пропонується внести у Конституцію України новелу, що «Адміністрація Президента України є апаратом Президента України, що забезпечує здійснення визначених Конституцією України повноважень Президента України» (див. Додаток А). При цьому, важливою є саме констатація її статусу як «апарату Президента України» з огляду на практику прив'язки підстави функціонування Адміністрації (Секретаріату) Президента України до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України, що мало наслідком її зрівняння з іншими

¹ Зозуля О. І. Канцелярія Президента України: правові засади побудови апарату глави держави / О. І. Зозуля // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 152–182 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08zoiagd.pdf>.

² Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід / Ю. П. Битяк, С. Г. Сergyogina, І. І. Бодрова. – Х. : Оберіг, 2012. – С. 7.

допоміжними органами Президента України і втрату формального статусу апарату глави держави.

Відмітимо, що п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України має бути загальним правилом, за яким утворюються допоміжні органи Президента України. Ними здебільшого є колегіальні органи консультативного призначення, що за деяким виключенням (наприклад, Державне управління справами) не відіграють самостійної ролі у забезпеченні діяльності глави держави. Так, нами пропонується дещо доповнити означену норму, визначивши що Президент України «створює, реорганізує та ліквідує у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, та у встановленому законом порядку для забезпечення здійснення повноважень Президента України допоміжні органи Президента України загальної та спеціальної компетенції, у тому числі колегіальні, які складають систему допоміжних органів Президента України» (див. Додаток А).

Разом із тим, Адміністрація Президента України виступає його центральним допоміжним органом, займаючи в системі таких органів дещо інше положення ніж відповідні комісії, комітети та ради. Належним вбачається конституційне закріплення за Адміністрацією Президента України статусу координаційного органу щодо діяльності інших допоміжних органів глави держави, який, з одного боку, надаватиме їй можливості організовувати спільну діяльність всіх допоміжних органів у актуальному руслі забезпечення діяльності Президента України, а, з іншого боку, не передбачає безпосереднє втручання у поточне виконання своїх повноважень іншими допоміжними органами. Тут також варто зробити ремарку, що взаємодія Адміністрації Президента України з Радою національної безпеки і оборони України потребує додаткової законодавчої регламентації, оскільки остання є конституційним органом особливого призначення, наділеним контрольно-координаційними функціями щодо органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

У Конституції України досить доречно буде закріпити й засади відносин Президента України з його апаратом. Президент України безпосередньо не очолює свій апарат і не управляє його поточною

діяльністю, хоча це й не виключає надання главою держави відповідних доручень керівництву його апарату. Однак, у жодному разі не повинно допускатись самостійне виконання Адміністрацією повноважень Президента України або від його імені. Саме тому неодмінною часткою конституційних змін є вимога відповідальності та підзвітності Адміністрації Президентів України, адже на сьогодні відсутні взагалі будь-які форми офіційного звітування апарату главі держави. Аналогічної позиції дотримуються й Ю. П. Битяк, С. Г. Серьогіна та І. І. Бодрова¹, що у чіткому правовому визначенні засад підзвітності та підконтрольності Президентів України його Адміністрації та інших допоміжних органів вбачають один із факторів підвищення ефективності забезпечення діяльності глави держави.

На конституційному рівні має бути гарантовано й те, що організація, повноваження і порядок діяльності Адміністрації Президента України визначатимуться окремим законом. Йдеться навіть не про базовий Закон України «Про Президента України», що має широкий предмет правового регулювання й не зможе достатньо детально врегулювати усі особливості конституційно-правового статусу апарату глави держави в Україні. Ймовірно можливим є його впорядкування шляхом вдосконалення чинних нормативно-правових основ, однак, нормотворча практика Президента України свідчить про непослідовність та фрагментарність реорганізацій апарату глави держави і лише відповідний закон зумовить необхідну стабільність, остаточність та довершеність правових засад організації та діяльності апарату Президента України. Таким чином, як ми вже наголошували у п. 3.1 Розділу 3, саме прийняття профільного Закону України відповідно до Конституції України вбачається доцільним та виваженим кроком до трансформації Адміністрації Президента України у напрямку здійснення нею суто лише забезпечення діяльності глави держави у чітко визначених напрямках і формах із раціональним використанням кадрових і матеріально-фінансових ресурсів.

¹ Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід / Ю. П. Битяк, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. – Х. : Оберіг, 2012. – С. 138.

Такий проект Закону України «Про Адміністрацію Президента України» має враховувати та ґрунтуватись на відповідних нормах чинних і нині вже недіючих актів з питань організації діяльності Адміністрації Президента України та Секретаріату Президента України, законопроектів, що тією чи іншою мірою стосуються конституційно-правового статусу апарату глави держави, а також на напрацюваннях вчених, позитивному світовому досвіді тощо.

Передусім, законодавчо має підтверджуватись конституційно-правовий статус Адміністрації Президента України як апарату глави держави та координуючої ланки в системі його допоміжних органів. Крім цього, до предмету профільного закону вважаємо належним включення й принципів організації та діяльності Адміністрації Президента України, що значною мірою сприятиме плановірності й узгодженості її функціонування. Як ми вже відзначали у п. 2.1 Розділу 2, конституційно-правовий статус апарату глави держави в Україні має ґрунтуватись насамперед на принципах верховенства права, відкритості, ієрархічності, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, політичної нейтральності, професійності, відповідальності перед Президентом України та підзвітності йому, єдності функціональної, структурної, кадрової, фінансової та матеріально-технічної основи.

Один із основних розділів майбутнього закону про апарат глави держави має бути присвячений компетенції Адміністрації Президента України. Нами пропонується визначити єдину мету діяльності Адміністрації Президента України як «забезпечення здійснення визначених Конституцією України повноважень Президента України, за виключенням тих, забезпечення здійснення яких згідно законодавства України покладається на інші допоміжні органи Президента України» (див. Додаток Б). Мета має зумовлювати завдання та повноваження апарату глави держави, серед яких, як ми вже зауважували у п. 1.2 Розділу 1 і п. 2.1 Розділу 2, були і на сьогодні залишаються такі, що безпосередньо не відповідають наведеній меті. При цьому, в контексті багатовекторності діяльності Адміністрації Президента України доцільне визнання відсутності її монополії на забезпечення діяльності глави держави, що здійснюється за участі низки

державних і громадських інституцій, зокрема системи допоміжних органів Президента України.

Жодне з Положень чи поданих законопроектів чітко і послідовно не визначає конкретні повноваження апарату глави держави відповідно до системи його завдань. Так, Положення про Секретаріат Президента України за Указом Президента України від 24.03.2005 р. № 532/2005¹ при недосить чіткому виокремленні завдань взагалі не виводить з них відповідні повноваження, фактично вилучаючи їх з поля правового регулювання. Натомість Положення від 04.11.2005 р. за Указом Президента України № 1548/2005 не наводить завдання Секретаріату Президента України, проте надаючи досить розгорнутий перелік його повноважень². З огляду на це з приводу компетенції апарату Президента України пропонується першочергово визначити його завдання відповідно до покладеної мети, а згідно таких завдань – вже конкретні повноваження. Власне, до завдань Адміністрації Президента України згідно потреб забезпечення діяльності глави держави має відноситись організаційне, правове, експертно-аналітичне, консультативно-дорадче та інформаційне забезпечення діяльності Президента України. При цьому, матеріально-технічне забезпечення діяльності глави держави наразі здійснюється іншим спеціалізованим допоміжним органом Президента України – Державним управлінням справами, а тому даний напрямок діяльності лише у досить обмеженому вигляді може відноситись до компетенції Адміністрації Президента України.

В аспекті повноважень апарату Президента України відповідно до покладеного організаційного завдання насамперед має здійснюватись планування діяльності Президента України. До цього ж напрямку належить й «організація та проведення офіційних протокольних та церемоніальних заходів за участю Президента України, участь в організації в межах своєї компетенції зарубіжних візитів і

¹ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 24.03.2005 р., № 532/2005 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/532/2005>.

² Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.

робочих поїздок Президента України», що має здійснюватись апаратом глави держави у співпраці з Міністерством закордонних справ України для більш злагодженого забезпечення участі глави держави у зарубіжних заходах, а також попередження можливих протиріч та дублювань у роботі таких органів.

Не менш важливою є організація прийому осіб, які звертаються до Президента України, проведення обліку та аналізу їх звернень, а також звернень народних депутатів України, органів публічної влади, громадських об'єднань і підприємств, забезпечення їх розгляду Президентом України, розробка та подання йому пропозицій щодо розв'язання порушених у зверненнях проблем. Тобто тут діяльність апарату глави держави переважно має зосереджуватись в організації прийому осіб і попередньому аналізі, тоді як остаточне рішення з приводу звернень повинно прийматись саме главою держави. Разом із тим, вочевидь не буде зайвим, якщо Адміністрація Президента України також здійснюватиме розробку власних пропозицій з приводу розв'язання порушених у зверненнях питань та подаватиме їх Президентові України, позаяк обсяг такої підготовчої роботи явно не може виконуватись главою держави одноосібно.

Організація вільного доступу громадськості до інформації про діяльність Президента України та його Адміністрації, забезпечення оперативного надання такої інформації засобом масової інформації та іншим інститутам громадянського суспільства так само розглядається нами як неодмінна задача Адміністрації Президента України, що обумовить відкритість, прозорість і гласність її діяльності. Тому в контексті Закону України від 13.01.2011 р. № 2939-VI¹ до компетенції Адміністрації Президента України й мають включатись положення щодо забезпечення нею доступу до публічної інформації. Організація доступу до публічної інформації, що знаходиться у володінні Президента України та його Адміністрації, являє собою сучасний прогресивний механізм реалізації конституційного права на інформацію, у тому числі в електронній формі, що сприяє й підконтрольності суспільству функціонування апарату глави держави.

¹ Про доступ до публічної інформації : Закон України : від 13.01.2011 р., № 2939-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446.

Також необхідним завданням апарату Президента України є правове забезпечення діяльності глави держави одразу за декількома функціональними напрямками. Передусім, це підготовка, опрацювання і подання на підпис Президентів України проектів його указів і розпоряджень, законопроектів і проектів конституційних подань. Крім того, Адміністрація Президента України має в установленому порядку здійснювати й експертизу прийнятих законів, що надійшли на підпис Президентів України, підготовку пропозицій щодо застосування права вето. Також зазначимо, що такий установлений Президентом України порядок має передбачати спеціальну процедуру проведення правової експертизи, до здійснення якої в обов'язковому порядку повинні залучатись позаштатні фахівці та вчені з метою забезпечення всебічності, фаховості й об'єктивності одержаних по експертизі висновків.

Суперечливим, як на нас, може бути повноваження Адміністрації Президента України щодо проведення за дорученням Президента України моніторингу актів Кабінету Міністрів України, Верховної Ради та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішень голів місцевих державних адміністрацій та за наявності відповідних підстав внесення Президентів України пропозицій щодо забезпечення приведення їх у відповідність із Конституцією та законами України, актами Президента України або зупинення їх дії, скасування. Разом із тим, означений вид роботи при наведеному формулюванні не виходить за рамки компетенції апарату глави держави, так як не здійснюється без відповідного санкціонування Президентом України, а самі пропозиції не вступають в силу без його позитивного рішення.

Експертно-аналітичне забезпечення діяльності Президента України полягає, перш за все, в аналізі стану соціальних, гуманітарних, правових, економічних і політичних процесів у державі, за результатами якого готуються та подаються на розгляд Президентів України аналітичні висновки, а за окремим дорученням Президента України – й пропозиції щодо його діяльності. Тобто при тому, що Адміністрація Президента України здійснює аналітичну діяльність, її повноваження щодо подальшого використання отриманих результатів мають обмежуватись

лише їх переданням главі держави, який вже безпосередньо скеровуватиме подальшу роботу апарату Президента України.

Поза цим, на Адміністрацію Президента України має покладатись підготовка проектів послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, інших програмних документів, що уособлює синтез організаційної та аналітичної діяльності. На нашу думку, підготовка таких послань та програм повинна проводитись саме апаратом глави держави в рамках його аналітичної функції за опосередкованої участі самого Президента України.

Оскільки Адміністрація Президента України не повинна бути спеціальною контрольною установою, можливе обмеження її діяльності із забезпечення контролю за виконанням указів, розпоряджень і доручень глави держави (пп. 15 п. 4 Положення від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010¹). Таким чином, апарат глави держави має лише за дорученням Президента України у визначені ним терміни проводити моніторинг стану виконання окремих актів Президента України та готувати відповідні фахові висновки для прийняття ним рішень з цих питань. Тобто, по-перше, означена діяльність здійснюється у разі потреби Президента України, а не його Адміністрації, а, по друге, пом'якшується функціональний акцент з власне контролю (перевірки, ревізії тощо) на аналіз чи моніторинг, що виключає самостійне вжиття апаратом глави держави владних заходів із виправлення виявленого стану виконання актів Президента України, натомість же Адміністрація Президента України готуватиме главі держави свої висновки та пропозиції з цього приводу. До речі, вважаємо належним виключення з об'єкту такого контролю стану виконання т.зв. «доручень Президента України», що не мають чітко визначеної правової природи із суперечливою прийнятністю їх надання та обов'язковістю виконання органами виконавчої влади.

Наголосимо, що до повноважень Адміністрації Президента України безумовно відноситься і забезпечення взаємодії Президента України

¹ Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, іншими органами публічної влади, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами, організаціями. Додатково до цього згідно координаційного статусу Адміністрації Президента України в системі допоміжних органів Президента України цілком логічне її уповноваження здійснювати взаємодію глави держави з іншими його допоміжними органами, що має відбуватись у ракурсі їх координації та забезпечення діяльності з боку Адміністрації Президента України на засадах співпраці та конструктивного партнерства.

Окрім того, неодмінною частиною компетенції апарату Президента України є традиційні повноваження з опрацювання та подання в установленому порядку на розгляд Президентіві України пропозицій щодо нагородження державними нагородами, встановлення відзнак Президента України та нагородження ними, присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів, прийняття до громадянства України та його припинення, надання притулку в Україні, здійснення помилування. На нашу думку, подібні повноваження, що здебільшого безпосередньо не стосуються реалізації державної політики, цілком можуть здійснюватись Адміністрацією Президента України, тому що за своєю сутністю є лише підготовчим техніко-аналітичним етапом вирішення главою держави даних питань. Можливе також надання апарату Президента України повноважень з попереднього опрацювання внесених в установленому порядку пропозицій з вирішення кадрових питань, що належать до повноважень Президента України, беручи до уваги їх обсяг.

Виходячи з Закону України від 07.07.2010 р. № 2453-VI¹, глава держави бере участь як в утворенні, так й ліквідації судів загальної юрисдикції. У зв'язку із цим, обґрунтованим буде законодавче покладення на Адміністрацію Президента України опрацювання внесених в установленому порядку пропозицій щодо утворення і ліквідації судів, а також першого призначення на посаду професійного

¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України : від 07.07.2010 р., № 2453-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1900.

судді та переведення суддів. Разом із тим, у даному разі здебільшого має йтися про організаційно-технічне опрацювання таких пропозицій з боку Адміністрації Президента України із тим або виключити можливість використання нею цих повноважень задля позаправового впливу на судову владу. Те ж саме стосується й законодавчого уповноваження Адміністрації Президента України попередньо опрацьовувати внесені в установленому порядку подання щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Одним із істотних пунктів майбутнього закону про апарат глави держави має бути визначення того, що виключно законами України та в установленому порядку на Адміністрацію Президента України покладаються інші завдання та відповідні повноваження. Така норма умотивована тим, що, по-перше, функціональна основа будь-якого державного органу повинна бути чітко врегульована, стабільна, а також відповідати його статусу, організаційній, кадровій та матеріально-фінансовій основі, а, по-друге, лише у такий спосіб уможливується попередження характерного для Секретаріату (Адміністрації) Президента України невиконання своїх повноважень та здійснення інших нормативно не обумовлених функцій, зокрема інших державних інституцій.

Інший змістовний розділ закону про апарат Президента України має визначати зумовлені виконуваними повноваженнями засади, межі, обставини та характер його відносин з різними органами публічної влади, громадськими інституціями і т.ін. Чинне ж Положення про Адміністрацію Президента України лише констатує сам факт взаємодії апарату глави держави з іншими державними органами, при цьому, взагалі не розкриваючи зміст, характер і засади таких відносин, що істотно ускладнює співпрацю апарату Президента України при забезпеченні діяльності глави держави.

Передусім, необхідно виділити загальні засади відносин Адміністрації Президента України з органами публічної влади. Так, посадові особи Адміністрації Президента України не повинні мати владні повноваження щодо органів публічної влади, а також приймати

обов'язкові для виконання ними рішення (див. Додаток Б). З одного боку, дана теза є цілком логічною з огляду на правовий статус, місце у державному механізмі та мету апарату глави держави, проте, з іншого боку – відсутність її законодавчого закріплення неодноразово призводила до неоднозначної практики взаємодії Адміністрації (Секретаріату) Президента України, перебирання нею повноважень інших органів і використання засобів позаправового впливу (див., наприклад, Постанову Верховної Ради України від 04.04.2007 р. № 861-V з приводу «неправомірних дій представників Секретаріату Президента України»¹).

Окрім того, у практиці функціонування апарату Президента України досить сталим є публічне коментування його посадовими особами дій представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування або ж взагалі нагальної політичної ситуації (див., наприклад, Постанову Верховної Ради України від 22.09.2004 р. № 2030-IV з приводу «цинічних коментарів заступника Глави Адміністрації Президента України... щодо причин отруєння лідера депутатської фракції...»²). Вважаємо, що будь-які оціночні висловлювання представників апарату глави держави стосовно роботи інших владних інституцій не відповідають принципам аполітичності та толерантності і негативним чином позначаються на виконанні конституційних повноважень глави держави. Тому законодавча заборона подібної діяльності розглядається нами в аспекті оптимізації відносин Адміністрації Президента України та вдосконалення забезпечення нею діяльності глави держави.

Зазначимо, що дотепер залишаються недостатньо визначеними відносини Адміністрації Президента України з Президентом України,

¹ Про направлення депутатського запиту народного депутата України Самойленка Ю. П. Президенту України : Постанова Верховної Ради України : від 04.04.2007 р., № 861-V / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/861-v>.

² Про направлення депутатського запиту народного депутата України Яворівського В. О. Президенту України : Постанова Верховної Ради України : від 22.09.2004 р., № 2030-IV / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2030-15>.

що допускають діяльність апарату від імені глави держави та характеризуються відсутністю дієвих механізмів контролю за Адміністрацією з боку Президента України. Відтак, наголосимо, що всі їхні відносини мають ґрунтуватись на засадах відповідальності Адміністрації перед Президентом України та підзвітності йому, що є найбільш прийнятною формою організації їх взаємин.

Крім цього, пропонуємо також заборонити посадовим особам Адміністрації Президента України виступати від імені Президента України за виключенням його Прес-секретаря. Позначимо, що у функціонуванні апарату Президента України виділяється досить стала практика «брифінгів» керівників апарату глави держави щодо коментування роботи Адміністрації (Секретаріату) Президента України й інших державних органів та викладення позиції глави держави у суб'єктивному викладі інтерв'юера. З метою збереження публічності та відкритості роботи Адміністрації Президента України вважаємо прийнятним проведення подібних брифінгів за участю її Глави, проте які мають стосуватись виключно лише питань організації та діяльності апарату Президента України.

Окремого визначення потребують відносини Адміністрації Президента України з Радою національної безпеки і оборони України та іншими допоміжними органами Президента України на основі розподілу компетенції та взаємодії. Визначальною засадою відносин апарату й інших допоміжних органів глави держави виступає уповноваження Адміністрації Президента України координувати їх роботу, а за потреби в інтересах забезпечення діяльності Президента України та за його окремим рішенням тимчасово брати на себе певні їх повноваження. Разом із тим, такий статус Адміністрації Президента України не повинен призводити до її неконтрольованого впливу на функціонування або перебирання повноважень решти допоміжних органів Президента України, що порушуватиме принцип розподілу між ними компетенції та функціонально-організаційної відособленості один від одного. Як і у відносинах з органами публічної влади ключовим аспектом взаємодії Адміністрації Президента України з іншими допоміжними органами глави держави має бути

взаємний інформаційний обмін між ними, від чого прямо залежить оперативна, злагоджена та цілеспрямована діяльність усієї системи допоміжних органів глави держави.

З огляду на сталу практику прямої участі працівників апарату Президента України у діяльності інших допоміжних органів доцільним постає законодавче закріплення можливості включення працівників Адміністрації Президента України до складу колегіальних допоміжних органів виключно лише на громадських засадах. З приводу останнього слід означити зумовлену ст. 6 Закону України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР¹ неприпустимість (попри існуючу практику) входження керівництва апарату Президента України до складу Ради національної безпеки і оборони України. У будь-якому разі, відносини Адміністрації Президента України та інших допоміжних органів слід розглядати у ракурсі цілісної, узгодженої та ієрархічно структурованої системи, що комплексно забезпечує всі напрямки діяльності Президента України.

Поза цим, неодмінним елементом статусу працівників Адміністрації Президента України, які перебувають на державній службі, має бути заборона суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час) і бути членами політичних партій, що витікає з принципу аполітичності Адміністрації Президента України.

Згідно Указу Президента України від 25.10.2007 р. № 1020/2007² було суттєво обмежено випадки заміщення військовослужбовцями посад в апараті Президента України. Як на нас, така тенденція щодо скорочення ролі військовослужбовців у діяльності апарату глави держави є позитивною, оскільки їх участь в його роботі не зумовнюється конкретними повноваженнями Адміністрації Президента України. Так

¹ Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України : від 05.03.1998 р., № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

² Про Перелік посад, що можуть бути заміщені військовослужбовцями Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення в державних органах, установах, організаціях та граничних військових звань за цими посадами : Указ Президента України : від 25.10.2007 р., № 1020/2007 // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 35. – Ст. 805.

само не вбачається особливої потреби у передбаченому обов'язковому заміщенні посади Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України особою у званні генерал-майора. Відтак, пропонується законодавчо заборонити будь-яке прикомандирування до Адміністрації Президента України посадових осіб воєнізованих формувань та правоохоронних органів.

Наступний розділ закону про апарат глави держави відповідно до функціональної основи Адміністрації Президента України має розкривати засади і специфіку її організації. Сьогоднішня структура Адміністрації Президента України є досить недосконалою й надмірно ускладненою, а також, як нами вже відзначалось у п. 2.2 Розділу 2, такою, що не узгоджується із функціональною, кадровою та матеріально-фінансовою основою апарату глави держави. При цьому, характерним виявляється й часте, нерідко непослідовне, внесення змін до структури апарату Президента України, не підкріплене відповідним переглядом його повноважень, чисельності працівників чи видатків. Так, до Схеми організації Секретаріату Президента України, затвердженої Указом Президента України від 14.10.2005 р. № 1445/2005¹, зміни вносились загалом сімнадцять разів, а до аналогічної Схеми організації Адміністрації Президента України, затвердженої Указом Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011², станом на 16.12.2013 р. – сім разів.

Керівництво апарату глави держави має складати Глава Адміністрації Президента України, його Перший та Другий заступники, Помічник Президента України. Основним посадовим навантаженням керівника апарату глави держави є здійснення загального керівництва Адміністрацією Президента України, а також координація діяльності та внутрішньої взаємодії усіх її підрозділів. З огляду на це доцільне законодавче вираження визначеного Положенням про Адміністрацію Президента України від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010 принципу персональної відповідальності

¹ Про створення Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 14.10.2005 р., № 1445/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2650.

² Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

керівника апарату глави держави за виконання покладених на нього завдань. Як на нас, було би дещо архаїчним та неприпустимим закріплювати повноваження керівника апарату щодо представлення позиції глави держави (пп. 2 п. 9 Положення від 04.11.2005 р. за Указом Президента України № 1548/2005¹) або можливості здійснення «інших» нормативно невизначених повноважень (пп. 11 п. 9 Положення від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010²), оскільки це порушувало би компетенцію представників Президента України та означало би неповноту законодавчого регулювання організації апарату глави держави в Україні.

Посада Помічника (Першого Помічника) Президента України існувала у структурі апарату глави держави ще за часів першої Адміністрації Президента України та певний час у Секретаріаті Президента України, але тоді його статус та повноваження були недостатньо регламентовані. Тому сьогодні інститут Помічника Президента України має отримати дещо інший зміст і призначення в ієрархії апарату глави держави. Він не має бути суто лише звичайним помічником-референтом як за тодішньої Адміністрації Президента України, але й не повинен протиставлятися керівнику апарату глави держави, що мало місце у Секретаріаті Президента України. Як на нас³, призначення цього посадовця полягає у керівництві одними з найбільш відповідальних і водночас складних напрямків діяльності Адміністрації Президента України, що здійснюються радниками і прес-службою Президента України, контрольним і кадровим підрозділами. Помічник Президента України має бути відповідальний не тільки перед Главою Адміністрації Президента України, але й прямо перед самим Президентом України, що зумовлюється важливістю діяльності

¹ Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.

² Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

³ Зозуля О. І. Канцелярія Президента України: правові засади побудови апарату глави держави / О. І. Зозуля // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 152–182 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08zoiagd.pdf>.

і патронатним характером підпорядкованих Помічнику Президента України підрозділів, направлено на підвищення об'єктивності його роботи й точність виконання рішень Президента України.

Доцільним уявляється й скорочення надмірної кількості заступників керівника апарату Президента України, штат яких за Указом Президента України від 14.10.2005 р. № 1445/2005¹ (в редакції Указу Президента України від 27.03.2008 р. № 270/2008²) складав аж десять осіб. Те ж саме стосується й необхідності відмови від існуючої на сьогодні згідно Указу Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011³ суперечливої практики позиціонування окремих радників Президента України фактично як заступників керівника апарату глави держави. Тому пропонується залишити посади Першого та Другого заступників Глави Адміністрації Президента України задля спрощення її внутрішньої ієрархії та скорочення управлінського апарату, що сприятиме раціональнішому використанню ресурсів апарату глави держави й оперативнішому виконанню ним поставлених завдань.

До нинішньої структури Адміністрації Президента України, визначеної Указом Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011⁴, безпосередньо вже не включаються представники глави держави у відповідних органах державної влади, як це, наприклад, мало місце в Секретаріаті Президента України. Але й на тоді така система представництва інтересів Президента України характеризувалась недостатнім рівнем правового регулювання, відсутністю апаратів його представників або їх паралельною підпорядкованістю заступникам керівника апарату Президента України, відсутністю каналів прямої взаємодії з главою держави й залежністю його представників від керівництва апарату Президента України. На нашу ж думку,

¹ Про створення Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 14.10.2005 р., № 1445/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2650.

² Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 27.03.2008 р., № 270/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 24. – Ст. 727.

³ Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

⁴ Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

враховуючи специфіку діяльності із представництва позиції та інтересів Президента України у відносинах з вищими органами публічної влади, що є іманентною складовою загальної компетенції Адміністрації Президента України, представники (у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України та Конституційному Суді України) повинні займати дещо відособлене положення у структурі апарату Президента України. У ракурсі забезпечення ефективної реалізації повноважень Президента України істотного значення набуває створення відповідних допоміжних служб представників глави держави, уповноважених забезпечувати їх функціонування.

Маємо погодитись із наведеною у ст. 51 законопроекту «Про Президента України» від 30.08.2005 р.¹ пропозицією віднести Представника Президента України в Автономній Республіці Крим (з відповідним представництвом) до складу апарату Президента України. На нашу думку, подібна інтеграція сприятиме єдності й цілісності системи забезпечення діяльності глави держави, більш чіткому визначенню статусу Представника Президента України в Автономній Республіці Крим, налагодженню продуктивності та оперативності його взаємодії з главою держави і основними структурами Адміністрації Президента України в інтересах своєчасного вирішення питань забезпечення діяльності глави держави в Автономній Республіці Крим. В основному на даного Представника Президента України повинна покладатись організація вивчення стану виконання в Автономній Республіці Крим законодавства України, що, у той же час, має здійснюватись без безпосереднього втручання у діяльність органів влади Автономної Республіки Крим, від імені Президента України і, можливо, із залученням ресурсів контрольного підрозділу Адміністрації Президента України.

Істотне значення для захисту прав людини в Україні має запровадження інституту Уповноваженого Президента України з прав люди-

¹ Про Президента України : Проект Закону України : від 30.08.2005 р. (поданий народними депутатами України О. О. Морозом, Й. В. Вінським, В. С. Гошовським, М. М. Рудьковським, Л. Г. Сергієчком) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=12148&pf35401=75818>.

ни, зокрема враховуючи досвід функціонування у структурі апарату глави держави Уповноваженого Президента України з прав дитини та Повноваженого Представника України з питань додержання прав і свобод людини і громадянина, що забезпечить виконання Президентом України його повноважень як гаранта додержання прав і свобод людини і громадянина. Відмітимо, що для ефективної роботи такого Уповноваженого Президента України з прав людини необхідно відносно самостійне існування у складі Адміністрації Президента України як самого Уповноваженого, так і підрозділу із забезпечення його діяльності. Тут слід враховувати й статус Адміністрації Президента України, яка безпосередньо не реалізує владні повноваження, що значною мірою обмежує можливості правозахисної діяльності Уповноваженого Президента України з прав людини. На даному етапі своєї інституалізації він в основному має орієнтуватись на компетенцію самого Президента України, який і вживатиме необхідні заходи за виявленими Уповноваженим фактами порушення прав громадян. У зв'язку із цим, актуалізується закріплення за Уповноваженим Президента України з прав людини превентивних функцій, а саме покладення на нього організації заходів із запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина, сприяння їх відновленню.

Дійсно ефективною та результативною діяльністю Уповноваженого Президента України з прав людини може бути лише за умови налагодженої конструктивної співпраці з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та підрозділами Адміністрації Президента України (які за дорученням глави держави можуть залучатись до виконання конкретних поточних завдань з питань захисту прав людини), а також з судовими, правоохоронними, правозахисними й іншими органами та організаціями. Проте засади такої взаємодії, як і решта повноважень Уповноваженого Президента України з прав людини, детально мають регламентуватись вже окремим спеціальним законом.

Як на нас, у структурі Адміністрації Президента України необхідною зберегти інститут радників Президента України, що відіграє значну роль саме у дорадчо-консультативному забезпеченні діяльності

глави держави¹. Проте також з огляду на їхню кількість та участь у діяльності більше Адміністрації, аніж Президента України, існує потреба чіткої регламентації статусу та повноважень радників, зосереджуючи їх роботу виключно лише на дорадчому забезпеченні діяльності глави держави й не допускаючи їх залучення до керівництва Адміністрацією Президента України. Крім радників Президента України доволі відповідальні функції здійснює й Прес-служба Президента України, що так само потребує встановлення певних гарантій своєї діяльності.

Наступними структурними елементами Адміністрації Президента України мають бути її відповідні служби. І перш за все, означимо сумнівну доцільність утворення у складі апарату глави держави підрозділів з питань діяльності правоохоронних органів і з питань безпекової та оборонної політики, призначення яких в цілому подібне завданням і функціям Ради національної безпеки і оборони України та її Апарату. Так само не вбачається таким, що відповідає меті апарату глави держави, виокремлення в його складі підрозділів з питань економічної політики та впровадження економічних реформ, з питань реформування соціальної сфери й інших подібних підрозділів, що закладає передумови перебирання Адміністрацією Президента України повноважень відповідних органів виконавчої влади.

Відповідно до сформульованих завдань вважаємо за належне виокремлення у структурі апарату глави держави Юридичної служби, оскільки саме фахове кваліфіковане правове забезпечення діяльності Президента України виступає основоположним чинником здійснення ним всіх своїх повноважень. При цьому, робота Юридичної служби має носити досить широкий характер, до предмету її відання може бути віднесено не лише підготовку документів та певні різновиди юридично-аналітичної діяльності, але й сприяння та юридичне супроводження роботи решти підрозділів Адміністрації Президента України. Дещо спорідненою з Юридичною

¹ Зозуля О. І. Канцелярія Президента України: правові засади побудови апарату глави держави / О. І. Зозуля // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 152–182 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08zoiagd.pdf>.

службою виступає Організаційна служба, компетенція якої має зосередитись на організаційному та документальному забезпеченні діяльності глави держави. Її пріоритетним напрямом роботи вбачається планування діяльності Президента України, здійснення поточного забезпечення глави держави та його апарату, а також організація супровідних заходів. Виходячи зі значного обсягу аналітичної роботи, буде доцільним виділення окремої Інформаційно-аналітичної служби, що розглядається нами як спеціалізований центр різнопланового інформаційного та аналітичного забезпечення діяльності Президента України, від продуктивної роботи якого не в останню чергу залежить результативна діяльність всіх складових апарату глави держави.

Дещо неоднозначною є раціональність та перспективність функціонування у складі Адміністрації Президента України Служби з соціально-гуманітарних питань. Але зважаючи на статус Президента України як глави держави та гаранта прав і свобод людини і громадянина, все ж вважаємо актуальним проведення попередньої підготовчої роботи з соціальних, національних та інших нагальних питань, участь у вирішенні яких належить до компетенції Президента України. При цьому, важливо аби вказана діяльність даної Служби ґрунтувалась виключно на компетенції глави держави й не переходила межі повноважень профільних органів виконавчої влади.

Утворення в Адміністрації Президента України спеціальної Служби з зовнішньополітичних питань зумовлюється особливим статусом Президента України як керівника зовнішньополітичної діяльності держави, її представника в міжнародних відносинах, суб'єкта переговорів та укладення міжнародних договорів, що цілком очевидно потребує проведення апаратом глави держави певних попередніх підготовчих заходів з даних питань. Така попередня інформаційно-аналітично-дорадча робота має не просто не порушувати компетенцію Міністерства закордонних справ України, але в найбільшій мірі сприяти злагодженій зовнішньополітичній діяльності Президента України спільно з даним профільним центральним органом виконавчої влади.

У структурі Адміністрації Президента України за Указом Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011¹ функціонує Головне управління з питань регіональної та кадрової політики, яке в аспекті законодавчих ініціатив пропонується нами у вигляді Кадрової служби оновленої Адміністрації Президента України. Слід вказати, що даний підрозділ за своїм призначення не просто є «відділом кадрів», а має забезпечувати одразу два напрямки з кадрового забезпечення – крім звичайної організації добору працівників Адміністрації Президента України Кадрова служба повинна також опікуватись питаннями підбору, підготовки й опрацювання пропозицій щодо розстановки кадрів, які призначаються та звільняються Президентом України.

Невід'ємною складовою будь-якого апарату глави держави є відповідна Служба Державного Протоколу та Церемоніалу, діяльність якої направлена на забезпечення, проведення і організацію протокольних заходів, пов'язаних з додержанням державного церемоніалу за участю глави держави. Крім цього, з огляду на сталу практику діяльності допоміжних підрозділів Адміністрації Президента України при його відповідних комісіях (Служби з питань помилування, Служби з питань громадянства та Служби державних нагород), вважаємо цілком прийнятним й їх подальше функціонування у складі Адміністрації Президента України.

Особливе значення у діяльності апарату Президента України нами надається Службі звернень і запитів, яка має забезпечувати зв'язок Президента України з громадянами, народними депутатами України, громадськими об'єднаннями та іншими організаціями, що виступає важливим фактором відкритості й гласності діяльності Президента України та його Адміністрації. При цьому, на нашу думку, враховуючи формалізований розгляд і несвоєчасне вирішення порушених у зверненнях і запитах питань, обробці та аналізу звернень громадян і запитів народних депутатів України до Президента України та його апарату має бути наданий статус одного з пріоритетних сегментів діяльності Адміністрації Президента України.

¹ Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

У складі Адміністрації Президента України за аналогією з Головним контрольним управлінням згідно Указу Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011¹ пропонується утворення спеціальної Контрольної служби як самостійного відокремленого підрозділу. Її основне призначення вбачається у проведенні моніторингу актів відповідних органів виконавчої влади на предмет їх відповідності Конституції, законам України й актам Президента України, а так само й моніторингу виконання відповідних актів глави держави. При цьому, така діяльність повинна обмежуватись одним лише виявленням фактів невідповідності певних актів законодавству чи невиконання рішень Президента України та підготовкою на цій підставі відповідних пропозицій главі держави, який вже і має приймати з даного приводу юридично значущі рішення.

В контексті удосконалення організації Адміністрації Президента України особливого значення набуває й регламентація питань підпорядкованості підрозділів Адміністрації Президента України, що становить важливу умову їх ефективної та злагодженої діяльності. Прогресивним для побудови нового апарату глави держави буде визначення підпорядкованості його підрозділів виключно на підставі затвердженої законом спеціальної Схеми організації Адміністрації Президента України (див. Додаток Б).

Встановлена Указом Президента України від 05.04.2011 р. № 352/2011² (в редакції Указу Президента України від 31.12.2013 р. № 728/2013³), гранична чисельність працівників Адміністрації Президента України у 579 штатних одиниць є завищеною, не узгоджуючись з її функціонально-організаційною структурою, змістом і обсягами завдань та повноважень. При цьому, введення до структури Адміністрації Президента України Представника Президента

¹ Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

² Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

³ Про внесення зміни до Указу Президента України від 5 квітня 2011 року № 352 : Указ Президента України : від 31.12.2013 р., № 718/2013 // Офіційний вісник Президента України. – 2014. – № 1. – Ст. 26.

України в Автономній Республіці Крим має дещо збільшувати межі загальної чисельності її працівників. Відтак, вважаємо можливим скорочення граничної чисельності працівників Адміністрації Президента України до 250 штатних одиниць, в тому числі 30 штатних одиниць у складі Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим (сьогодні згідно Указу Президента України від 04.11.2008 р. № 997/2008¹ це 35 осіб), що з огляду на особливий конституційний статус потребує законодавчого гарантування квоти його працівників у складі апарату глави держави.

Отже, вдосконалення конституційно-правового регулювання статусу Адміністрації Президента України повинно мати комплексний характер, передбачаючи конституційне закріплення її статусу як апарату глави держави і координуючого органу в системі допоміжних органів глави держави, законодавче визначення основних засад, компетенції, структури та гарантій діяльності Адміністрації Президента України, чисельності і статусу її працівників, а також оновлення відповідного підзаконного регулювання Президента України.

Висновки до розділу 3

Доцільність законодавчого врегулювання статусу апарату Президента України зумовлюється необхідністю забезпечення узгодженості та послідовності формування Адміністрації Президента України, недопущення ситуативності її реорганізацій та суперечливості підзаконного регулювання. Сучасний стан законопроектного забезпечення інституту апарату Президента України виявляє неврегульованість окремих напрямків його діяльності, невідповідність завдань і повноважень, фрагментарність визначення засад відносно й недоліки юридичної техніки, що актуалізує більш ретельне опрацювання положень таких законодавчих ініціатив. Законодавче врегулювання статусу апарату Президента України потребує належного науково-експертного забезпечення й має відбуватись в рамках комплексного оновлення його нормативно-право-

¹ Про деякі заходи щодо забезпечення скорочення видатків Державного бюджету України на утримання органів управління : Указ Президента України : від 04.11.2008 р., № 997/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 84. – Ст. 2814.

вої основи, забезпечення узгодженості підзаконних і законодавчих положень, відповідності останнім актів Президента України з питань організації та діяльності його апарату.

Зарубіжний досвід організації апарату глави держави виявляє істотні відмінності його правового статусу – від прирівняного міністерству до рівня допоміжної служби із остаточно невизначеним місцем у державному механізмі, від організаційно цілісного єдиного конституційного органу до структурно відособлених підрозділів. Правовий статус апарату глави держави безпосередньо не пов'язаний з його конкретним найменуванням і ґрунтується на статусі та компетенції самого глави держави. Головну спільну ознаку апарату глави держави у зарубіжних країнах становить мета щодо всебічного забезпечення необхідних умов ефективної реалізації повноважень глави держави; іншими його ознаками є комплексність повноважень за всіма напрямками діяльності глави держави, постійність функціонування та формування на засадах професійної державної служби.

Конституційно-правове регулювання статусу апарату глави держави як в Україні, так і у зарубіжних країнах із змішаною республіканською формою правління виявляє зумовлені відсутністю узгодженого розуміння сутності апарату глави держави спільні закономірності непослідовності процесу його становлення, відсутності належного конституційно-правового регулювання статусу, остаточної невизначеності місця у державному механізмі та нерегульованості відносин з урядом й іншими органами виконавчої влади. Досвід конституційно-правового регулювання статусу апарату глави держави у країнах з республіканською формою правління актуалізує вдосконалення організації та діяльності Адміністрації Президента України у напрямку конституційно-правового врегулювання її статусу як апарату глави держави та державного органу, встановлення вичерпного переліку повноважень, забезпечення їх узгодженості з структурою, оптимізації чисельності працівників Адміністрації Президента України, недопущення виконання нею повноважень органів виконавчої влади.

Вдосконалення конституційно-правового статусу Адміністрації Президента України потребує внесення змін і доповнень до Конституції

України, прийняття профільного Закону України «Про Адміністрацію Президента України» і приведення у відповідність із ним інших актів чинного законодавства. На конституційному рівні має закріплюватись статус Адміністрації Президента України як апарату глави держави, що забезпечує здійснення конституційних повноважень Президента України, та як координаційного органу у системі допоміжних органів глави держави. Профільний Закон України «Про Адміністрацію Президента України» має змістовно регламентувати статус, принципи, завдання, повноваження і права, засади відносин, структуру Адміністрації Президента України, статус їх працівників. Такий підхід спрямовано на забезпечення стабільності та цілісності конституційно-правового регулювання статусу Адміністрації Президента України, узгодженості і взаємопов'язаності її функціональної, структурної, кадрової, фінансової та матеріально-технічної основи, що сприятиме зосередженню діяльності Адміністрації Президента України виключно лише на забезпеченні реалізації конституційних повноважень глави держави відповідно до чинного законодавства.

ВИСНОВКИ

У монографії наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання – характеристика конституційно-правового статусу Адміністрації Президента України та шляхів його удосконалення. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Адміністрація Президента України виступає постійно діючим апаратом глави держави загальної компетенції, сформованим на професійній основі на засадах державної служби, що відповідно до чинного законодавства здійснює комплексне, фахове і всебічне забезпечення здійснення конституційних повноважень глави держави, а також є центральним елементом системи допоміжних органів глави держави, що забезпечує та координує їх діяльність.

Адміністрація Президента України є допоміжним державним органом при Президентові України, що не включається до конституційних гілок державної влади і безпосередньо не реалізує державну владу, але бере участь у державно-владній діяльності глави держави, організаційно, аналітично та іншим чином сприяючи виконанню ним завдань та функцій держави.

Апарат Президента України характеризується досить високою інтенсивністю реорганізацій, зумовленою змінами конституційно-правового регулювання статусу глави держави, оновленням завдань і вдосконаленням організації державної влади, загальними процесами суспільно-політичного і правового розвитку. Становлення апарату Президента України відбувалось за відсутності узгодженого

розуміння напрямків його розвитку, що мало наслідком короткостроковість реорганізаційних змін, поверховість нормативно-правового регулювання, виконання Адміністрацією (Секретаріатом) Президента України окремих повноважень інших державних органів. Формування сучасної Адміністрації Президента України порівняно з ліквідованим Секретаріатом Президента України безпосередньо не виявляє принципових відмінностей в її статусі, повноваженнях, структурній організації та гарантіях діяльності, що свідчить про недоцільність такої реорганізації апарату Президента України.

Конституційно-правовий статус Адміністрації Президента України ґрунтується на принципах верховенства права, відкритості, ієрархічності, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, політичної нейтральності, професійності, відповідальності перед Президентом України та підзвітності йому, а також єдності функціональної, структурної, кадрової, фінансової та матеріально-технічної основи. На сьогодні ці принципи лише частково впроваджені у практику функціонування Адміністрації Президента України, а їх подальша імплементація першочергово потребує нормативно-правового закріплення і деталізації таких вихідних засад апарату глави держави в Україні.

Адміністрація Президента України здійснює забезпечення діяльності Президента України за всіма основними напрямками реалізації його конституційних повноважень шляхом виконання експертно-аналітичної, консультативно-дорадчої, організаційної, юридичної, контрольної, комунікаційної, кадрової та матеріально-технічної функції. Сутність повноважень сучасної Адміністрації Президента України в основному зводиться до аналітичної і нормопроектної діяльності, підготовки відповідних пропозицій главі держави, підтримання взаємодії з органами публічної влади.

Гарантії діяльності Адміністрації Президента України – це комплекс нормативно закріплених юридичних, організаційних, інформаційних, соціально-економічних, трудових, матеріально-фінансових та інших засобів і способів забезпечення належної реалізації функцій та повноважень Адміністрації Президента України. Основними

гарантіями діяльності Адміністрації Президента України є конституційна підстава її формування; організація діяльності Президентом України; координація роботи інших допоміжних органів глави держави; право залучати до своєї діяльності працівників органів виконавчої влади; право одержувати необхідну інформацію від органів публічної влади; високий рівень фінансового, матеріально-технічного та соціально-побутового забезпечення.

Сучасна організація Адміністрації Президента України виявляє прямо не зумовлене її повноваженнями поступове ускладнення структури, розширення штату і збільшення управлінського апарату. У структурі Адміністрації Президента України помітне місце займають підрозділи реформістської спрямованості, що призводить до штучного підвищення її ролі у визначенні та реалізації державної політики.

Структура Адміністрації Президента України має визначатись на основі її законодавчо закріплених і опосередкованих функціями Президента України повноважень за принципом предметної або видової спеціалізації самостійних підрозділів. Обов'язковими структурними елементами Адміністрації Президента України мають бути профільні юридичний, інформаційно-аналітичний, організаційний, кадровий, контрольний, соціально-гуманітарний і зовнішньополітичний підрозділи, прес-служба і радники Президента України, а також його представники і уповноважені з їх допоміжними робочими апаратами.

Допоміжні органи Президента України складають цілісну систему, системоутворюючим елементом якої виступає їх спільна мета по забезпеченню реалізації конституційних повноважень глави держави і Адміністрація Президента України, що уособлює його центральний допоміжний орган й забезпечує та координує діяльність інших допоміжних органів глави держави. Відносини Адміністрації Президента України з іншими допоміжними органами глави держави мають складатись у нормативно визначеному порядку на основі розподілу компетенції, функціонально-організаційної відособленості, взаємодії та координаційних повноважень Адміністрації Президента України, не допускаючи поширеного на сьогодні необґрунтованого входження її представників до складу таких допоміжних органів,

участі Адміністрації Президента України у призначенні та звільненні їх керівництва й утворення в Адміністрації Президента України функціонально подібних підрозділів.

Існуючі нормативні акти та законопроекти щодо статусу апарату Президента України в цілому спрямовуються на зосередження його діяльності виключно на забезпеченні виконання повноважень глави держави, недопущення здійснення державно-владних повноважень, оптимізацію чисельності працівників апарату Президента України. Але такі законодавчі ініціативи мають більше політичне значення і, передбачаючи не достатньо детальне та узгоджене регулювання напрямків діяльності, засад відносин, структурної організації та гарантій діяльності апарату Президента України, наразі не можуть розглядатись як реальний і дієвий правовий регулятор даних відносин й потребують подальшого науково-експертного доопрацювання.

Особливості конституційно-правового статусу апарату глави держави, його місця у державному механізмі, компетенції і структурної організації зумовлюються формою правління і статусом самого глави держави. Основною сутнісною ознакою апарату глави держави є його спеціальна мета – постійне, фахове і комплексне забезпечення необхідних умов ефективної реалізації конституційних повноважень глави держави. У парламентських республіках апарат глави держави позиціонується виключно як центральний допоміжний орган глави держави, у президентських республіках – одночасно виступає і як відособлений орган виконавчої влади. У республіках із змішаною формою правління апарат глави держави де-юре становить центральний допоміжний орган глави держави, який фактично може наділятися окремими державно-владними повноваженнями, призводячи до його трансформації в неформальний альтернативний уряду центр виконавчої влади. Адміністрація Президента України є типовим апаратом глави держави у республіках із змішаною формою правління, що позиціонується як центральний допоміжний орган глави держави, але остаточною нормативною неврегульованістю статусу і компетенції якого залишає можливість виконання ним й певних державно-владних повноважень.

Удосконалення конституційно-правового регулювання статусу Адміністрації Президента України має бути послідовним, комплексним і науково обґрунтованим процесом, спрямованим на раціональну організацію діяльності Адміністрації Президента України згідно із статусом Президента України, актуальними потребами забезпечення виконання його конституційних повноважень і світовою практикою організації апарату глави держави.

Напрямами вдосконалення конституційно-правового статусу Адміністрації Президента України має бути: 1) конституційне закріплення статусу Адміністрації Президента України як апарату глави держави і координаційного органу в системі допоміжних органів глави держави; 2) детальне законодавче врегулювання правового статусу, компетенції, засад відносин, принципів і гарантій діяльності, структурної організації Адміністрації Президента України та статусу її працівників; 3) встановлення повного конкретизованого переліку повноважень Адміністрації Президента України відповідно до її завдань та функцій; 4) закріплення переліку самостійних підрозділів Адміністрації Президента України, сформованих на засадах предметної та видової спеціалізації, вилучення дублюючих повноважень і підрозділів; 5) більш чітке розмежування компетенції та врегулювання засад відносин з органами публічної влади, форм і порядку взаємодії та координації діяльності інших допоміжних органів глави держави; 6) врегулювання і скорочення щонайменш удвічі граничної чисельності працівників Адміністрації Президента України, скорочення її управлінського апарату; 7) забезпечення відокремленого положення представників та уповноважених Президента України, обов'язкове утворення їх допоміжних робочих апаратів; 8) включення до складу Адміністрації Президента України Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим на правах її відокремленого підрозділу; 9) встановлення відповідальності та підзвітності Президентів України його Адміністрації; 10) забезпечення узгодженості функціональної, структурної, кадрової, фінансової та матеріально-технічної основи; 11) заборона здійснення державно-владних повноважень щодо органів публічної влади, публічного

коментування їх діяльності, членства працівників Адміністрації Президента України у політичних партіях, прикомандирування до неї посадових осіб воєнізованих формувань та правоохоронних органів, залучення до діяльності іноземців і осіб без громадянства; 12) обмеження випадків залучення Адміністрації Президента України до виконання завдань інших допоміжних органів Президента України і залучення до її діяльності працівників органів публічної влади.

Список використаних джерел

1. Агафонов С. А. Інститут Президента в системі державної влади України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / С. А. Агафонов ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 16 с.
2. Адміністрація Президента України в нових політичних умовах / Інститут політики [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.tomenko.kiev.ua/docs/content.php?id=pc08-2002-03>.
3. Берназюк Я. О. Правовий статус Секретаріату Президента України як суб'єкта нормопроектного забезпечення діяльності Президента України / Я. О. Берназюк // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності – 2009. – № 4. – С. 63–68.
4. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
5. Бодрова І. І. Система допоміжних органів при Президентові України / І. І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 23. – С. 94–105.
6. Бойко О. В. Інститут президентства в Україні і США (порівняльно-правовий аналіз) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Бойко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2004. – 20 с.
7. Борко А. Л. Поняття державної влади як основа в розумінні судової влади / А. Л. Борко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 4 (55). – С. 12–17.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
9. Венгеров А. Б. Теория государства и права : учеб. [для студ. юрид. вузов] / А. Б. Венгеров. – 3-е изд. – М. : Юриспруденция, 2000. – 528 с.
10. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на Проект Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 28.11.2002 р., реєстр. № 2297 : від 10.12.2002 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=26848>.
11. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на Проект Закону України «Про канцелярію

- Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 : від 19.01.2009 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=133687>.
12. Волков А. М. К вопросу о роли и месте Администрации Президента Российской Федерации / А. М. Волков, Е. А. Лютыгина // Административное право и процесс. – 2012. – № 3. – С. 34–39.
 13. Вопросы Администрации Президента Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь : от 23.01.1997 г., № 97 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. – 1997. – № 3. – Ст. 103.
 14. Глушенко С. В. До питання про конституційно-правовий статус державного органу / С. В. Глушенко // Адвокат. – 2012. – № 6 (141). – С. 28–33.
 15. Дахова І. І. Конституційні засади взаємовідносин уряду з главою держави в зарубіжних країнах / І. І. Дахова // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 130–137 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09diivzk.pdf>.
 16. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред. С. Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
 17. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
 18. Деякі питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.
 19. Допоміжні органи при главі держави: організаційні засади діяльності / Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності // Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. – 2012. – № 2. – С. 46–49.
 20. Елкибаева З. И. Правовые основы организации и деятельности аппаратов палат Федерального Собрания РФ / З. И. Елкибаева // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2009. – № 4. – С. 39–41.
 21. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб. : Изд. юрид. книж. магазина Н. К. Мартынова, 1908. – 618 с.
 22. Загальна теорія держави і права : підручник [для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.

23. Зелінська М. І. Інститут президентства в Україні: етапи трансформації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / М. І. Зелінська ; Дніпропетр. нац. ун-т. – Д., 2008. – 20 с.
24. Зозуля І. В. Нормативно-правові засади діяльності Секретаріату Президента України / І. В. Зозуля, О. І. Зозуля // Форум права. – 2006. – № 2. – С. 53–70 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06zivspu.pdf>.
25. Зозуля І. В. Теорія і практика реформування системи МВС України : монографія / І. В. Зозуля. – Х. : Харків юрид., 2008. – 480 с.
26. Зозуля О. И. О взаимодействии Администрации Президента Украины и Совета национальной безопасности и обороны Украины / Зозуля О. И. // Верховенство права та правова держава : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 18–19 травня 2013 р.). – Херсон : Вид. дім «Гельветика», 2013. – С. 26–29.
27. Зозуля О. И. Опыт формирования аппарата главы государства в странах с республиканской формой правления / Зозуля О. И. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2013. – № 1 (14). – С. 32–45.
28. Зозуля О. І. Адміністрація Президента РФ і апарат Президента України: спільність досвіду і закономірностей формування / Зозуля Олександр Ігорович // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 26 жовтня 2012 р.) : у 3-х ч. Ч. 1 «Загально-теоретичні, філософські, конституційно-правові та адміністративно-правові проблеми формування правової держави». – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. – С. 37–39.
29. Зозуля О. І. Адміністрація Президента України у державному механізмі: теоретико-правовий підхід до розуміння статусу / Зозуля Олександр Ігорович // Вплив права та закону на сучасний розвиток суспільства : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 27–28 грудня 2012 р.). – Херсон : Вид. дім «Гельветика», 2012. – С. 16–18.
30. Зозуля О. І. Адміністрація Президента України у системі допоміжних органів глави держави / Зозуля О. І. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2013. – Вип. 21. – Ч. 1. – Т. 1. – С. 138–141.
31. Зозуля О. І. Завдання та функції Секретаріату Президента України / О. І. Зозуля // Право і безпека. – 2006. – Т. 5. – № 4. – С. 25–30.
32. Зозуля О. І. Зміст і наслідки останньої реорганізації Секретаріату Президента України / О. І. Зозуля // Форум права. – 2010. – № 3. –

- С. 133–143 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10zoispu.pdf>.
33. Зозуля О. І. Історико-правові засади становлення сучасного Секретаріату Президента України / Зозуля О. І. // Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави : зб. статей V Всеукр. наук. конф. правників-початківців (м. Львів, 7-9 листопада 2007 р.). – Львів ; Одеса : Фенікс, 2008. – С. 292–294.
 34. Зозуля О. І. Канцелярія Президента України: правові засади побудови апарату глави держави / О. І. Зозуля // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 152–182 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08zoiagd.pdf>.
 35. Зозуля О. І. Місце апарату Президента України у державному механізмі / Зозуля О. І. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2012. – Вип. 20. – Ч. 1. – Т. 1. – С. 151–154.
 36. Зозуля О. І. Особливості організації та діяльності Адміністрації Президента Республіки Білорусь / Зозуля О. І. // Право і суспільство. – 2013. – № 6. – С. 275–281.
 37. Зозуля О. І. Особливості розуміння апарату та допоміжних органів глави держави / Зозуля О. І. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2010. – Вип. 13. – Ч. 1. – С. 129–134.
 38. Зозуля О. І. Особливості сучасного законопроектного забезпечення діяльності апарату Президента України / Зозуля Олександр Ігорович // Верховенство права як основа сучасного конституціоналізму. VI Тодиківські читання : збірка тез наук. доповідей і повідомлень Міжнародної наук. конф. молодих учених, аспірантів і студентів (м. Харків, 27–28 вересня 2013 р.) / за заг. ред. проф. А. П. Гетьмана. – Х. : Права людини, 2013. – С. 179–180.
 39. Зозуля О. І. Перспективи формування допоміжного державного апарату в Україні / Зозуля Олександр Ігорович // Государство и право в условиях глобализации: реалии и перспективы : сб. науч. трудов : материалы II международной науч.-практ. конф. (г. Симферополь, 16–17 апреля 2010 г.). – Симферополь : Изд-во «Крымучпедгиз», 2010. – С. 125–126.
 40. Зозуля О. І. Поняття та сутність апарату Президента України / О. І. Зозуля // Право і безпека. – 2012. – № 5 (47). – С. 16–20.
 41. Зозуля О. І. Право Президента України на допоміжні органи / Зозуля О. І. // Права людини у філософському, політологічному, соціологічному та правовому вимірах : тези Міжнар. наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених (м. Харків, 19 грудня 2008 р.). – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2008. – С. 10–12.

42. Зозуля О. І. Правові засади формування Адміністрації Президента України / О. І. Зозуля // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 408–418 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11zoifpu.pdf>.
43. Зозуля О. І. Принципи організації та діяльності апарату Президента України / Зозуля Олександр Ігорович // Від громадянського суспільства – до правової держави : зб. тез доповідей VI Міжнародної наук. конф. студ. та молодих вчених (м. Харків, 4–5 березня 2011 р.). – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2011. – С. 130–132.
44. Зозуля О. І. Реалії законодавчого забезпечення організації та діяльності апарату Президента України / О. І. Зозуля // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 264–291 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09zoiaru.pdf>.
45. Зозуля О. І. Роль спеціалізованих допоміжних органів Президента України у забезпеченні діяльності глави держави / О. І. Зозуля // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 358–370 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2012-1/12zoizgd.pdf>.
46. Зозуля О. І. Секретаріат Президента України у системі допоміжних органів глави держави: нормативно-правові суперечності та практика / О. І. Зозуля // Форум права. – 2007. – № 3. – С. 124–135 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07zoictp.pdf>.
47. Зозуля О. І. Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності : монографія / О. І. Зозуля; за ред. О. В. Марцеляка. – Х. : Харків юрид., 2008. – 304 с.
48. Зозуля О. І. Структурна організація Адміністрації Президента України: пошук оптимальної моделі / Зозуля О. І. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2011. – Вип. 17. – С. 47–52.
49. Зозуля О. І. Суб'єкти забезпечення діяльності Президента України / Зозуля Олександр Ігорович // Юридична осінь 2009 року : тези доповідей та наук. повід. міжнародної наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (м. Харків, 13 листопада 2009 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2009. – С. 435–438.
50. Зозуля О. І. Сутність інституту Уповноваженого Президента України з прав дитини / О. І. Зозуля // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку : збірник матеріалів V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Суми, 19–20 травня 2012 р.) / Сумська

- філія ХНУВС. – Суми : Друкарський дім «ПАПРУС», 2012. – Ч. І. – С. 150–152.
51. Зозуля О. І. Щодо останніх змін у структурі Адміністрації Президента України / Зозуля О. І. // Законодавство України у світлі сучасних активних реформаційних процесів : Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 11–12 жовтня 2013 р.). – К. : Центр прав. наук. досліджень, 2013. – С. 18–21.
 52. Зозуля О. І. Щодо правового статусу апарату Президента України / Зозуля О. І. // Актуальні проблеми юридичної науки : тези доповідей та наук. повідомл. міжнар. студ. наук. конф. (м. Харків, 30–31 жовтня 2008 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2008. – С. 142–143.
 53. Зозуля О. І. Щодо чисельності працівників Секретаріату Президента України / Олександр Зозуля // Правова система, громадянське суспільство та держава : тези доповідей Міжнародної студентсько-аспірантської наук. конф. (м. Львів, 18–20 квітня 2008 р.). – Львів : Юрид. ф-т ЛНУ імені Івана Франка, 2008. – С. 65–67.
 54. Иксанов И. С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Иксанов Илья Саматович ; МГУ им. М. В. Ломоносова. – М., 2008. – 32 с.
 55. Індекси споживчих цін у 1991–2013 рр. (до попереднього місяця) / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/ct/cn_rik/isc/isc_u/isc_m_u.htm.
 56. Іщенко О. Адміністрація Президента України як інструмент державної регіональної і муніципальної політики / О. Іщенко // Президент України та державна регіональна і муніципальна політика : зб. матеріалів та документів / упоряд. О. Іщенко, В. Кампо, М. Пухтинський, В. Тихонов ; за ред. О. Дьоміна. – К. : Логос, 2002. – С. 24–34.
 57. Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь : 15.03.1994 г., № 2875-ХІІ // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. – 1994. – № 9. – Ст. 144.
 58. Квотерлі К. Виконавче управління Президента / К. Квотерлі // Кабінет міністрів і дорадчі органи: Президент і виконавча влада / Програма сприяння Парламенту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pdp.org.ua/analytics/authorities/928-56-a4->.

59. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
60. Кокошкин Ф. Лекции по общему государственному праву / Ф. Кокошкин. – 2-е изд., Изд. Бр. Башмаковых. – М. : Типо-лит. Т-ва И. Н. Кушнерев, 1912. – 306 с.
61. Коломієць Ю. М. Інститут глави держави в системі вищих органів влади й управління зарубіжних країн / Ю. М. Коломієць ; Ун-т внутр. справ. – Х. : Основа, 1998. – 245 с.
62. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. / сост. Кашкин С. Ю., Маклаков В. В., Осавелюк А. М. и др. ; ред. Б. А. Страшун. – М. : БЕК, 1996–2001. – Т. 1–2 : Общая часть. – 1996. – 778 с.
63. Конституция Республики Казахстан : от 30.08.1995 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 1996. – № 4. – Ст. 217.
64. Конституция Республики Молдова : от 29.07.1994 г. // Monitorul Oficial. – 1994. – № 1. – Ст. 1.
65. Конституция Российской Федерации : от 12.12.1993 г. // Российская газета. – 1993. – № 237. – Ст. 15.
66. Конституційний процес в контексті особливих політичних ситуацій: зарубіжний досвід (Допоміжні та дорадчі органи при президентах країн світу), № 3 / Конституційна Асамблея [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuviap.gov.ua/asambleya/arh/Konst_proces№3.doc.
67. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
68. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / Н. М. Коркунов. – 3-е изд., испр. и доп. – СПб. : Тип. М. Меркушева, 1894. – 362 с.
69. Кругул Ю. До питання законодавчого забезпечення діяльності Секретаріату Президента України / Ю. Кругул // Підприємство, господарство і право. – 2006. – № 3. – С. 36–39.
70. Крутоголов М. А. Президент Французской Республики. Правовое положение / М. А. Крутоголов ; отв. ред. В. А. Туманов. – М. : Наука, 1980. – 336 с.
71. Марина Ставнійчук: Продовження судової реформи – серед основних пріоритетів влади / Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/22336.html>.
72. Наливайко Л. Р. Державний лад України: поняття, система, гарантії : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01

- «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових вчень» / Л. Р. Наливайко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2010. – 40 с.
73. Недбайло П. Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм / П. Е. Недбайло // Правоведение. – 1971. – № 1. – С. 44–51.
 74. Новиков О. В. Конституційно-правовий статус Президента Республіки Польща : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Новиков ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 18 с.
 75. Нормативно-правова база щодо діяльності Державного управління справами як не відповідала так і не відповідає Конституції України / Рахункова палата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/655781>.
 76. О внесении изменений в Указ Президента Республики Беларусь от 23 января 1997 г. № 97 : Указ Президента Республики Беларусь : от 22.10.2008 г., № 572 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2008. – № 253. – Ст. 1/10147.
 77. О Президенте Республики Казахстан : Конституционный закон Республики Казахстан : от 26.12.1995 г., № 2733 // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. – 1995. – № 24. – Ст. 172.
 78. О преобразовании главного управления по взаимоотношениям с органами законодательной и судебной власти Администрации Президента Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь : от 28.05.2003 г., № 213 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 61. – Ст. 1/4630.
 79. О службе в аппарате государственных органов : Закон Республики Туркменистан : от 09.08.2002 г., № 136-II // Ведомости Меджлиса Туркменистана. – 2002. – № 3. – Ст. 42.
 80. О совершенствовании системы обеспечения деятельности Президента Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь : от 30.12.1995 г., № 527 // Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. – 1995. – № 36. – Ст. 887.
 81. О создании Информационно-аналитического центра при Администрации Президента Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь : от 13.09.2006 г., № 570 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2006. – № 151. – Ст. 1/7935.
 82. О структуре Аппарата Президента Республики Молдова : Указ Президента Республики Молдова : от 05.04.2012 г., № 13 // Monitorul Oficial. – 2012. – № 70–71. – Ст. 228.

83. О формировании Администрации Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ : от 03.06.2000 г., № 1013 // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 23. – Ст. 2387.
84. О штатной численности и структуре Администрации Президента Республики Казахстан : Указ Президента Республики Казахстан : от 11.02.2008 г., № 533 // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. – 2008. – № 5. – Ст. 52.
85. Об Администрации Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ : от 25.03.2004 г., № 400 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 13. – Ст. 1188.
86. Об Администрации Президента РСФСР : Указ Президента РСФСР : от 19.07.1991 г., № 13 / Юридический портал LawMix [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/pprf/9589>.
87. Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации : Постановление Государственного Совета Федерального Собрания РФ : от 11.11.1996 г., № 781-П ГД // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 49. – Ст. 5506.
88. Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Администрации Президента Республики Беларусь и Совета Министров Республики Беларусь при подготовке проектов правовых актов : Указ Президента Республики Беларусь : от 14.12.1999 г., № 724 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. – 1999. – № 35. – Ст. 1026.
89. Об утверждении Положения об Администрации Президента Республики Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь : от 05.08.1994 г., № 23 // Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. – 1994. – № 1. – Ст. 23.
90. Об утверждении Положения об Администрации Президента Республики Казахстан : Указ Президента Республики Казахстан : от 11.03.2008 г., № 552 // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. – 2008. – № 12–13. – Ст. 116.
91. Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ : от 06.04.2004 г., № 490 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 15. – Ст. 1395.
92. Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации : Указ Президента РФ : от 02.10.1996 г., № 1412 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 41. – Ст. 4689.

93. Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внутренней политике : Указ Президента РФ : от 21.06.2004 г., № 791 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 26. – Ст. 2650.
94. Об утверждении Регламента Аппарата Президента Республики Молдова : Указ Президента Республики Молдова : от 27.04.2012 г., № 47 // Monitorul Oficial. – 2012. – № 85–87. – Ст. 281.
95. Определение Конституционного Суда РФ «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 года № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» : от 29.05.1997 г., № 55-О // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 22. – Ст. 2664.
96. Осавелюк А. М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран : конституционно-правовой аспект / А. М. Осавелюк. – М. : Юрист, 1998. – 192 с.
97. Осавелюк А. М. Вспомогательный аппарат высших органов государственной власти в механизме государства : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / А. М. Осавелюк. – М., 2006. – 45 с.
98. Осавелюк А. М. Понятие и правовой статус вспомогательных государственных органов : монография / А. М. Осавелюк. – М. : Изд-во РГТЭУ, 2004. – 239 с.
99. Паспорт спеціальності 12.00.02 – конституційне право ; муниципальне право / затв. постановою Президії Вищої атестаційної комісії України : від 08.10.2008 р., № 42-06/7 // Бюлетень Вищої атестаційної комісії України. – 2009. – № 4. – С. 9–12.
100. Петровский Д. Н. Конституционно-правовой статус вспомогательных органов при главе государства: сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Д. Н. Петровский. – М., 2005. – 20 с.
101. Питання Адміністрації Президента України : Розпорядження Президента України : від 13.12.1991 р., № 2/91-рп // Збірник розпоряджень Президента. – 1992. – № 1.
102. Питання Адміністрації Президента України : Розпорядження Президента України : від 25.06.1993 р., № 67/93-рп / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/67/93-рп>.

103. Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 15.06.1993 р., № 209/93 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/209/93>.
104. Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 29.12.1999 р., № 1625/99 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – Ст. 7.
105. Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 06.03.2003 р., № 203/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11–12. – Ст. 469.
106. Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 18.03.2010 р., № 364/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 21. – Ст. 867.
107. Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 30.06.2011 р., № 722/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 52. – Ст. 2069.
108. Питання Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 08.07.2011 р., № 739/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 53. – Ст. 2096.
109. Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України : від 14.10.2005 р., № 1446/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2651.
110. Питання Державного управління справами : Указ Президента України : від 23.01.2007 р., № 33/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 6. – Ст. 209.
111. Питання Комісії державних нагород та геральдики : Указ Президента України : від 31.12.2011 р., № 1211/2011 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 18. – Ст. 655.
112. Питання Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права : Указ Президента України : від 09.12.2010 р., № 1116/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 95. – Ст. 3379.
113. Питання Комітету з економічних реформ : Указ Президента України : від 17.03.2010 р., № 355/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 20. – Ст. 946.
114. Питання Національного антикорупційного комітету : Указ Президента України : від 01.09.2011 р., № 890/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 69. – Ст. 2622.
115. Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» : Указ Президента України : від 27.03.2001 р., № 215/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 13. – Ст. 533.

116. Питання Регіональних приймалень Президента України : Розпорядження Президента України : від 10.06.2005 р., № 1088/2005-рп // Офіційний вісник України. – 2005. – № 24. – Ст. 1342.
117. Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 27.01.2005 р., № 111/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 7. – Ст. 390.
118. Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 24.03.2005 р., № 532/2005 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/532/2005>.
119. Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.
120. Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 18.11.2005 р., № 1614/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 47. – Ст. 2939.
121. Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 31.01.2008 р., № 73/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 9. – Ст. 216.
122. Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 27.03.2008 р., № 270/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 24. – Ст. 727.
123. Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 24.03.2008 р., № 264/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 23. – Ст. 672.
124. Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 10.07.2009 р., № 534/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – Ст. 1833.
125. Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 18.11.2009 р., № 934/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 90. – Ст. 3042.
126. Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України : від 25.01.2012 р., № 32/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 9. – Ст. 317.
127. Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини : Указ Президента України : від 11.08.2011 р., № 811/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 63. – Ст. 2494.
128. Питання Уповноваженого України з питань зовнішньополітичних та інтеграційних процесів : Указ Президента України : від 19.06.2013 р., № 334/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 49. – Ст. 1750.

129. Питання формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї : Указ Президента України : від 25.01.2012 р., № 31/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 9. – Ст. 316.
130. Плахотнюк Н. Г. Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Н. Г. Плахотнюк ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 1999. – 20 с.
131. Плахотнюк Н. Г. Інститут президентства в Україні: становлення та розвиток / Н. Г. Плахотнюк, В. І. Мельниченко. – К. : Вид. дім «Максимум», 2004. – 224 с.
132. Погорелко В. Ф. Местные советы в механизме осуществления функций Советского общенародного государства / В. Ф. Погорелко. – К. : Наук. думка, 1986. – 217 с.
133. Подання Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування на Проект Постанови «Про прийняття за основу Проекту Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 05.02.2009 р., реєстр № 3215/П : від 05.02.2009 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=34376&pf35401=134786>.
134. Подання на Проект Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 28.11.2002 р., реєстр. № 2297 : від 28.11.2002 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=26118>.
135. Пояснювальна записка до Проекту Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 12.10.2002 р., реєстр. № 2297 : від 12.10.2002 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=24503>.
136. Пояснювальна записка до Проекту Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 : від 24.09.2008 р. / Верховна

- Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128476>.
137. Правила внутрішнього розпорядку для працівників Адміністрації Президента України : від 22.12.2010 р. / Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Pravila_VTR.pdf.
 138. 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.
 139. Про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 14.12.1996 р., № 1220/96 // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 238–239.
 140. Про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 13.12.1991 р., № 6/91 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/6/91>.
 141. Про вивчення стану виконання у 2013 році актів і доручень Президента України : Розпорядження Президента України : від 29.12.2012 р., № 244/2012-рп // Офіційний вісник Президента України. – 2013. – № 2. – Ст. 72.
 142. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України : Указ Президента України : від 15.12.2006 р., № 1084/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 51. – Ст. 3395.
 143. Про внесення змін до деяких указів Президента України : Указ Президента України : від 16.07.2010 р., № 775/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1845.
 144. Про внесення змін до деяких указів Президента України щодо Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 02.10.2006 р., № 814/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 40. – Ст. 2672.
 145. Про внесення змін до Конституції України : Закон України : від 08.12.2004 р., № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
 146. Про внесення змін до Положення про Національний антикорупційний комітет : Указ Президента України : від 12.10.2012 р., № 598/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 79. – Ст. 3195.
 147. Про внесення змін до пункту 10 Положення про Секретаріат Президента України : Указ Президента України : від 15.02.2008 р., № 134/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 13. – Ст. 324.
 148. Про внесення змін до Указів Президента України від 2 квітня 2010 року № 504 та від 5 квітня 2011 року № 352 : Указ Президента України :

від 16.01.2013 р., № 23/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – Ст. 156.

149. Про внесення змін до Указів Президента України від 2 квітня 2010 року № 504 та від 5 квітня 2011 року № 352 : Указ Президента України : від 16.12.2013 р., № 686/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 99. – Ст. 3626.
150. Про внесення змін до Указу Президента України від 1 грудня 2009 року № 988 : Указ Президента України : від 07.05.2013 р., № 249/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 36. – Ст. 1264.
151. Про внесення змін до Указу Президента України від 29 грудня 1999 року № 1625 : Указ Президента України : від 02.07.2002 р., № 597/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 27. – Ст. 1252.
152. Про внесення змін до Указу Президента України від 5 квітня 2011 року № 352 : Указ Президента України : від 05.07.2013 р., № 369/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 52. – Ст. 1880.
153. Про внесення змін до Указу Президента України від 5 квітня 2011 року № 352 : Указ президента України : від 31.12.2013 р., № 718/2013 // Офіційний вісник Президента України. – 2014. – № 1. – Ст. 26.
154. Про внесення зміни до Положення про Комісію з питань забезпечення Державним управлінням справами медичного та санаторно-курортного обслуговування : Указ Президента України : від 22.12.2005 р., № 1818/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 51. – Ст. 3188.
155. Про внесення зміни до Розпорядження Президента України від 28 січня 2005 року № 41 : Розпорядження Президента України : від 07.05.2005 р., № 1041/2005-рп / Законодавство України [Електронний ресурс]. – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1041/2005-рп>.
156. Про граничну чисельність працівників Секретаріату Президента України : Розпорядження Президента України : від 10.03.2005 р., № 464/2005-рп // Офіційний вісник України. – 2005. – № 10. – Ст. 506.
157. Про граничну чисельність працівників Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 05.10.2006 р., № 817/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 40. – Ст. 2674.
158. Про Громадську гуманітарну раду : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 469/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 974.
159. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України : від 19.06.2003 р., № 975-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1440.

160. Про Державне управління справами : Указ Президента України : від 23.02.2000 р., № 278/2000 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 7. – Ст. 305.
161. Про Державний бюджет України на 2010 рік : Закон України : від 27.04.2010 р., № 2154-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 32. – Ст. 1155.
162. Про Державний бюджет України на 2011 рік : Закон України : від 23.12.2010 р., № 2857-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 99/1. – Ст. 3541.
163. Про Державний бюджет України на 2012 рік : Закон України : від 22.12.2011 р., № 4282-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 100. – Ст. 3696.
164. Про Державний бюджет України на 2013 рік : Закон України : від 06.12.2012 р., № 5515-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 97. – Ст. 3903.
165. Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні : Указ Президента України : від 24.06.2010 р., № 723/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 49. – Ст. 1609.
166. Про державну службу : Закон України : від 16.12.1993 р., № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
167. Про державну службу : Закон України : від 17.11.2011 р., № 4050-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 4. – Ст. 115.
168. Про державну таємницю : Закон України : від 21.01.1994 р., № 3855-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.
169. Про деякі заходи щодо забезпечення скорочення видатків Державного бюджету України на утримання органів управління : Указ Президента України : від 04.11.2008 р., № 997/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 84. – Ст. 2814.
170. Про деякі зміни в структурі Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 13.10.1993 р., № 455/93 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/455/93>.
171. Про деякі питання координації діяльності допоміжних органів, утворених Президентом України : Указ Президента України : від 16.03.2012 р., № 203/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 22. – Ст. 830.
172. Про деякі питання Національного антикорупційного комітету : Указ Президента України : від 16.03.2012 р., № 201/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 22. – Ст. 828.

173. Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України : від 08.02.2005 р., № 208/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 8. – Ст. 434.
174. Про деякі питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 22.09.2005 р., № 1319/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 39. – Ст. 2450.
175. Про додаткові заходи щодо вдосконалення контролю у сфері міжнародного військово-технічного співробітництва : Указ Президента України : від 24.12.2002 р., № 1207/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 52. – Ст. 2364.
176. Про доступ до публічної інформації : Закон України : від 13.01.2011 р., № 2939-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446.
177. Про забезпечення здійснення контролю за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань : Указ Президента України : від 13.08.2010 р., № 815/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 63. – Ст. 2185.
178. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України : від 01.07.2010 р., № 2411-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1840.
179. Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 19.02.1997 р., № 159/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 8. – Т. 1.
180. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України : від 11.06.1998 р., № 615/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 24. – Ст. 870.
181. Про заходи з припинення Адміністрації Президента України : Розпорядження Президента України : від 28.01.2005 р., № 41/2005-рп / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/41/2005-рп](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/41/2005-rp).
182. Про заходи щодо вдосконалення діяльності Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 20.08.2002 р., № 729/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 34. – Ст. 1565.
183. Про звернення громадян : Закон України : від 02.10.1996 р., № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
184. Про зміни до Указу Президента України від 7 листопада 1992 року № 552 «Про внесення змін і доповнень до Указу Президента України від 13 грудня 1991 р. № 6 «Про Адміністрацію Президента України»» : Указ Президента України : від 28.12.1992 р., № 638/92 / Законодавство

- України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/638/92>.
185. Про Кабінет Міністрів України : Закон України : від 07.10.2010 р., № 2591-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 79. – Ст. 2792.
 186. Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298>.
 187. Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 12.10.2002 р., реєстр. № 2297 (поданий народним депутатом України Ю. А. Кармазіним) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=24464>.
 188. Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України : Проект Закону України : від 28.11.2002 р., реєстр. № 2297 (поданий народними депутатами України Ю. А. Кармазіним, М. В. Кравченком) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=26094>.
 189. Про керівників напрямів реформ : Указ Президента України : від 16.01.2013 р., № 18/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – Ст. 152.
 190. Про Комітет з питань реформування правоохоронних органів : Указ Президента України : від 06.04.2012 р., № 252/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 28. – Ст. 1046.
 191. Про Конституційну Асамблею : Указ Президента України : від 17.05.2012 р., № 328/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 39. – Ст. 1449.
 192. Про ліквідацію Національної конституційної ради : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 477/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 26. – Ст. 1008.
 193. Про ліквідацію Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 14.10.2005 р., № 1442/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2649.

194. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України : від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
195. Про направлення депутатського запиту народного депутата України Самойленка Ю. П. Президенту України : Постанова Верховної Ради України : від 04.04.2007 р., № 861-V / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/861-v>.
196. Про направлення депутатського запиту народного депутата України Яворівського В. О. Президенту України : Постанова Верховної Ради України : від 22.09.2004 р., № 2030-IV / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2030-15>.
197. Про новий склад Комісії при Президенті України з питань громадянства : Указ Президента України : від 12.02.2013 р., № 76/2013 // Офіційний вісник Президента України. – 2013. – № 4. – Ст. 177.
198. Про Перелік посад, що можуть бути заміщені військовослужбовцями Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення в державних органах, установах, організаціях та граничних військових звань за цими посадами : Указ Президента України : від 25.10.2007 р., № 1020/2007 // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 35. – Ст. 805.
199. Про першочергові заходи із забезпечення діяльності Президента України : Указ Президента України : від 25.02.2010 р., № 265/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 16. – Ст. 729.
200. Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України : Указ Президента України : від 05.05.2011 р., № 548/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 35. – Ст. 1434.
201. Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї : Указ Президента України : від 21.02.2011 р., № 224/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 14. – Ст. 562.
202. Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю Служби безпеки України : Указ Президента України : від 18.05.2007 р., № 427/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 37. – Ст. 1450.
203. Про Повноважного Представника Президента України з питань додержання прав і свобод людини і громадянина : Указ Президента України : від 05.04.2007 р., № 276/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 27. – Ст. 1083.

204. Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.
205. Про Положення про Державне управління справами : Указ Президента України : від 17.12.2002 р., № 1180/2002 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 7. – Ст. 320.
206. Про Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань : Указ Президента України : від 27.09.2010 р., № 917/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 74. – Ст. 2614.
207. Про Положення про Комітет з реформування і розвитку Збройних Сил України та оборонно-промислового комплексу : Указ Президента України : від 30.05.2012 р., № 361/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 42. – Ст. 1597.
208. 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.
209. Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим : Закон України : від 02.03.2000 р., № 1524-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 14. – Ст. 552.
210. Про Президента України : Проект Закону України : від 14.05.2002 р. реєстр. № 0936 (поданий народними депутатами України Р. М. Зваричем, І. Б. Коліушко, О. О. Морозом, О. І. Ющиком) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=12148&pf35401=21899>.
211. Про Президента України : Проект Закону України : від 30.08.2005 р., (поданий народними депутатами України О. О. Морозом, Й. В. Вінським, В. С. Гошовським, М. М. Рудьковським, Л. Г. Сергієчком) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=12148&pf35401=75818>.
212. Про Президента Української РСР : Закон Української РСР : від 05.07.1991 р., № 1295-XII // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 33. – Ст. 446.
213. Про Радника Президента України : Указ Президента України : від 01.12.2009 р., № 988/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 94. – Ст. 3205.
214. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України : від 05.03.1998 р., № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

215. Про Раду регіонів : Указ Президента України : від 09.04.2010 р., № 533/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 27. – Ст. 1058.
216. Про реорганізацію Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 27.10.1992 р., № 544/92 // Урядовий кур'єр. – 1992. – № 50–51.
217. Про реорганізацію управління фінансово-господарською діяльністю Адміністрації Президента України і апарату Кабінету Міністрів України : Указ Президента України : від 29.09.1993 р., № 411/93 // Урядовий кур'єр. – 1993. – № 147.
218. Про Секретаріат Президента України : Указ Президента України : від 24.01.2005 р., № 108/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 4. – Ст. 204.
219. Про скасування необґрунтованих пільг та привілеїв для осіб, уповноважених на виконання функцій держави : Проект Закону України : від 07.02.2013 р., реєстр. № 2221 (поданий народними депутатами України А. П. Яценюком, В. В. Кличко, О. Я. Тягнибоком) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=45684&pf35401=250057>.
220. Про скасування необґрунтованих пільг та привілеїв для осіб, уповноважених на виконання функцій держави : Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на Проект Закону України від 07.02.2013 р., реєстр. № 2221 : від 20.03.2013 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=45684&pf35401=254765>.
221. Про склад Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України : від 18.01.2013 р., № 33/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 3. – Ст. 84.
222. Про статус народного депутата України : Закон України : від 17.11.1992 р., № 2790-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
223. Про створення Секретаріату Президента України : Указ Президента України : від 14.10.2005 р., № 1445/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2650.
224. Про структуру Адміністрації Президента України : Указ Президента України : від 14.12.1996 р., № 1221/96 / Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1221/96>.
225. Про судоустрій і статус суддів : Закон України : від 07.07.2010 р., № 2453-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1900.

226. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України : від 23.12.1997 р., № 776/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1998. – № 1. – Ст. 5.
227. Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань перевірки фактів корупційних дій, зловживань службовим становищем з боку Секретаря Ради національної безпеки і оборони України П. Порошенка, першого помічника Президента України О. Третякова та інших посадових осіб органів державної влади, Секретаріату Президента України : Проект постанови Верховної Ради України : від 06.09.2005 р., № 8086 (поданий народними депутатами України І. М. Шурмою та В. В. Зайцем) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=25334&pf35401=76016.
228. Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань перевірки фактів адміністративного впливу посадовими особами органів виконавчої влади та Секретаріату Президента України на суддів Конституційного Суду України щодо ухвалення рішення про неконституційність Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 8 грудня 2004 року» : Проект постанови Верховної Ради України : від 09.09.2005 р., № 8126 (поданий народними депутатами України І. М. Шурмою, В. В. Зайцем та Н. І. Шуфричем) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=25393&pf35401=76311.
229. Ракул О. В. Теоретичні засади удосконалення діяльності державного апарату України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / О. В. Ракул ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2010. – 17 с.
230. Рахункова палата повідомляє про результати перевірки використання коштів Державним управлінням справами / Рахункова палата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/185748>.
231. Реформу Секретаріату Президента України практично завершено – радник глави держави Ткачук / Аналітик [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://analitik.org.ua/ukr/news/43e1b4e6a0688/pagedoc226_3.
232. Рибалка Н. О. Адміністративно-правові аспекти діяльності Президента України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук :

- спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / Рибалка Наталія Олегівна. – К., 2009. – 18 с.
233. Рибалка Н. О. Апарат обслуговування державної діяльності Президента України, нормативно-правові засади його створення та діяльності / Рибалка Наталія Олегівна // Наше право. – 2008. – № 4. – Ч. 1. – С. 56–59.
234. Рибалка Н. О. До деяких питань діяльності Секретаріату Президента України / Рибалка Наталія Олегівна // Наше право. – 2009. – № 1. – Ч. 1. – С. 41–43.
235. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) : від 30.09.2010 р., № 20-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 Спец. вип.; № 77. – Ст. 2597.
236. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України» (справа про комунальні послуги) : від 02.03.1999 р., № 2-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 10.
237. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) : від 07.05.2002 р., № 8-рп/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 20. – Ст. 993.
238. Рыбачук заявляет, что на Банковой нет структур, дублирующих Кабмин / Подробности [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rodbornosti.ua/power/rest/2006/02/03/283245.html>.
239. Рябов С. Г. Основи теорії політики / С. Г. Рябов, М. В. Томенко. – К. : Тандем. – 1996. – 192 с.
240. Рябцев В. П. Взаимодействие структурных подразделений органов прокуратуры / В. П. Рябцев // Вопросы борьбы с преступностью. – 1979. – Вып. 31. – С. 89–99.
241. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник [для студ. вищ. навч. закл.] / О. Ф. Скакун ; Нац. ун-т внутр. справ. – 2-ге вид. – Х. : Консум, 2005. – 656 с.

242. Скрыпников Н. Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Н. Н. Скрыпников ; Челябинск. гос. ун-т. – Челябинск, 2005. – 26 с.
243. Судебные и правоохранительные органы Украины : учеб. [для вузов МВД Украины] / А. М. Бандурка и др. ; ред. А. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. дел, 1999. – 350 с.
244. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ : учеб. пособие / Ю. П. Сурмин. – К. : МАУП, 2003. – 368 с.
245. Сухонос В. В. Механізм реалізації функцій глави держави / В. В. Сухонос // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2010. – № 1 (3). – С. 8–14.
246. Сухорукова А. Л. Теоретично-конституційні аспекти феномену органів державної влади України / А. Л. Сухорукова // Політологія і політичний менеджмент. – 2008. – Вип. 66. – Т. 79. – С. 134–137.
247. Тасым Ж. К. Теоретические основы деятельности вспомогательных государственных органов / Тасым Ж. К. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rusnauka.com/CCN/Pravo/8_tasym.doc.htm.
248. Тевлін Р. Про поняття «правоохоронні органи» у широкому та вузькому розумінні / Р. Тевлін // Радянське право. – 1985. – № 7. – С. 51–54.
249. Ткач Г. Поняття владного повноваження / Г. Ткач // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2009. – Вип. 49. – С. 101–105.
250. Харченко Н. П. Поняття механізму держави, наукові пошуки теоретико-правової дефініції / Харченко Н. П. // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2007. – Т. 20 (59). – № 2. – С. 278–284.
251. Шамрай В. Поняття і суть взаємодії, її значення / В. Шамрай, І. Олійник // Прокуратура, людина, держава. – 2004. – № 1 (31). – С. 60–67.
252. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти / В. Шаповал // Право України. – 2003. – № 8. – С. 25–30.
253. Шутович В. В. Місце і роль консультативних, дорадчих органів у системі нормопроектного забезпечення діяльності Президента України: проблеми теорії та практики / Шутович Віталій В'ячеславович // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3 (12). – С. 74–78.
254. Щипанов А. В. Конституционно-правовая природа системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02

- «Конституционное право ; муниципальное право» / Щипанов Александр Валерьевич. – Екатеринбург, 2011. – 24 с.
255. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін ; за заг. ред. Ю. М. Тодики. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2002. – 672 с.
256. Bundespräsidialamt / Der Bundespräsident [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bundespraesident.de/DE/Amt-und-Aufgaben/Bundespraesidialamt/bundespraesidialamt-node.html>.
257. Burke John P. The Institutional Presidency / John P. Burke. – Baltimore, Md. : Johns Hopkins University Press, 1992. – 231 p.
258. Constitutionnel de la République Française : à partir de 04.10.1958 année // Journal officiel de la République Française. – 1958.
259. Executive Office of the President / The White House [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.whitehouse.gov/administration/eop>.
260. Executive Order by President of the United States «Establishing the Divisions of the Executive Office of the President and Defining Their Functions and Duties» : from 08.09.1939, № 8248 // 4 FR 3864. – 3 CFR, 1938-1943 Comp. – P. 576.
261. Executive Order by President of the United States «Office of Administration in the Executive Office of the President» : from 12.12.1977, № 12028 // 42 FR 62895. – 3 CFR, 1977 Comp. – P. 161.
262. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland : vom 23.05.1949 jahr // Bundesgesetzblatt. – Teil I. – 1949. – № 1.
263. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej : z 02.04.1997 r. // Dz.U. – 1997. – № 78. – Poz. 483.
264. Le Cabinet du Président de la République / Présidence de la République [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.elysee.fr/la-presidence/le-cabinet-du-president-de-la-republique>.
265. Organisationsplan des Bundespräsidialamtes / Der Bundespräsident [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Organisationsplan.pdf?__blob=publicationFile.
266. The Constitution of the United States: Text, Structure, History, and Precedent / Michael Stokes Paulsen, Steven G. Calabresi, Michael W. McConnell, Samuel L. Bray. – 1 edition. – NY : Foundation Press, 2010. – 1777 p.
267. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 28.03.2006 r. // М.Р. – 2006. – № 49. – Poz. 526.

268. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 28.09.2010 r. // M.P. – 2010. – № 72. – Poz. 914.
269. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 01.12.2010 r. // M.P. – 2010. – № 93. – Poz. 1071.
270. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 24.03.2011 r. // M.P. – 2011. – № 27. – Poz. 298.
271. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 14.02.2007 r. // M.P. – 2007. – № 12. – Poz. 121.
272. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 31.03.2009 r. // M.P. – 2009. – № 21. – Poz. 264.
273. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 26.01.2009 r. // M.P. – 2009. – № 8. – Poz. 77.
274. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 17.06.2011 r. // M.P. – 2011. – № 61. – Poz. 584.

ДОДАТОК А

ПРОЕКТ

**ЗАКОН УКРАЇНИ
«ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН І ДОПОВНЕНЬ
ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ»**

У зв'язку з необхідністю подальшого удосконалення конституційного регулювання діяльності Президента України та статусу апарату Президента України та відповідно до статей 154 і 155 Конституції України

Верховна Рада України постановляє:

I. Внести до Конституції України такі зміни:

1. Частину 1 статті 106 доповнити пунктами 18-1 та 18-2 такого змісту:
«18-1) формує Адміністрацію Президента України;
18-2) призначає на посаду та звільняє з посади Представника Президента України в Автономній Республіці Крим;».

2. Пункт 28 частини 1 статті 106 викласти в такій редакції:
«28) створює, реорганізує та ліквідує у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, та у встановленому законом порядку для забезпечення здійснення повноважень Президента України допоміжні органи Президента України загальної та спеціальної компетенції, у тому числі колегіальні, які складають систему допоміжних органів Президента України;».

3. Частину 5 статті 107 після слів «Міністр закордонних справ України» доповнити після коми словами «а також за рішенням Президента України входять керівники інших центральних органів виконавчої влади».

4. Розділ V доповнити статтею 107-1 такого змісту:
«**Стаття 107-1.** Адміністрація Президента України є апаратом Президента України, що забезпечує здійснення визначених Конституцією України повноважень Президента України.

Адміністрація Президента України координує діяльність інших допоміжних органів Президента України у встановленому законом порядку.

Відокремленим підрозділом Адміністрації Президента України є Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, яке очолює Представник Президента України в Автономній Республіці Крим.

Адміністрація Президента України відповідальна перед Президентом України та підзвітна йому.

Організація, повноваження і порядок діяльності Адміністрації Президента України визначаються законом.»

II. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня його прийняття.

ДОДАТОК Б

ПРОЕКТ

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАЦІЮ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ»

Цей Закон визначає правовий статус, принципи, компетенцію, засади відносин, гарантії діяльності і структурну організацію Адміністрації Президента України, статус і повноваження її працівників.

Розділ I ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Правовий статус Адміністрації Президента України

1. Адміністрація Президента України – державний орган, який є апаратом Президента України.
2. Адміністрація Президента України є координуючим органом у системі допоміжних органів Президента України.

Стаття 2. Правова основа діяльності Адміністрації Президента України

1. Адміністрація Президента України у своїй діяльності керується Конституцією України, цим та іншими законами України, актами та дорученнями Президента України, актами Кабінету Міністрів України, актами інших державних органів у визначених законами України межах, а також розпорядженнями Глави Адміністрації Президента України.
2. Адміністрація Президента України здійснює свої повноваження у межах, встановлених Конституцією України, та відповідно до цього та інших законів України.

Стаття 3. Принципи діяльності Адміністрації Президента України

1. Діяльність Адміністрації Президента України ґрунтується на принципах верховенства права, відкритості, ієрархічності, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, політичної нейтральності, професійності, відповідальності перед Президентом України та підзвітності йому, єдності функціональної, структурної, кадрової, фінансової та матеріально-технічної основи.

Розділ II КОМПЕТЕНЦІЯ АДМІНІСТРАЦІЇ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Стаття 4. Мета та завдання Адміністрації Президента України

1. Метою діяльності Адміністрації Президента України є забезпечення здійснення визначених Конституцією України повноважень Президента

України, за виключенням тих, забезпечення здійснення яких згідно законодавства України покладається на інші допоміжні органи Президента України.

2. Завданнями Адміністрації Президента України є організаційне, правове, експертно-аналітичне, консультативно-дорадче, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Президента України.

3. Адміністрація Президента України в окремих випадках за рішенням Президента України може тимчасово залучатись до виконання завдань інших допоміжних органів Президента України.

Стаття 5. Повноваження Адміністрації Президента України

1. Адміністрація Президента України відповідно до її мети та завдань здійснює такі повноваження:

- 1) планування діяльності Президента України;
- 2) підготовка, опрацювання і подання на підпис Президентові України проектів указів і розпоряджень Президента України;
- 3) підготовка законопроектів, що вносяться Президентом України до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи;
- 4) підготовка проектів конституційних подань Президента України до Конституційного Суду України;
- 5) підготовка проектів послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, інших програмних документів;
- 6) експертиза в установленому порядку прийнятих Верховною Радою України законів України, що надійшли на підпис Президентові України, підготовка пропозицій щодо застосування Президентом України права вето;
- 7) спрямування підписаних Президентом України законів України та актів Президента України на офіційне оприлюднення;
- 8) аналіз стану соціальних, гуманітарних, правових, економічних і політичних процесів у державі, за його результатами підготовка та подання на розгляд Президентові України аналітичних висновків та інших матеріалів, а за дорученням Президента України пропозицій щодо діяльності Президента України;
- 9) організація та проведення офіційних протокольних та церемоніальних заходів за участю Президента України, участь в межах своєї компетенції в організації зарубіжних візитів і робочих поїздок Президента України;
- 10) забезпечення взаємодії Президента України з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого само-

врядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами і організаціями;

11) організація прийому осіб, які звертаються до Президента України, облік і аналіз їх звернень, а також звернень до Президента України державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, підприємств, установ і організацій, запитів народних депутатів України і комітетів Верховної Ради України, забезпечення їх розгляду Президентом України, розробка та подання Президентові України пропозицій щодо розв'язання порушених у зверненнях і запитах проблем;

12) опрацювання внесених в установленому порядку подань щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

13) опрацювання внесених в установленому порядку пропозицій щодо утворення і ліквідації судів, першого призначення на посаду професійного судді та переведення суддів;

14) опрацювання внесених в установленому порядку пропозицій з вирішення кадрових питань, що належать до повноважень Президента України, у тому числі питань призначення, погодження призначення на посади, звільнення з посад, притягнення відповідних осіб до дисциплінарної відповідальності, відставки голів місцевих державних адміністрацій;

15) опрацювання та подання в установленому порядку на розгляд Президентові України пропозицій щодо нагородження державними нагородами, встановлення відзнак Президента України та нагородження ними, присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів, прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, надання притулку в Україні, здійснення помилування;

16) моніторинг за дорученням Президента України актів Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, рішень голів місцевих державних адміністрацій та за наявності відповідних підстав внесення Президентові України пропозицій щодо забезпечення приведення їх у відповідність із Конституцією та законами України, актами Президента України або зупинення їх дії, скасування;

17) моніторинг за дорученням Президента України у визначені ним терміни стану виконання окремих актів Президента України, підготовка відповідних фахових висновків для прийняття Президентом України рішень з цих питань;

18) організація вільного доступу громадськості до інформації про діяльність Президента України, Адміністрації Президента України, системи допоміжних органів Президента України, забезпечення оперативного надання такої інформації засобам масової інформації;

19) забезпечення в установленому порядку доступу до публічної інформації, розгляду, опрацювання, обліку, систематизації, аналізування та надання відповідей на запити на інформацію, що надходять до Президента України та Адміністрації Президента України, консультацій під час оформлення запитів;

20) забезпечення в межах своєї компетенції реалізації державної політики стосовно державної таємниці;

21) координація та забезпечення в установленому порядку діяльності допоміжних органів Президента України, їх взаємодії з Президентом України, виконання відповідно до ч. 3 ст. 4 цього Закону окремих повноважень інших допоміжних органів Президента України;

22) інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

2. Повноваження Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та Уповноваженого Президента України з прав людини визначаються законами України.

Стаття 6. Права Адміністрації Президента України

1. Для виконання завдань та повноважень Адміністрація Президента України в установленому порядку користується такими правами:

1) запитувати і одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування інформацію, документи та матеріали, необхідні для здійснення повноважень Адміністрації Президента України;

2) користуватися інформаційними базами даних державних органів, державними системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами;

3) залучати до виконання окремих робіт, передбачених повноваженнями Адміністрації Президента України, вчених і фахівців, у тому числі на договірній основі, працівників інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування за згодою і за погодженням з їх керівництвом;

4) ініціювати проведення наукових досліджень з питань, віднесених до повноважень Президента України, Адміністрації Президента України, інших допоміжних органів Президента України;

5) здійснювати видавничу діяльність;

6) інші права, визначені законами України.

Розділ III ВІДНОСИНИ АДМІНІСТРАЦІЇ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Стаття 7. Відносини Адміністрації Президента України з державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування

1. Адміністрація Президента України в процесі здійснення своїх повноважень в установленому порядку взаємодіє з Апаратом та органами Верховної Ради України, Секретаріатом Кабінету Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади, Секретаріатом Конституційного Суду України, судами загальної юрисдикції, правоохоронними та іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування.

2. Працівники Адміністрації Президента України не можуть мати владних повноважень щодо державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, приймати обов'язкові для виконання ними рішення.

3. Адміністрація Президента України відповідно до п. 16, 17 ч. 1 ст. 5 цього Закону за дорученням Президента України здійснює моніторинг актів державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування на предмет їх відповідності Конституції, законами України та актами Президента України, за його результатами вносить Президентові України відповідні висновки та пропозиції.

4. Працівники Адміністрації Президента України не мають права публічно коментувати дії представників і посадових осіб державних органів влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування.

5. Верховна Рада України може ініціювати проведення Рахунковою палатою та Державною фінансовою інспекцією України перевірок щодо діяльності Адміністрації Президента України, звертатися за їх наслідками до правоохоронних органів і суду.

6. Адміністрація Президента України відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 6 цього Закону запитує і одержує від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування інформацію, документи та матеріали, необхідні для здійснення повноважень Адміністрації Президента України.

Адміністрація Президента України надає державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування

інформацію, документи та матеріали, необхідні для здійснення їх повноважень.

7. Працівники державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 6 цього Закону можуть залучатись до виконання окремих робіт, передбачених повноваженнями Адміністрації Президента України, за згодою і за погодженням з їх керівництвом.

Працівники Адміністрації Президента України можуть залучатись до виконання окремих робіт, передбачених повноваженнями державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, за згодою і за погодженням з їх керівництвом.

Стаття 8. Відносини Адміністрації Президента України з Президентом України

1. Адміністрація Президента України відповідальна перед Президентом України та підзвітна йому.

2. Адміністрація Президента України, її працівники зобов'язані виконувати акти та доручення Президента України.

3. Президент України систематично, не рідше одного разу на рік, проводить перевірку діяльності Адміністрації Президента України, її фінансову звітність, за результатами перевірок визначає відповідність керівництва Адміністрації Президента України займаним посадам.

4. Президент України визначає організацію та діяльність Адміністрації Президента України у межах, визначених Конституцією та законами України.

5. Виключне право виступати від імені Президента України має тільки Прес-секретар Президента України.

Стаття 9. Відносини Адміністрації Президента України з допоміжними органами Президента України

1. Адміністрація Президента України в процесі здійснення своїх повноважень взаємодіє з Радою національної безпеки і оборони України, іншими допоміжними органами Президента України загальної та спеціальної компетенції.

2. Адміністрація Президента України відповідно до ч. 2 ст. 1 цього Закону координує діяльність допоміжних органів Президента України.

3. Адміністрація Президента України відповідно до ч. 3 ст. 4 в окремих випадках за рішенням Президента України може тимчасово залучатись до виконання завдань інших допоміжних органів Президента України.

4. Адміністрація Президента України отримує від допоміжних органів Президента України інформацію, документи та матеріали, необхідні для здійснення повноважень Адміністрації Президента України.

5. Адміністрація Президента України здійснює забезпечення діяльності допоміжних органів Президента України за виключенням тих, забезпечення діяльності яких здійснюється їх власними апаратами.

6. Працівники Адміністрації Президента України можуть входити до складу колегіальних допоміжних органів Президента України на громадських засадах, якщо інше не передбачено Конституцією та законами України.

Стаття 10. Відносини Адміністрації Президента України з підприємствами, установами, організаціями та громадськими об'єднаннями

1. Адміністрація Президента України в процесі здійснення своїх повноважень може взаємодіяти з підприємствами, установами, організаціями та громадськими об'єднаннями.

2. Адміністрація Президента України сприяє діяльності підприємств, установ, організацій та громадських об'єднань у межах визначених Конституцією та законами України.

Стаття 11. Відносини Адміністрації Президента України з органами влади іноземних держав і міжнародними організаціями

1. Адміністрація Президента України в процесі здійснення своїх повноважень може взаємодіяти з органами влади іноземних держав і міжнародних організацій.

2. Підстави, форми і порядок взаємодії Адміністрації Президента України з органами влади іноземних держав і міжнародних організацій визначаються Президентом України за поданням Глави Адміністрації Президента України відповідно до цього та інших законів України.

3. Іноземці та особи без громадянства не можуть залучатись до виконання повноважень Адміністрації Президента України.

Розділ IV

ОРГАНІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАЦІЇ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Стаття 12. Структура Адміністрації Президента України

1. До складу Адміністрації Президента України входять:

1) Глава Адміністрації Президента України, Помічник Президента України, Перший заступник Глави Адміністрації Президента України, Другий заступник Глави Адміністрації Президента України;

2) Представник Президента України у Верховній Раді України, Представник Президента України у Кабінеті Міністрів України, Представник Президента України у Конституційному Суді України, Представник

Президента України в Автономній Республіці Крим, Уповноважений Президента України з прав людини;

3) Радники Президента України, Прес-служба Президента України;

4) Контрольна служба, Кадрова служба, Юридична служба, Інформаційно-аналітична служба, Служба з соціально-гуманітарних питань, Організаційна служба, Служба з зовнішньополітичних питань, Служба Державного Протоколу та Церемоніалу, Служба з питань громадянства, Служба з питань помилування, Служба звернень і запитів, Служба державних нагород;

5) Служба Представника Президента України у Верховній Раді України, Служба Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України, Служба Представника Президента України у Конституційному Суді України, Служба Уповноваженого Президента України з прав людини;

6) Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим на правах відокремленого підрозділу Адміністрації Президента України.

2. Підпорядкованість підрозділів Адміністрації Президента України визначається відповідно до Схеми організації Адміністрації Президента України, що затверджується цим Законом.

3. Організаційна структура служб Адміністрації Президента України складається з департаментів і відділів.

Стаття 13. Призначення на посади та звільнення з посад працівників Адміністрації Президента України

1. Президентом України призначаються на посади і звільняються з посад:

1) Глава Адміністрації Президента України, Помічник Президента України, Представник Президента України у Верховній Раді України, Представник Президента України у Кабінеті Міністрів України, Представник Президента України у Конституційному Суді України, Представник Президента України в Автономній Республіці Крим, Уповноважений Президента України з прав людини;

2) Перший заступник Глави Адміністрації Президента України, Другий заступник Глави Адміністрації Президента України за поданням Глави Адміністрації Президента України;

3) Радники Президента України, Прес-секретар Президента України за поданням Помічника Президента України.

2. Главою Адміністрації Президента України призначаються на посади і звільняються з посад:

1) Керівники Контрольної служби та Кадрової служби за погодженням з Помічником Президента України;

2) Керівники Юридичної служби, Інформаційно-аналітичної служби, Служби з соціально-гуманітарних питань, Організаційної служби та Служби з зовнішньополітичних питань за поданням Першого заступника Глави Адміністрації Президента України;

3) Керівники Служби Державного Протоколу та Церемоніалу, Служби з питань громадянства, Служби з питань помилування, Служби звернень і запитів та Служби державних нагород за поданням Другого заступника Глави Адміністрації Президента України;

4) інші працівники Адміністрації Президента України, якщо інше не встановлено Конституцією та законами України.

3. Представником Президента України в Автономній Республіці Крим призначаються на посади і звільняються з посад працівники Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим.

4. Уповноваженим Президента України з прав людини призначаються на посади і звільняються з посад працівники Служби Уповноваженого Президента України з прав людини.

Стаття 14. Гранична чисельність працівників Адміністрації Президента України

1. Гранична чисельність працівників Адміністрації Президента України складає 250 штатних одиниць, у тому числі 30 штатних одиниць у складі Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим.

Стаття 15. Фінансування, кошторис видатків, штатний розпис, структура та положення про підрозділи Адміністрації Президента України

1. Адміністрація Президента України фінансується виключно з коштів, передбачених Державним бюджетом України.

2. Кошти передбачені Державним бюджетом України на утримання Адміністрації Президента України спрямовуються на матеріальне забезпечення Адміністрації Президента України та фінансове, матеріально-технічне і соціально-побутове забезпечення працівників Адміністрації Президента України.

3. Кошти передбачені Державним бюджетом України на забезпечення діяльності Президента України спрямовуються на виконання повноважень Адміністрації Президента України та інших допоміжних органів Президента України.

4. Адміністрація Президента України та її підрозділи не мають права займатися комерційною та іншою госпрозрахунковою діяльністю.

5. Кошторис видатків в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання Адміністрації Президента України та забезпечення діяльності Президента України, затверджується Президентом України за поданням Помічника Президента України.

6. Штатний розпис Адміністрації Президента України та структура її підрозділів у межах затвердженої цим Законом граничної чисельності Адміністрації Президента України, положення про підрозділи Адміністрації Президента України затверджуються Президентом України за поданням Глави Адміністрації Президента України.

7. Адміністрація Президента України є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в органах Державної казначейської служби України, печатку з зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, може використовувати в роботі бланки встановленого зразка.

Розділ V

ПРАЦІВНИКИ АДМІНІСТРАЦІЇ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Стаття 16. Статус працівників Адміністрації Президента України

1. Працівники Адміністрації Президента України, за винятком осіб, які здійснюють технічне обслуговування і приймаються на роботу за трудовим договором, є державними службовцями.

2. Посади працівників Адміністрації Президента України поділяються на п'ять підгруп:

1) підгрупа I-1 – посади Глави Адміністрації Президента України, Помічника Президента України, Першого заступника Глави Адміністрації Президента України, Другого заступника Глави Адміністрації Президента України, радників, представників і уповноваженого Президента України;

2) підгрупа II-1 – посади керівників служб Адміністрації Президента України та їх заступників, Прес-секретаря Президента України, заступників керівників служб представників і уповноваженого Президента України;

3) підгрупа III-1 – посади керівників департаментів служб Адміністрації Президента України та їх заступників;

4) підгрупа IV-1 – посади завідуючих відділами, головних спеціалістів і головних консультантів Адміністрації Президента України;

5) підгрупа V-1 – посади спеціалістів Адміністрації Президента України.

3. Класифікація посад державної служби Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим визначається відповідно до закону України.

4. Працівники Адміністрації Президента України, які є державними службовцями, не можуть обіймати посади в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та органах місцевого самоврядування або в громадських об'єднаннях, бути членами політичних партій, не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства чи іншої організації, що має на меті одержання прибутку. В разі порушень цих вимог працівники Адміністрації Президента України несуть відповідальність, встановлену законодавством України, у тому числі звільняються з займаних ними посад в Адміністрації Президента України.

5. Вимоги до кандидатів на посади працівників Адміністрації Президента України визначаються відповідно до законодавства про державну службу та про запобігання і протидію корупції, інших законів України та актів Президента України.

6. Президент України може призначати з числа осіб, що відповідають вимогам, які висуваються до радників Президента України, позаштатних консультантів на громадських засадах, які не є державними службовцями. Президент України не може призначати працівників Адміністрації Президента України представниками у своїх приватних справах.

7. Не допускається прикомандирування до Адміністрації Президента України посадових осіб воєнізованих формувань та правоохоронних органів.

8. Працівники Адміністрації Президента України можуть створювати профспілки.

9. Умови оплати праці та матеріального забезпечення працівників Адміністрації Президента України, які є державними службовцями, визначаються Кабінетом Міністрів України за погодженням з Президентом України.

Стаття 17. Глава Адміністрації Президента України

1. Глава Адміністрації Президента України здійснює:

1) загальне керівництво Адміністрацією Президента України, координацію діяльності та внутрішньої взаємодії усіх її підрозділів;

2) безпосередню координацію діяльності Першого заступника Глави Адміністрації Президента України, Другого заступника Глави Адміністрації Президента України та Помічника Президента України;

3) представництво Адміністрації Президента України у відносинах з іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, допоміжними органами

Президента України, підприємствами, установами, організаціями та громадськими об'єднаннями;

4) забезпечення взаємодії підрозділів Адміністрації Президента України з допоміжними органами Президента України;

5) підготовку та внесення Президентом України пропозицій щодо поліпшення організації та діяльності Адміністрації Президента України;

6) організацію виконання підрозділами Адміністрації Президента України та їх працівниками актів і доручень Президента України;

7) визначення розпорядку роботи Адміністрації Президента України та її підрозділів, порядку взаємодії підрозділів Адміністрації Президента України при виконанні покладених на них повноважень;

8) підготовку та внесення Президентом України подань щодо призначення на посади і звільнення з посад відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 13 цього Закону, та призначення на посади і звільнення з посад відповідно до ч. 2 ст. 13 цього Закону;

9) підготовку та внесення Президентом України подань щодо штатного розпису Адміністрації Президента України та структури її підрозділів у межах затвердженої граничної чисельності Адміністрації Президента України, положень про підрозділи Адміністрації Президента України відповідно до ч. 6 ст. 15 цього Закону;

10) присвоєння відповідно до законодавства України рангів державним службовцям, вирішення питань щодо заохочення працівників Адміністрації Президента України, порушення в установленому порядку питання про відзначення їх державними нагородами України, притягнення до дисциплінарної відповідальності.

2. Глава Адміністрації Президента України щорічно не пізніше 20 січня направляє Рахунковій палаті звіт про використання коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання Адміністрації Президента України.

3. Глава Адміністрації Президента України для виконання покладених на нього повноважень може видавати розпорядження Глави Адміністрації Президента України.

4. Глава Адміністрації Президента України несе персональну відповідальність за виконання завдань Адміністрації Президента України.

Стаття 18. Помічник Президента України

1. Помічник Президента України здійснює:

1) безпосередню координацію діяльності радників Президента України, Прес-служби Президента України, Контрольної служби та Кадрової служби;

2) організацію за дорученням Президента України перевірки виконання працівниками Адміністрації Президента України актів і доручень Президента України, раціональності використання фінансових коштів згідно кошторису видатків Адміністрації Президента України;

3) підготовку та внесення за дорученням Президента України разом із радниками Президента України прогнозно-аналітичних пропозицій;

4) підготовку та внесення Президентіві України подань щодо поліпшення організації та діяльності Адміністрації Президента України;

5) виконання та забезпечення виконання закріпленими службами актів і доручень Президента України, розпоряджень Глави Адміністрації Президента України;

6) забезпечення внутрішньої взаємодії закріплених служб з іншими підрозділами Адміністрації Президента України;

7) підготовку та внесення Президентіві України подань щодо призначення на посади і звільнення з посад відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 13 цього Закону, підготовку та погодження пропозицій щодо призначення на посади і звільнення з посад відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 13 цього Закону;

8) підготовку та внесення Президентіві України пропозицій щодо кошторису видатків в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України на утримання Адміністрації Президента України та забезпечення діяльності Президента України, відповідно до ч. 5 ст. 15 цього Закону;

9) підготовку та внесення Главі Адміністрації Президента України проекту Положення про радників Президента України.

2. Помічник Президента України відповідальний перед Президентом України.

Стаття 19. Перший заступник Глави Адміністрації Президента України та Другий заступник Глави Адміністрації Президента України

1. Перший заступник Глави Адміністрації Президента України та Другий заступник Глави Адміністрації Президента України здійснюють:

1) безпосередню координацію діяльності служб Адміністрації Президента України, закріплених за ними відповідно до Схеми організації Адміністрації Президента України;

2) підготовку та внесення Главі Адміністрації Президента України подань щодо призначення на посади і звільнення з посад відповідно до п. 2, 3 ч. 2 ст. 13 цього Закону;

3) виконання та забезпечення виконання закріпленими службами актів і доручень Президента України, розпоряджень Глави Адміністрації Президента України;

4) забезпечення внутрішньої взаємодії закріплених служб з іншими підрозділами Адміністрації Президента України.

2. У разі відсутності Глави Адміністрації Президента України його повноваження здійснює Перший заступник Глави Адміністрації Президента України, а за його відсутності – Другий заступник Глави Адміністрації Президента України.

3. Заступник Глави Адміністрації Президента України, який здійснює повноваження Глави Адміністрації Президента України за його відсутності, не може здійснювати повноваження, передбачені п. 2 ч. 1 ст. 19 цього Закону.

Стаття 20. Представник Президента України у Верховній Раді України, Представник Президента України у Кабінеті Міністрів України та Представник Президента України у Конституційному Суді України

1. Представник Президента України у Верховній Раді України, Представник Президента України у Кабінеті Міністрів України та Представник Президента України у Конституційному Суді України здійснюють:

1) представництво інтересів Президента України відповідно у Верховній Раді України, у Кабінеті Міністрів України та у Конституційному Суді України;

2) забезпечення здійснення постійного зв'язку між Президентом України та Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та Конституційним Судом України;

3) вирішення у визначених Президентом України межах питань, що виникають у взаємовідносинах Президента України та Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та Конституційного Суду України;

4) взаємодію при здійсненні своїх повноважень з підрозділами Адміністрації Президента України;

5) підготовку та внесення Главі Адміністрації Президента України проєктів положень про відповідних представників Президента України.

2. Інші повноваження Представника Президента України у Верховній Раді України, Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України та Представника Президента України у Конституційному Суді України визначаються положеннями про відповідних представників Президента України.

3. Представник Президента України у Верховній Раді України, Представник Президента України у Кабінеті Міністрів України та Представник Президента України у Конституційному Суді України за посадою є керівником відповідно Служби Представника Президента України у Верховній

Раді України, Служби Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України та Служби Представника Президента України у Конституційному Суді України.

Стаття 21. Представник Президента України в Автономній Республіці Крим

1. Представник Президента України в Автономній Республіці Крим здійснює:

1) представництво інтересів Президента України в Автономній Республіці Крим;

2) організацію вивчення Представництвом Президента України в Автономній Республіці Крим стану виконання в Автономній Республіці Крим законодавства України;

3) вирішення питань, що виникають у взаємовідносинах Президента України та Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, інших органів влади Автономної Республіки Крим;

4) забезпечення аналізу нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим щодо їх відповідності Конституції та законам України і в разі потреби внесення пропозицій про зміну, скасування або зупинення їх дії;

5) підготовку та подання Президентіві України аналітичних висновків щодо стану соціальних, гуманітарних, правових, економічних і політичних процесів в Автономній Республіці Крим;

6) взаємодію при здійсненні своїх повноважень з підрозділами Адміністрації Президента України;

7) призначення на посади і звільнення з посад відповідно до ч. 3 ст. 13 цього Закону.

2. Інші повноваження Представника Президента України в Автономній Республіці Крим визначаються законом України.

3. Представник Президента України в Автономній Республіці Крим за посадою є керівником Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим.

Стаття 22. Уповноважений Президента України з прав людини

1. Уповноважений Президента України з прав людини здійснює:

1) президентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина;

2) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;

3) організацію заходів з запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина, сприяння їх відновленню;

4) забезпечення приведення законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України та міжнародними договорами України;

5) взаємодію при здійсненні своїх повноважень з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та підрозділами Адміністрації Президента України;

6) призначення на посади і звільнення з посад відповідно до ч. 4 ст. 13 цього Закону.

2. Інші повноваження Уповноваженого Президента України з прав людини визначаються законом України.

3. Уповноважений Президента України з прав людини за посадою є керівником Служби Уповноваженого Президента України з прав людини.

Стаття 23. Радники Президента України

1. Радники Президента України здійснюють:

1) розробку та внесення Президентові України пропозицій з питань формування і реалізації державної політики у відповідних сферах;

2) аналіз нормативно-правових актів України, подання в установленому порядку пропозицій щодо їх удосконалення;

3) аналіз стану соціальних, гуманітарних, правових, економічних і політичних процесів, що відбуваються в Україні, за результатами такого аналізу підготовку та подання Президентові України відповідних пропозицій;

4) моніторинг інформаційного простору України, внесення Президентові України пропозицій з питань формування і реалізації інформаційної політики.

2. Інші повноваження радників Президента України визначаються Положенням про радників Президента України.

Стаття 24. Прес-секретар Президента України

1. Прес-секретар Президента України здійснює:

1) представництво офіційної позиції Президента України засобом масової інформації;

2) підготовку та організацію проведення за участю Президента України прес-конференцій, брифінгів, інших заходів;

3) підготовку та внесення Главі Адміністрації Президента України проекту Положення про Прес-службу Президента України.

2. Інші повноваження Прес-секретаря Президента України визначаються Положенням про Прес-службу Президента України.

3. Прес-секретар Президента України за посадою є керівником Прес-служби Президента України.

Стаття 25. Керівники служб Адміністрації Президента України

1. Керівники служб Адміністрації Президента України здійснюють:

1) керівництво відповідними службами Адміністрації Президента України;

2) виконання та забезпечення виконання відповідними службами актів і доручень Президента України та розпоряджень Глави Адміністрації Президента України;

3) забезпечення внутрішньої взаємодії відповідної служби, її взаємодії з іншими підрозділами Адміністрації Президента України;

4) підготовку та внесення Главі Адміністрації Президента України проєктів положень про відповідні служби Адміністрації Президента України;

5) затвердження посадових обов'язків працівників відповідних служб Адміністрації Президента України.

2. Інші повноваження керівників служб Адміністрації Президента України визначаються положеннями про відповідні служби Адміністрації Президента України.

**Розділ VI
ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ**

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

**Розділ VII
ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ**

1. З набуттям чинності цим Законом:

1) Працівники Адміністрації Президента України продовжують виконання покладених на них посадових обов'язків, які приводяться у відповідність із цим Законом. Чисельність працівників Адміністрації Президента України приводиться у відповідність із цим Законом шляхом припинення трудового договору з ініціативи Глави Адміністрації Президента України у зв'язку з скороченням граничної чисельності працівників Адміністрації Президента України.

2) Працівники Адміністрації Президента України, які є членами політичних партій та вступили до цих політичних партій до набуття чинності цим Законом, зобов'язані протягом одного місяця призупинити своє

членство в політичних партіях. Невиконання цієї вимоги тягне за собою звільнення із займаної посади.

3) Закони України до приведення їх у відповідність з цим Законом діють у частині, що не суперечить цьому Закону.

4) Президентів України та Кабінету Міністрів України протягом одного місяця привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом.

2. Внести до Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» такі зміни:

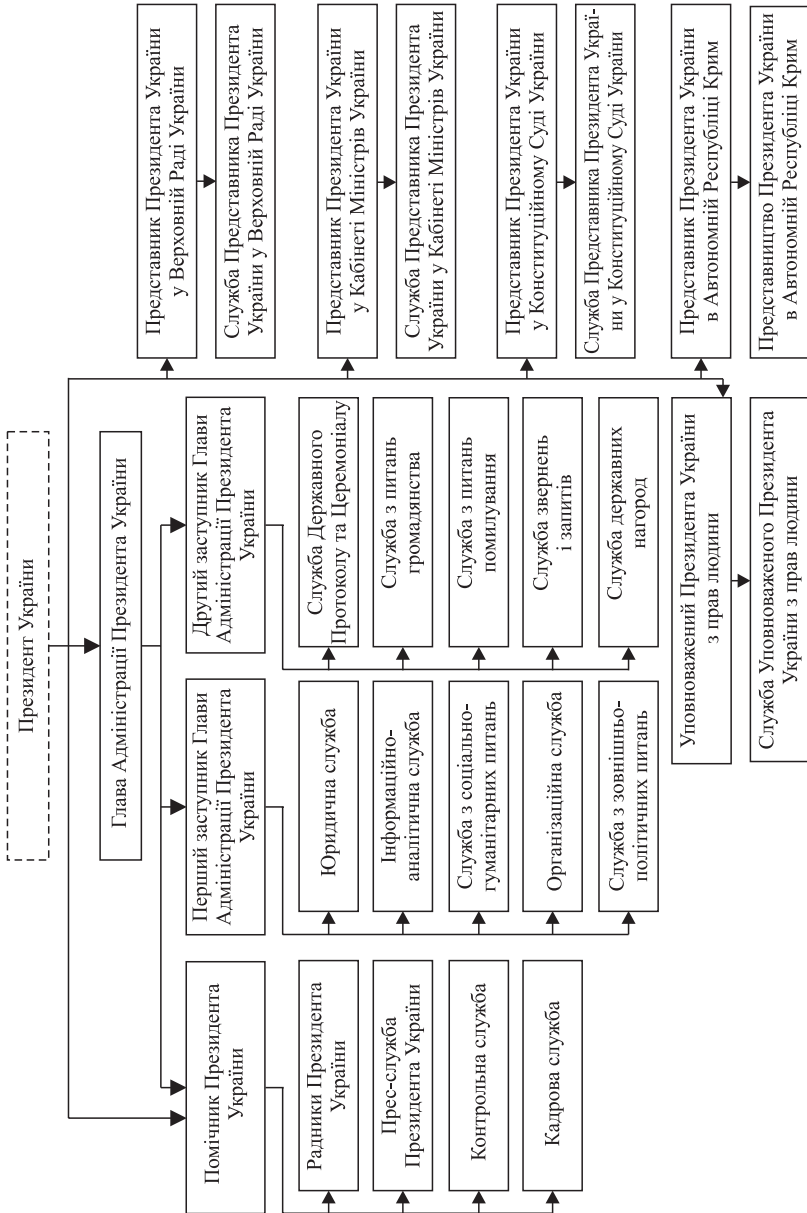
1) У Законі у словах «Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим» у всіх відмінках виключити слово «Постійний».

2) У статті 1 слова «державним органом, утвореним відповідно до Конституції України» замінити на слова «відокремленим підрозділом Адміністрації Президента України, утвореним відповідно до Конституції та законів України».

3) У статті 5 слова «є юридичною особою» виключити.

4) Частину 3 статті 15 викласти в такій редакції: «Забезпечення діяльності Представництва покладається на Адміністрацію Президента України».

СХЕМА ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ



ЗМІСТ

Вступ	3
-------------	---

Розділ 1.

ПРАВОВА ПРИРОДА АДМІНІСТРАЦІЇ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЯК АПАРАТУ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

1.1. Поняття та місце апарату Президента України у державному механізмі	6
1.2. Інституалізація Адміністрації Президента України як апарату глави держави	36
Висновки до розділу 1	64

Розділ 2.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАЦІЇ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

2.1. Функції, принципи, повноваження та гарантії діяльності Адміністрації Президента України	67
2.2. Особливості структурної організації Адміністрації Президента України	93
2.3. Адміністрація Президента України у системі допоміжних органів глави держави	117
Висновки до розділу 2	144

Розділ 3.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАЦІЇ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

3.1. Сучасний стан правового регулювання статусу апарату Президента України	148
3.2. Досвід конституційно-правового регулювання статусу апарату глави держави у зарубіжних країнах	175
3.2.1. Конституційно-правовий статус апарату глави держави у Росії, Білорусі та Казахстані	178
3.2.2. Конституційно-правовий статус апарату глави держави у Польщі, Німеччині, Франції та США	199

3.3. Напрямки удосконалення конституційно-правового статусу Адміністрації Президента України	218
Висновки до розділу 3	242
Висновки	245
Список використаних джерел	251
Додатки	277

Наукове видання

ЗОЗУЛЯ Олександр Ігорович

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС
АДМІНІСТРАЦІЇ ПРЕЗИДЕНТА
УКРАЇНИ**

Монографія

Здано до набору 08.01.2014 р. Підписано до друку 20.01.2014 р.
Формат 60 x 84 1/16. Гарнітура Times.
Друк лазерний. Ум. друк. арк. 18,75.
Наклад 300 прим. Зам. № 27/01

Друк: ФОП Сілічева С.О.
61024, м. Харків, пл. Руднева, 9, к.1