

УДК 342.519(477)

**О.І. ЗОЗУЛЯ**, Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна

## **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАЦІЇ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ**

**Ключові слова:** правові засади, організація і діяльність, апарат глави держави, Адміністрація Президента України

Забезпечення діяльності Президента України системою допоміжних органів глави держави є складним і динамічним багаторівневим процесом, що відбувається у рамках державного будівництва та відповідно до потреб державного управління в Україні. 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 як його основного допоміжного органу. Разом із тим, як ми вже відмічали [1], 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. З огляду на це й вбачаємо актуальними питання змістовності й раціональності сучасного формування Адміністрації Президента України.

Зазначимо, що питання правової організації апарату й інших допоміжних органів глави держави раніше розглядали Ю.І. Крегул [2], Н.Г. Плахотнюк і В.І. Мельниченко [3], Н.О. Рибалка [4] та інші, проте їхні дослідження стосуються переважно лише попередніх етапів становлення апарату глави держа-

ви в Україні, залишаючи при цьому поза розглядом особливості останнього створення Адміністрації Президента України. Тому метою нашої роботи є аналіз нормативно-правових засад формування сучасної Адміністрації Президента України, а також встановлення ґрунтовності та практичної необхідності реорганізації Секретаріату Президента України в Адміністрацію Президента України в рамках вдосконалення забезпечення діяльності глави держави. Її новизна міститься у співставленні різних етапів інституалізації апарату Президента України та визначенні напрямків і перспектив подальшої розбудови Адміністрації Президента України, а також у вироблених пропозиціях щодо вдосконалення правового регулювання діяльності апарату Президента України (ту і далі виділення курсивом наші – О.З.).

Передусім, відмітимо, що за практику формування апарату глави держави в Україні він був представлений низкою різних органів, подібних за своїм призначенням і повноваженнями, але які в юридичному сенсі виступають як окремі один від одного державні органи. Так, як ми вже зазначали [1], відсутній правових зв'язок з першим апаратом Президента України, що діяв з 13.12.1991 р. по 14.10.2005 р. спочатку під найменуванням Адміністрації Президента України, а з 24.01.2005 р. вже в якості Секретаріату Президента України. Другий апарат Президента України – створений 14.10.2005 р. також під найменуванням Секретаріату Президента України, хоча й має розглядатись окремо від історії функціонування першого апарату глави держави, однак *принципових відмінностей в організації та діяльності першого і другого апарату глави держави не було.*

Організація третього апарату Президента України пов'язана з одномоментною ліквідацією попереднього Секретаріату Президента України та створенням натомість нової Адміністрації Президента України, як за Указом Президента України від 25.02.2010 р. № 265/2010 [5]. При цьому, зауважимо, що *нині діючу Адміністрацію Президента Украї-*

ни у жодному разі не слід розуміти в якості правонаступника будь-якого з попередніх апаратів глави держави – чи-то Адміністрації, чи-то Секретаріату Президента України. У дійсності мали місце два паралельних, але не пов'язаних між собою процеси – створення Адміністрації Президента України та ліквідації Секретаріату Президента України.

Варте уваги й те, що правове регулювання ліквідації Секретаріату Президента України за Указом від 25.02.2010 р. порівняно з ліквідацією Секретаріату Президента України за Указом від 14.10.2005 р. № 1445/2005 [6] було значно повнішим і спрямованим на реальне припинення діяльності даного апарату глави держави. Зокрема, Указом Президента України від 25.02.2005 р. № 265/2010 передбачалось виконання працівниками Секретаріату Президента України їхніх посадових обов'язків до «припинення в установленому порядку трудового договору з ними» [5]. Як ми раніше вже відмічали, ліквідація Секретаріату Президента України за Указом від 14.10.2005 р. носила здебільшого *формальний характер*, і серед іншого також призвела до порушення трудового законодавства відносно працівників апарату глави держави.

Крім цього, згідно Розпорядження Президента України від 18.03.2010 р. № 33/2010-рп [7] навіть утворювалась спеціальна Комісія з припинення Секретаріату Президента України. Створення таких тимчасових ліквідаційних органів щодо державних органів як юридичних осіб публічного права окремо не регламентується, відтак їхня організація відбувається з урахуванням загальних положень Цивільного кодексу України від 16.01.2003 р. № 435-IV і, передусім, ст.ст.104, 105 [8], про припинення юридичної особи. Комплектування персонального складу вказаної Комісії з припинення Секретаріату Президента України, що взяла на себе функції з управління його справами, відповідними посадовими особами як Секретаріату Президента, так і Адміністрації Президента України, підкреслює *самостійний характер і відокремленість процесу формування Адміністрації Президе-*

*нта України.*

Разом із тим, якщо дотримання юридичної процедури ліквідації Секретаріату Президента не викликає нарікань, то *залишається досить сумнівною її 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» [5], в принципі неможливо шляхом реформування інституту апарату Президента України, діяльність якого лежить дещо в іншій площині державного будівництва. На нашу думку, *будь-яка реорганізація апарату глави держави має пов'язуватись виключно з питаннями підвищення ефективності здійснення Президентом України його конституційних повноважень.*

Відтак, доцільність ліквідації Секретаріату Президента України у даному випадку може визначатись тільки на основі істотності фактичного реформування апарату Президента України, відповідності організації та діяльності Адміністрації Президента України 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, раніше ми вже акцентували увагу [9], що обсяги бюджетного фінансування утримання та функціонування Адміністрації Президента України хоча у 2010 р. і дещо зменшились, однак вже у 2011 р. знову істотно збільшились. Тому одразу можемо зазначити, що проголошена Указом Президента України від 25.02.2005 р. [5] *мета скорочення видатків Державного бюджету України досягнута не була.*

Отже, першочергову правову основу формування Адміністрації Президента України як апарату глави держави складає саме Указ Президента України від 25.02.2010 р. № 265/2010, яким він не тільки був створений, але й визначається його призначення по здійсненню організаційного, правового, консультативного, матеріально-технічного та іншого забезпечення здійснення главою держави конституційних повноважень. Саме це призначення Адміністрації Президента України й лягло в основу визначення її компетенції за відповідним Положенням, затвердженого Указом Президента України від 02.04.2010 р. № 504/2010 [10]. Хоча все ж маємо відмітити не повну відповідність між призначенням Адміністрації Президента України, закріпленим в Указах Президента України від 25.02.2010 р. [5] і від 02.04.2010 р., у частині видів 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 за доцільне комплексну правову регламентацію повного переліку таких завдань Адміністрації Президента України.*

Таким чином, можна виділити такі поіменовані завдання Адміністрації Президента України, як організаційне, правове, консультативне, експертно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Президента України, що у повній мірі відповідає запропонованим нами раніше напрямкам діяльності апарату глави держави [11]. 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 від 02.04.2010 р. [10], порівняно з Положен-

ням про Секретаріат Президента України від 04.11.2005 р. № 1548/2005 [12], яке хоча би частково окреслювало деякі вихідні начала діяльності апарату глави держави, *питання принципів формування Адміністрації Президента України взагалі залишає поза увагою.*

Крім цього, організація Адміністрації Президента України за Указом від 02.04.2010 р. [10] не передбачає вирішення питання її формально-правового статусу, внаслідок чого Адміністрація Президента України визначалась просто як постійно діючий допоміжний орган Президента України, як втім і Секретаріат Президента України за Указом від 04.11.2005 р. [12]. На нашу думку, однією з неодмінних передумов інституалізації Адміністрації Президента України в державному апараті та спрямування її діяльності суто на всеохоплююче забезпечення виконання Президентом України його конституційних повноважень, є *надання Адміністрації Президента України формально-правового статусу апарату глави держави.*

Наразі у законодавстві відсутнє визначення терміну «апарат глави держави», однак вже у першому приближенні його можна визначити як спеціалізований державний орган, створений і спеціально уповноважений в установленому порядку здійснювати комплексне фахове забезпечення діяльності глави держави. А відтак, оскільки Адміністрація Президента України має відповідні основні ознаки апарату глави держави, зокрема, статус державного органу, вузький конкретний предмет відання, направленість компетенції на забезпечення діяльності Президента України, всеосяжний характер діяльності тощо, то маємо констатувати *невідповідність формального та фактично правового статусу Адміністрації Президента України.*

У даному випадку принципового значення набуває розуміння Адміністрації Президента України не лише як допоміжного органу глави держави, а саме як його апарату, що в якості допоміжного органу загальної компетенції з певного кола питань має своєрідний *координаційний статус* у системі допоміжних ор-

ганів глави держави. Тим більше, що на таку фактичну роль Адміністрації Президента України в системі допоміжних органів глави держави вказує, наприклад, й те, що за Указом від 25.02.2010 р. № 265/2010 Глава Адміністрації Президента України уповноважується підготувати та внести пропозиції щодо «впорядкування системи інших допоміжних органів Президента України» [5].

До речі, зауважимо, що використане формулювання допоміжних органів Президента України з визнанням їхньої системності само по собі вже є позитивним зрушенням, тоді як організованість та структурованість допоміжних органів глави держави тривалий час розбудови системи забезпечення діяльності Президента України взагалі не визнавалась [1]. Щоправда, в Указі від 25.02.2010 р. все ж простежується деяке протиставлення Адміністрації Президента України «системі інших допоміжних органів» Президента України, тоді як у дійсності всі допоміжні органами глави держави, у тому числі й Адміністрація Президента України, створені та функціонують відповідно до єдиної правової підстави – п.28 ч.1 ст.106 Конституції України [13], тому маючи однакову правову природу, не можуть і не мають протиставлятися один одному.

Разом із тим, реорганізаційним Указом від 25.02.2010 р. залишилось не вирішеним питання фінансування діяльності новоствореної Адміністрації України. При цьому, зауважимо, що з огляду на відсутність правового зв'язку між Секретаріатом Президента України та Адміністрацією Президента України остання не могла автоматично використовувати фінансові ресурси, передбачені у Державному бюджеті на діяльність саме Секретаріату Президента України. А тому, оскільки відповідний Державний бюджет на 2010 рік був затверджений Законом України № 2154-VI лише 27.04.2010 р. [14] та набув чинності з 30.04.2010 р., то протягом більше двох місяців Адміністрація Президента України не мала права отримувати та використовувати державні кошти. Шляхом вирішення аналогічної ситуації відносно Секретаріату Прези-

дента України під час його створення за Указом від 14.10.2005 р. № 1445/2005 [6] було окреме уповноваження Державного управління справами як головного розпорядника бюджетних коштів на забезпечення фінансування діяльності апарату глави держави. Однак, на нашу думку, навіть і це не знімає необхідності нагального внесення змін до Державного бюджету як єдиної умови подальшого акумулювання державних коштів на функціонування новоствореного апарату Президента України.

Поза цим, маємо зазначити, що 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 невиправданість проведених реорганізацій апарату глави держави.

При цьому, до повноважень Адміністрації Президента України згідно пп.2 п.4 Положення від 02.04.2010 р. все ж включалася підготовка пропозицій щодо здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави та забезпечення здійснення Президентом України представництва держави у міжнародних відносинах [10]. На нашу думку, оскільки невід'ємною складовою компетенції Президента України як глави держави є повноваження у сфері зовнішньої політики згідно п.3 ч.1 ст.106 Конституції України [13], то принаймні дорадче забезпечення такої діяльності Адміністрацією Президента України як допоміжного органу загальної компетенції вбачається цілком доречним. Хоча, наприклад, востаннє виконання подібних повноважень на нормативному рівні покладалось ще на Адміністрацією Президента України як перший апарат глави держави за відповідним Указом від 06.03.2003 р. № 203/2003 [15]. Однак, у даному випадку, як ми вже відмічали [1], ключового значення набуває розмежування компетенції Адміністрації Президента України та Кабінету Міністрів, Міністерства закордонних справ, інших органів, що у тій чи іншій мірі беруть участь у формуванні та

реалізації зовнішньої політики держави.

З іншого боку, порівняно з Секретаріатом Президента України, Положенням від 02.04.2010 р. вже не передбачалось «опрацювання апаратом глави держави пропозицій щодо пріоритетів державної політики, шляхів їх впровадження та супроводження», як це було за Положенням від 04.11.2005 р. за Указом № 1548/2005 [12]. 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 України [13]. Крім того, з означеного кола питань 01.07.2010 р. був прийнятий спеціальний Закон України № 2411-VI [16], ч.3 ст.12 якого і визначає повноваження органів публічної влади щодо визначення та реалізації засад внутрішньої та зовнішньої політики – відповідно до чого Президент України не уповноважується визначати пріоритети державної політики. Таким чином, *потреби в опрацюванні Адміністрацією Президента України пропозицій щодо пріоритетів державної політики наразі немає.*

Безперечним недоліком правової бази організації та діяльності Адміністрації Президента України стало позбавлення апарату глави держави порівняно з Секретаріатом Президента України повноважень щодо підготовки проектів указів і розпоряджень глави держави. Так, згідно пп.8 п.4 Положення від 02.04.2010 р. за Указом Президента України № 504/2010, Адміністрація Президента України має тільки опрацьовувати та подавати на підпис главі держави «проекти указів, розпоряджень Президента України, інших документів» [10]. При цьому, з огляду на те, що основною правовою формою роботи Президента України є саме прийняття відповідних нормативних і індивідуально-правових актів, нормопроектна діяльність апарату глави держави також повинна розумітись як першочергова форма забезпечення виконання Президентом України його конституційних повноважень. Такий підхід завжди мав основоположне значення формуванні апарату глави держави в

Україні, зокрема, він був окремо закріплений Указом від 15.11.2006 р. № 970/2006 [17], який визначає порядок підготовки актів Президента України. Відтак, виключення з правового регулювання діяльності апарату глави держави по підготовці проектів правових актів Президента України слід розглядати скоріше як *недолік юридичної техніки* чинного Положення про Адміністрацію Президента України, що також додатково вказує на *«ретьельність»* підготовки проведеної реорганізації апарату глави держави.

Варто також розкрити зміст означеної діяльності Адміністрації Президента України щодо опрацювання проектів «інших документів», під якими, в першу чергу, необхідно розуміти так зване «доручення Президента України», підготовка та опрацювання проектів яких прямо передбачалась пп.5 п.4 Положення про Секретаріат Президента України від 04.11.2005 р. [12]. Зазначимо, що попри те, що правова природа таких доручень Президента України все ще залишається остаточно не визначеною, вони все дедалі глибше входять у практику здійснення державного управління Президентом України. Так, наприклад, за ч.2 ст.25 Закону України від 07.10.2010 р. № 2591-VI [18] Кабінет Міністрів України має забезпечувати виконання наданих Президентом України доручень, а за пп.15 п.4 Положення від 02.04.2010 р. [10] Адміністрація Президента України уповноважується забезпечувати контроль за виконанням також і доручень Президента України, практична реалізація чого зокрема передбачена відповідним Розпорядженням від 15.02.2011 р. № 71/2011-рп [19]. Як на нас, беручи до уваги вже виявлену нами раніше неправомірність видання розпоряджень Президента України на початковому етапі становлення інституту президентства в Україні [20], з метою забезпечення законності *виникає потреба у невідкладному нормативному вираженні правової сутності та предмету регулювання доручень Президента України.*

Про застарілість правових засад організації та діяльності Адміністрації Президента Украї-

ни та їх неспроможність своєчасно врахувати 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. [10]. При цьому, як відомо, згідно Закону України від 07.07.2010 р. № 2453-VI [21] з судової системи України військові суди були виключені. Однак, протягом досить тривалого часу відповідні зміни до чинного Положення про Адміністрацію Президента України так і не були внесені, практика чого *може перешкоджати раціональному зосередженню* організаційних, фінансових і людських ресурсів апарату глави держави по актуальним напрямкам його роботи.

Так само потребують оновлення нормативно-правові підвалини 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/2010 [22], внаслідок чого була відновлена 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 України [13]. З огляду на це, як ми вже зазначали [9], вбачається доцільним повернення повноважень апарату глави держави 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 формульний характер*, як втім це було і за часів існування Секретаріату Президента України.

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, груп народних депутатів,

комітетів Верховної Ради до Президента України [10]. Тим більше, що потреба опрацювання главою держави відповідних запитів народних депутатів прямо встановлюється ст.15 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [23]. 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, зауважимо, що питання співпраці Адміністрації Президента України з Верховною Радою, 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 своєї нормативної визначеності, хоча би на засадничому рівні.

Також недостатньо чітко визначаються відносини Адміністрації Президента України з Апаратом Ради національної безпеки і оборони України. При цьому, і Адміністрація Президента України за пп.3 п.4 Положення від 02.04.2010 р. [10], і Апарат РНБО України за п.3 відповідного Положення від 14.10.2005 р. за Указом Президента України № 1446/2005 [24] беруть участь у підготовці пропозицій щодо попередження та нейтралізації загроз національній безпеці, здійсненні контролю за реалізацією заходів у сфері національної безпеки і оборони. З огляду на це вбачаємо доцільною *окрему регламентацію правових підвалин їхнього співробітництва*, що обумовлюється, між іншим, і подвійним статусом РНБО України відносно системи допоміжних органів Президента України. З одного боку, як ми вже зазначали [1], РНБО України є самостійним органом державної влади, що здійснює державно-владні повноваження у сфері національної безпеки і оборони, а з іншого боку, РНБО України і, у першу чергу, її Апарат, безпосередньо задіюється у забезпеченні главою держави державного суверенітету України.

У будь-якому випадку, порівняно з Положенням про Секретаріат Президента України від 04.11.2005 р. [12], 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 на сьогодні і так здебільшого зводиться саме до такого організаційно-технічного забезпечення. Все ж таки, ми би не стали виключати можливості здійснення Адміністрацією Президента України за потреби й інших видів діяльності відносно допоміжних органів глави держави, наприклад, *інформаційного* та *експертно-аналітичного* забезпечення їхньої діяльності.

Крім того, в результаті реорганізації апарату глави держави зазнали певної нормалізації його відносини з Державним управлінням справами у частині розподілу повноважень та усунення дублювання у 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. [12], так і на Державне управління справами за Указом Президента України від 23.01.2007 р. № 33/2007 [25]. Однак, зважаючи на всеосяжність забезпечення діяльності глави держави Адміністрацією Президента України та нормативну невизначеність усіх напрямків її діяльності, очевидним вбачається продовження практичної спільної роботи апарату Президента України та Державного управління справами по даних видах забезпечення глави держави. На нашу думку, *апарат Президента України все ж не має усуватись від матеріально-технічного забезпечення діяльності глави держави*, хоча зосереджуючи основний потенціал Адміністрації Президента України на організаційно-аналітичній роботі, не доцільно покладати на

неї відповідальність ще й за цей напрямок забезпечення діяльності Президента України.

Характер відносин Адміністрації Президента України з іншими допоміжними органами глави держави віднайшов своє втілення й у повноваженнях керівника апарату Президента України, який за пп.4 п.9 Положення від 02.04.2010 р. [10] уповноважувався забезпечувати координацію роботи інших допоміжних органів Президента України та їх взаємодію з підрозділами апарату глави держави. Зазначимо, що такі самі повноваження мав Державний секретар України, як очільник апарату глави держави за Указом від 27.01.2005 р. № 111/2005 [26], а згодом і Глава Секретаріату Президента України за Указом від 24.03.2005 р. № 532/2005 [27] у частині забезпечення взаємодії з іншими допоміжними органами глави держави. При цьому, подібна діяльність Глави Адміністрації Президента України не узгоджується з формально-правовим статусом і повноваженнями Адміністрації Президента України, роль якої у системі допоміжних органів глави держави так і не віднайшла свого нормативного вираження. Тому належним є *закріплення за Адміністрацією Президента України координації діяльності інших допоміжних органів глави держави*, що діючи вже від імені апарату Президента України, тільки тоді і мав би здійснювати його керівник. Так чи інакше, дана робота Глави Адміністрації Президента України, так само як і координація ним діяльності радників Президента України, безперечно може мати наслідком не виправдане посилення його ролі в системі забезпечення діяльності глави держави.

Поза цим, відмітимо, що відповідно до Указу Президента України від 18.03.2010 р. № 364/2010 [28], була встановлена гранична чисельність працівників Адміністрації Президента України на рівні 424 штатних одиниць, тоді як за Указом від 10.07.2009 р. № 534/2009 [29] 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, за переважної поверховості змін у функціональній організації Адміністрації Президента України *таке чергове скорочення чисельності працівників апарату глави держави вбачається децю 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 від 18.03.2010 р. № 364/2010 [28], наприклад, збереглися посади двох перших і сімох звичайних заступників керівника апарату глави держави. При цьому, в Адміністрації Президента України нарешті була припинена суперечлива практика поєднання статусу заступника Глави Адміністрації та представника Президента України, як це було в Секретаріаті Президента України за Указом від 14.10.2005 р. № 1445/2005 в редакції Указу від 18.11.2009 р. № 934/2009 [30]. Однак, у результаті такого підходу представники Президента України, хіба що окрім Першого заступника Глави Адміністрації – Представника Президента України в Конституційному Суді, взагалі втратили своє місце у структурі апарату глави держави як його окремі елементи. На нашу думку, забезпечення представництва інтересів Президента України в Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України тощо є одним із першочергових шляхів до підвищення ефективності взаємодії Президента України з іншими центральними органами державної влади, а тому й вбачається за доцільне виокремлення представників у структурі апарату Президента України та надання ним додаткових гарантій шляхом формування спеціальних допоміжних підрозділів представників Президента України. Це, в свою чергу, сприятиме *попередженню надмірного втручання керівництва Адміністрації Президента*

*України в діяльність представників глави держави.*

У будь-якому випадку, вважаємо невинуватим збереження в апараті глави держави посад одразу дев'ятох заступників його керівника, як за Указом від 18.03.2010 р. [28], 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 вважаємо можливою ліквідацію посад принаймні трьох заступників Глави Адміністрації Президента України, що досягається за рахунок *більш рівномірного розподілу функціонального навантаження між усіма іншими заступниками керівника апарату глави держави.* Так, є цілком недоречним статус заступника Глави Адміністрації Президента України у Керівника Головного управління з питань судової реформи та судоустрою, Керівника Головного управління Державного Протоколу та Церемоніалу та Керівника Головного управління документального забезпечення. Зазначимо, що робота вказаних підрозділів є однаково важливою у забезпеченні діяльності Президентом України поряд із іншими підрозділами Адміністрації Президента України, зокрема такими, як Головне контрольне управління, Головне державно-правове управління, Управління організаційного забезпечення та інші. Тому підвищення їх значущості шляхом надання керівникам статусу заступника Глави Адміністрації Президента України розглядається нами як децю штучне. При цьому, як ми вже зазначали [1], найбільш оптимальним підходом до організації системи управління апаратом глави держави все ж залишається обмеження кількості заступників його керівника усього лише двома особами.

Також видається надто ускладненим механізм паралельного підпорядкування Заступника Глави Адміністрації – Керівника Головного управління з питань судової реформи та судоустрою і Главі Адміністрації, та його



Першому заступнику – Представнику Президента України у Конституційному Суді [28], який до того ж ще й координує означене управління. З одного боку, це покликане забезпечити ефективність роботи Головного управління з питань судової реформи та судоустрою, а з іншого боку, з метою усунення дублювання та спрощення внутрішнього управління діяльності та у випадку запропонованої нами ліквідації зайвих посад заступників Глави Адміністрації Президента України доречним було би перепідпорядкування координації даного Головного управління вже згаданому Першому заступнику Глави Адміністрації Президента України.

Крім того, вважаємо неправильно передбачену Указом від 18.03.2010 р. [28] практику підпорядкування Головного контрольного управління Заступнику Глави Адміністрації – Керівнику іншого Головного управління з питань регіональної та кадрової політики, внаслідок чого порушується принцип рівності однойменних підрозділів апарату глави держави. До речі, в організації Адміністрації Президента України вбачається дуже наочним повернення до найменування її підрозділів – не «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. № 729/2002 [31]. Незрозумілою також є й внутрішня ієрархія підрозділів Адміністрації Президента України, внаслідок якої один із таких відповідальних стрижневих підрозділів апарату глави держави, як Управління організаційного забезпечення не набуло статусу «головного управління», яким воно, наприклад, було у складі Секретаріату Президента України за Указом від 18.11.2009 р. № 934/2009 [30].

Взагалі, маємо відмітити неузгодженість компетенції та структурної організації Адміністрації Президента України, що виражається не тільки у неправильному розподілі потенціалу апарату глави держави, але й у відсутності деяких невід'ємних структурних підрозділів, зокрема таких, як фаховий аналі-

тичний підрозділ. Усе це у сукупності дозволяє констатувати недосконалість існуючої будови Адміністрації Президента України, що потребує свого нагального вдосконалення в контексті створення ефективної системи забезпечення діяльності Президента України.

Таким чином, щодо вищерозглянутого можна підкреслити наступне. По-перше, ліквідація Секретаріату Президента України та створення Адміністрації Президента України хоча в юридичному сенсі і є окремими процесами, однак вони мають тісний споріднений характер і зводяться до єдиної реорганізації апарату глави держави в Україні. По-друге, не відмічається практичної необхідності та доцільності у проведених змінах в організації апарату Президента України в контексті підвищення ефективності діяльності Президента України.

По-третє, компетенція апарату Президента України не зазнала істотних змін у результаті створення Адміністрації Президента України та переважно ґрунтується на повноваженнях ліквідованого Секретаріату Президента України. По-четверте, правове регулювання організації та діяльності Адміністрації Президента України характеризується невідповідністю повноважень її структурі, надмірною ускладненістю останньої, а також нормативно невизначеністю формально-правового статусу апарату глави держави, форм його взаємодії з іншими допоміжними органами Президента України та центральними органами державної влади.

І, по-п'яте, наразі постає нагальним доопрацювання правових засад формування Адміністрації Президента України у напрямку підвищення правової регламентації її організації, інтеграції в державний апарат, розбудови Адміністрації Президента України як сучасного апарату глави держави.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Зозуля О. І. Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності : монографія / О. І. Зозуля ;

за ред. О. В. Марцеляка. – Х. : Харків юридичний, 2008. – 304 с.

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

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

4. 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.

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

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

7. Розпорядження Президента України «Про заходи з ліквідації Секретаріату Президента України» : від 18.03.2010 р., № 33/2010-рп // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 11 Спеціальний випуск. – Ст. 323.

8. Цивільний кодекс України : від 16.01.2003 р., № 435-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.

9. Зозуля О. І. Тенденції сучасного формування фінансової основи діяльності апарату Президента України / Зозуля О. І. // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). – № 1. – С. 56–62.

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

11. 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>.

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

13. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

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

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

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

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

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

19. Розпорядження Президента України «Про вивчення стану виконання у 2011 році актів і доручень Президента України» : від 15.02.2011 р., № 71/2011-рп // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 5. – Ст. 408.

20. Зозуля О. І. Правовий статус Президента України як глави держави і глави виконавчої влади / Зозуля О. І. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2008. – Вип. 11. – С. 139–146.

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

22. Рішення Конституційного Суду Украї-

ни 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 Спеціальний випуск; № 77. – Ст. 2597.

23. Закон України «Про статус народного депутата України» : від 17.11.1992 р., № 2790-XII // ВВР України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

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

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

26. Указ Президента України «Питання

Секретаріату Президента України» від 27.01.2005 р., № 111/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 7. – Ст. 390.

27. Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» від 24.03.2005 р., № 532/2005.

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

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

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

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

*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/2011-1/11zoiifu.pdf>*

Виконано аналіз нормативно-правових засад формування сучасної Адміністрації Президента України, встановлено ґрунтовність та практична необхідність реорганізації Секретаріату Президента України в Адміністрацію Президента України в рамках вдосконалення забезпечення діяльності глави держави, а також визначені напрямки і перспективи подальшої розбудови Адміністрації Президента України.

\*\*\*

*Зозуля О.И. Правовые основы формирования Администрации Президента Украины*

Выполнен анализ нормативно-правовых основ формирования современной Администрации Президента Украины, установлена основательность и практическая необходимость реорганизации Секретариата Президента Украины в Администрацию Президента Украины в рамках совершенствования обеспечения деятельности главы государства, а также определены направления и перспективы дальнейшего развития Администрации Президента Украины.

\*\*\*

*Zozulja O.I. Legal Basis of Formation of the Administration of President of Ukraine*

The analysis of the legal basis of formation of the modern Administration of President of Ukraine was performed, also it was established thoroughness and practical necessity of the reorganization of the Secretariat of President of Ukraine to Administration of President of Ukraine within the bounds of improve support of activity of the head of the state, and it was specified trends and prospects for further development of the Administration of President of Ukraine.