

**Н. В. КОВАЛЬ**

*Наталія Вікторівна Коваль, аспірант Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України*

## **КЛАСИФІКАЦІЯ КООРДИНАЦІЙНИХ, КОНСУЛЬТАТИВНИХ, ДОРАДЧИХ ТА ІНШИХ ДОПОМІЖНИХ ОРГАНІВ І СЛУЖБ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

Президент України, виходячи з наділеного Конституцією України конституційно-правового статусу, займає найсильнішу позицію в системі органів державної влади. Він самостійно приймає рішення, представляє державу в міжнародних відносинах, проголошує всеукраїнський референдум, має досить великий спектр впливу на органи державної влади, наприклад, призначає, а також припиняє повноваження Прем'єр-міністра України, Голови Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України за згодою Верховної Ради України та ін.

Одноосібне керівництво державою, без права передачі своїх повноважень іншим особам або органам вимагає від Президента України бути постійно «в курсі» останніх новин, подій, змін та потреб у суспільстві і державі в цілому.

Допоміжні органи – координаційні, консультативні, дорадчі органи і служби, які створюються у межах коштів передбачених Державним бюджетом України для належного забезпечення виконання своїх повноважень Президентом України – є одним із дієвих інструментів у допомозі главі держави здійснювати керівництво країною.

На сьогодні не представлено офіційної кількості допоміжних органів при Президентові України. Їх кількість періодично змінюється в залежності від потреб у суспільстві і наявності вагомих обставин для їх створення. Виходячи з того, що допоміжні органи при Президентові України є спеціальними органами, то загальнотеоретична класифікація органів не може всебічно і повно систематизувати дані органи.

Класифікація і визначення допоміжних органів при Президентові України необхідна, перш за все, для нормального функціонування механізму держави. Президенту України в силу своїх різноманітних повноважень потрібна кваліфікована допомога від створених ним допоміжних органів.

В. Я. Малиновський зазначає, що наукова класифікація органів – це чітко обґрунтоване розмежування їх на види і групи, що відображають різноманітність зв'язків між органами, встановлюють критерії їх утворення та ознаки, що визначають їх різновиди. Класифікація органів влади має суттєве наукове і практичне значення, оскільки дає можливість уникнути суб'єктивізму в побудові та діяльності органів, попередити зайве ускладнення їх організаційних зв'язків. Проте на сьогодні не існує якоїсь універсальної системи класифікації<sup>1</sup>.

Перші допоміжні органи при Президентові України почали створюватись ще з 1991 року і діють по сьогодні, то закономірно виникла тенденція зростання їх кількості.

І. І. Бодрова зазначає, що процес постійного збільшення числа допоміжних органів та штатів їх персоналу несе реальну загрозу появи дублюючих ланок і функцій, послаблення контролю за їх діяльністю і, як наслідок, зменшення ефективності діяльності і апарату, і глави держави. Проте останнім часом в умовах реалізації адміністративної реформи, яка торкнулася всього державного апарату, процес розростання президентського апарату був призупинений – відбувся перегляд системи при президентських структурах та скорочення чисельності службовців допоміжних органів. Водночас проблема упорядкування системи допоміжних органів залишається вкрай актуальною<sup>2</sup>.

О. І. Зозуля доречно звертає увагу на те, що виконання конституційних повноважень глави держави, зважаючи на здебільшого одноосібний характер даного інституту, зумовлює необхідність не лише формування й функціонування спеціального апарату глави держави з метою комплексного забезпечення всіх напрямків його діяльності, а й узгодження та систематизацію апарату Президента України<sup>3</sup>.

Допоміжні органи при Президентові України виконують консультативні, експертні, дорадчі, організаційні, управлінські та інші допоміжні функції, при тому вони не мають владних повноважень, та їх діяльність регламентується державою під конкретні цілі.

О. М. Осавелюк класифікує допоміжні органи при главі держави незалежно від форми державного правління на три основні групи:

1) органи, що забезпечують персональний статус глави держави (основними функціями яких є – фіксування, аналіз, класифікація інформації, яка надходить до глави держави і підготовка проектів різних документів за дорученням глави держави)

2) органи, що координують діяльність інших державних установ (зазначені органи дозволяють главі держави отримувати альтернативну офіційну інформацію, забезпечувати взаємодію з конституційними органами влади);

3) органи, що представляють главу держави назовні (це можуть бути прес-секретарі, відділи по зв'язку з громадськістю, відділи по роботі з ЗМІ)<sup>4</sup>.

Дана класифікація допоміжних органів має неконкретизований характер, але незалежно від форми правління держави дозволяє систематизувати такі органи. Наприклад, Адміністрація Президента України забезпечує персональний статус глави держави, в той же час координує діяльність інших державних структур.

Українські науковці притримуються позиції, що упорядкування діяльності допоміжних органів при Президентові України буде сприяти підвищенню ефективної роботи цих органів. Так, В. І. Мельниченко та Н. Г. Плахотнюк пропонують таку класифікацію:

1) постійно діючі консультативно-дорадчі органи, утворення яких обумовлюється нормами про відповідне повноваження Президента України (помилування, громадянство, нагородження тощо);

2) консультативно-дорадчі органи, що утворюються для вирішення певних завдань, що виникають перед Українською державою і Президентом України як її Главою. Їх основна роль повинна полягати у координації дій центральних і місцевих органів виконавчої влади з метою підготовки Президентові України пропозицій щодо напрямів розвитку держави;

3) консультативно-дорадчі органи, що утворюються для консультацій Президентові України у випадку виникнення надзвичайних ситуацій в державі<sup>5</sup>.

Д. М. Петровський відносить органи при главі держави до державних органів. Тому аналізуючи правову природу допоміжних органів при главі держави, пропонує таку систему упорядкування зазначених органів, враховуючи їх певні особливості:

1) по предметам діяльності і повноважень – допоміжні органи загальної і спеціальної компетенції;

2) по напрямкам діяльності – органи, які діють у сфері оборони і безпеки, виробництва, матеріально-технічного забезпечення державних органів, взаємодії і представництва інтересів різних спільнот;

3) по складу і повноваженням – допоміжні органи, до складу яких входять посадові особи, основним обов'язком яких є забезпечення діяльності глави держави та допоміжні органи, які мають самостійні повноваження, для яких забезпечення діяльності глави держави та участь в роботі допоміжного органу є додатковим обов'язком;

4) по способу забезпечення глави держави – допоміжні органи, які напряму виконують доручення глави держави та органи, які забезпечують діяльність інших допоміжних органів при главі держави<sup>6</sup>.

В. С. Журавський визначає, що структурні підрозділи апарату глави держави створюються за предметною та функціональною ознаками: предметні – створюються для допомоги главі держави у виконанні його повноважень і є жорстко спеціалізованими, а функціональні забезпечують діяльність апарату в цілому, і наводить наступну класифікацію допоміжних органів при Президентові України:

1) у сфері забезпечення національної безпеки і оборони України;

2) у галузі державного управління і місцевого самоврядування;

3) у сфері економічної політики та соціального партнерства;

4) у сфері науково-технічної політики;

5) у сфері забезпечення законності та правопорядку;

6) у сфері розвитку внутрішньої політики<sup>7</sup>.

При тому, що діяльність і повноваження допоміжних органів при Президентові України є похідними від статусу Президента України, то запропонована класифікація за сферами діяльності глави української держави в більшій мірі є самою вдалою, але все ж таки неповною.

Виходячи з вищенаведеного, можна запропонувати таку класифікацію допоміжних органів при Президентові України.

1. Допоміжні органи можуть бути систематизовані за порядком їх створення. Конституція України нормативно визначає формування Ради національної безпеки і оборони України (стаття 107) і Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим (стаття 139). Всі інші органи, що діють при Президентові України – комісії, комітети, ради, робочі групи, тощо, створює Президент України на власний розсуд.

І. М. Петрів зазначає, що Рада національної безпеки і оборони України – спеціалізований, міжвідомчий, колегіальний, постійно діючий, консультативно-дорадчий орган у сфері національної безпеки<sup>8</sup>. Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, гарант державного суверенітету і територіальної цілісності враховуючи різноманітність аспектів проблем у забезпеченні національної безпеки, з метою реалізації функції забезпечення національної незалежності й національної безпеки створює Раду національної безпеки і оборони України<sup>9</sup>.

Закріплення на конституційному рівні цих органів не ставить їх ієрархічно вище інших допоміжних органів при Президентові України, а лише передбачає та гарантує обов'язковість формування цих органів, визначає їх особливу роль у державному механізмі.

Що стосується інших допоміжних органів при Президентові України, які не є обов'язково створюваними, і які глава держави створює на власний розсуд з урахуванням потреб суспільства, то можна зазначити, що загальне окреслення в Основному Законі держави формування цих органів з одного боку дозволяє швидко реагувати на будь-які зміни в державі, а з іншого боку може призводити до безпідставного збільшення кількості таких органів, які в подальшому можуть ліквідуватися.

2. За критерієм часу допоміжні органи при Президентові України поділяються на постійні, які створюються без обмеження у часі, та тимчасові, робота яких завершується по виконанню поставлених перед ними Президентом України завдань.

Частіш за все, до тимчасових органів відносять ради та комісії, створення яких зумовлене актуальністю проблем у сфері державного управління або соціально-економічного розвитку, на рішення яких Президент України концентрує зусилля державного апарату та спеціалістів конкретної сфери. Проте такими органами можуть бути й комітети, як наприклад, Комітет з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу від 2 квітня 2010 року № 470/2010, який був створений з метою забезпечення узгодженого здійснення заходів для невідкладного поліпшення ситуації з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу. 30 серпня 2012 року Указом Президента України Про ліквідацію деяких допоміжних органів та визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України вищезазначений Комітет був ліквідований у зв'язку із завершенням проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу<sup>10</sup>.

3. Наступним критерієм класифікації є поділ допоміжних органів по предмету їх діяльності на загальні та спеціальні.

Допоміжні органи при Президентові України загальної компетенції – це державні органи, які створені для забезпечення реалізації главою держави всіх своїх основних повноважень.

Допоміжні органи при Президентові України спеціальної компетенції – це державні органи, діяльність яких направлена на забезпечення окремих (конкретних) видів діяльності глави держави.

Наприклад, Адміністрація Президента України згідно з пунктами 3, 4 Положення від 2 квітня 2010 року забезпечує організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України конституційних повноважень; а її компетенція нормативно остаточно не визначена (пп. 23 пункту 4 названого Положення). Натомість інші допоміжні органи глави держави охоплюють своєю діяльністю конкретний сегмент (різновид) забезпечення реалізації повноважень глави держави з окремих 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 тощо. 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<sup>11</sup>.

Законодавство України не обмежує Президента України у кількості створюваних допоміжних органів, тим самим сприяє динамічному розвитку системи цих органів. Хоча, за останні роки виникла тенденція до створення саме спеціальних допоміжних органів, що зумовлено впливом глави держави у всіх сферах державного життя країни.

4. Похідним критерієм від спеціалізації допоміжних органів, є критерій їх поділу за сферами діяльності і повноваженнями Президента України

Конституція наділяє Президента України широким колом повноважень, які умовно можна поділити на такі категорії:

– у сфері забезпечення державної незалежності та національної безпеки (допоміжними органами є Рада національної безпеки і оборони України, Рада експертів з питань українсько-російських відносин, Рада з питань розвідки, Національний Інститут стратегічних досліджень та ін.);

– у сфері здійснення внутрішньої політики (наприклад, Комісія при Президентові України з питань громадянства, Громадська Гуманітарна Рада, Комісія державних нагород та геральдики, Рада регіонів та ін.);

– у сфері здійснення зовнішньої політики (19 червня 2013 року було затверджено Указ про Уповноваженого України з питань зовнішньополітичних та інтеграційних процесів, який є спеціально уповноваженою особою, на яку покладається сприяння загальній спрямованості та узгодженості дій органів виконавчої влади з упровадження та реалізації єдиного зовнішньополітичного курсу України у сфері зовнішньополітичних та інтеграційних процесів);

– у сфері здійснення економічної політики та соціального партнерства (на сьогодні діє Комітет з економічних реформ, Координаційний центр з упровадження економічних реформ, Рада вітчизняних та іноземних інвесторів та ін.);

– у сфері здійснення державного будівництва та розвитку місцевого самоврядування (наприклад, Державний Фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Державне управління справами);

– у сфері здійснення науково-технічної, освітньої та культурної політики (допоміжними органами є Координаційна Рада з питань підготовки та відзначення 200-річчя від дня народження Т. Г. Шевченка, Рада з питань розвитку Національного культурно-мистецького та музейного комплексу «Мистецький арсенал», Комітет із Державної премії України в галузі архітектури та ін.);

– у сфері забезпечення правопорядку та законності (наприклад, Рада з питань забезпечення реалізації в Україні Порогової програми Корпорації «Виклики тисячоліття» щодо зниження рівня корупції, Національний антикорупційний комітет, та ін.);

– у сфері взаємодії глави держави з органами державної влади (наприклад, Робоча група з опрацювання питань, пов'язаних з оптимізацією системи центральних органів виконавчої влади, Адміністрація Президента України);

– у сфері підготовки законодавчих змін (наприклад, Конституційна Асамблея, Міжвідомча робоча група з підготовки пропозицій щодо удосконалення законодавчого регулювання у сфері боротьби з порушенням бюджетного законодавства);

– у сфері розвитку судової системи в Україні (діє Робоча група з питань судової реформи).

5. Ще одним критерієм за яким можна класифікувати допоміжні органи при Президентіві України – це поділ за функціональним здійсненням обов'язків допоміжними органами – Адміністрація, ради, комісії, комітети, координаційні центри, асамблея, робочі групи, служби, управління, фонди, науково-дослідні інститути.

6. В залежності від того, хто входить у склад допоміжних органів при Президентіві України сукупність таких органів поділяють на ті, в які до складу входять особи за посадою, і такі, до складу яких входять керівники органів публічної влади, підприємств, установ, організацій, а також ті, які не одержують винагороду і працюють на громадських засадах, наприклад, науковці та ін.

До складу допоміжних органів при Президентіві України основним завданням яких є забезпечення діяльності глави української держави, наприклад, Адміністрація Президента України, Державне управління справами, входять посадові особи.

До складу допоміжних органів при Президентіві України, які наділені самостійними повноваженнями і для яких участь у роботі таких органів є додатковою формою діяльності, наприклад, Рада регіонів, Конституційна Асамблея, Експертна комісія з підготовки проектів міжнародних договорів України про правові відносини та правову допомогу у цивільних і кримінальних справах, входять широке коло осіб з числа посадовців центральних та регіональних органів виконавчої влади.

І. І. Бодрова зазначає, що відмінність таких органів полягає в особливостях внутрішньо організаційної будови, статусом їх членів, порядком роботи, а також за характером діяльності: якщо перші здебільшого зорієнтовані на забезпечення та супроводження діяльності Президента України, то другі – на виконання завдань координаційного, міжвідомчого, дорадчого характеру<sup>12</sup>.

7. За функціональним здійсненням повноважень допоміжні органи при Президентіві України поділяються на консультативні, дорадчі, координаційні, забезпечувальні та міжвідомчі.

8. Інші допоміжні органи при Президентіві України. Такий критерій класифікації цих органів полягає у тому, що при главі держави створюються служби, які забезпечують персональний статус Президента України. До таких служб відносять прес-службу, особистих помічників, відділи по зв'язкам із засобами масової інформації та ін.

Дана класифікація допоміжних органів при Президентіві України не є вичерпною у зв'язку з постійними змінами у суспільстві, які потребують врегулювання, але є такою, що в подальшому зможе сприяти вдосконаленню здійснення вищезазначених органів ефективному виконанню своїх обов'язків та оптимізації їх структури.

<sup>1</sup> Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – 3-те вид., перероб. та доп. – К.: Атіка, 2009. – С. 551.

<sup>2</sup> Бодрова І. І. Система допоміжних органів при Президентіві України [Текст] / І. І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд. та місц. самоврядування. – Х. : Право, 2012. – Вип. 23. – С. 97.

<sup>3</sup> Зозуля О. І. Поняття та сутність апарату Президента України // Право і безпека : науковий журнал / Національний університет внутрішніх справ. – Х., 2012. – № 5 (47). – С. 16. – ISSN 1727-1584.

<sup>4</sup> Осавелюк А. М. Вспомогательный аппарат высших органов государственной власти в механизме государства : дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 М., 2006. – С. 248.

<sup>5</sup> Інститут президентства в Україні: становлення та розвиток / Н. Г. Плахотнюк, В. І. Мельниченко; Національна академія держ. управління при Президентіві України. – К. : Вид. дім «Максімум», 2004. – С. 137.

<sup>6</sup> Петровський Д. Н. Конституційно-правовий статус допоміжних органів при главі держави: Дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 М., 2005. – С. 33.

<sup>7</sup> Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – Х.: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002 – С. 302.

<sup>8</sup> Петрів І. М. Конституційно-правові засади організації та діяльності Ради національної безпеки і оборони України : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / І. М. Петрів. – К., 2004. – С. 3.

<sup>9</sup> Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>

<sup>10</sup> Указ Президента України № 470/2010 Про Комітет з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу від 2 квітня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/10777.html>; Указ Президента України № 524/2012 Про ліквідацію деяких допоміжних органів та визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України від 30 серпня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/15014.html>

<sup>11</sup> Зозуля О. І. Вказана праця.

<sup>12</sup> Бодрова І. І. Вказана праця.

### Резюме

**Коваль Н. В. Класифікація координаційних, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентіві України.**

У статті розглянуто типологію координаційних, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентіві України, проаналізовано і сформовано основні критерії поділу вищезазначених органів, виявлено основні тенденції формування і взаємодії з іншими органами державної влади. З метою вдосконалення діяльності Президента України запропоновано розширену класифікацію координаційних, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентіві України.

**Ключові слова:** допоміжні органи, Президент України, класифікація допоміжних органів.

### Резюме

**Коваль Н. В. Классификация координационных, консультативных, совещательных и других вспомогательных органов и служб при Президенте Украины.**

В статье рассмотрена типология классификаций координационных, консультативных, совещательных и других вспомогательных органов и служб при Президенте Украины, проанализированы и сформированы основные критерии разделения вышеуказанных органов, выявлены основные тенденции формирования и взаимодействия с другими органами государственной власти. В целях усовершенствования деятельности Президента Украины предложено расширенную классификацию координационных, консультативных, совещательных и других вспомогательных органов и служб при Президенте Украины.

**Ключевые слова:** вспомогательные органы, Президент Украины, классификация вспомогательных органов.

### Summary

**Koval N. Classification of coordination, consultative, advisory and other support agencies and services of the President of Ukraine.**

The article is about a typology of classifications of coordination, consultative, advisory and other support agencies and services of the President of Ukraine, analyzed and formed the main criteria for the division of the above, the main tendencies of formation and interaction with other state agencies. In order to improve the activities of the President of Ukraine proposed expanded classification of coordination, consultative, advisory and other support agencies and institutions of the President of Ukraine.

**Key words:** subsidiary bodies, the President of Ukraine, the classification of the subsidiary bodies.

Отримано 22.11.2013

УДК 342.41

### I. С. КУНЕНКО

*Ірина Сергіївна Куненко, кандидат юридичних наук, доцент Київського університету туризму, економіки і права*

## ВИДИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ: ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ

У вітчизняній конституційно-правовій науці досі не сформовано загальноприйнятого поняття конституційного процесу, він розглядається в різних аспектах, під різними кутами зору. Через це в науковій літературі має місце різне уявлення про конституційний процес, – від його «вужького» розуміння, що обмежує цей процес процедурою прийняття і внесення змін до Конституції, до «широкого», яке включає в зміст конституційного процесу різні за своєю природою аспекти (політичний, ідеологічний, юридичний тощо), що так або інакше пов'язані з Конституцією, як Основним Законом, охоплюючи при цьому й написання та ухвалення самої Конституції і внесення змін до неї, а також процеси її реалізації в політичній та правовій системі держави, в контексті поняття конституціоналізму.

Таке різноманіття уявлень про конституційний процес не сприяє чіткому визначенню його поняття, видів, форм реалізації тощо, а отже, гальмує наукову розробку конкретних механізмів його реалізації, не допомагає виробленню обґрунтованих теоретичних рекомендацій для практики його здійснення.

Тому надзвичайно важливим є визначення критеріїв класифікації конституційного процесу та проведення його класифікації за обраними критеріями. Метою статті є з'ясування видів конституційного процесу та їх особливостей.

Далі конституційний процес буде розглядатися як законодавча діяльність, яку здійснюють органи державної влади, безпосередньо громадяни або спеціально уповноважені органи чи суб'єкти з метою вироблення, ухвалення і введення в дію Конституції, а також внесення змін конституційного закону.