

УДК 342.519(477)

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

РОЛЬ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ ДОПОМІЖНИХ ОРГАНІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДІЯЛЬНОСТІ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

Ключові слова: допоміжні органи, глава держави, Адміністрація Президента України

Діяльність Президента України має складний різносторонній характер у різних площинах державного врядування, ефективність якої не в останню чергу залежить від належної організації та реалізації забезпечення виконання ним конституційних повноважень глави держави. Відповідно до цього 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 невизначеність правового статусу й місця у державному механізмі спеціалізованих допоміжних органів глави держави, розмежування компетенції та організації взаємодії з Адміністрацією Президента України. З огляду на це й вбачаємо актуальними питання ролі спеціалізованих допоміжних органів Президента України у забезпеченні діяльності глави держави.

Зазначимо, що окремі аспекти проблематики забезпечення діяльності глави держави раніше вже розглядалися у роботах таких вчених, як А.М. Осавелюк [1], Н.Г. Плахотнюк і В.І. Мельниченко [2], Н.О. Рибалка [3] та інших, проте організація спеціалізованих

допоміжних органів глави держави здебільшого залишилась поза рамками таких досліджень. Саме тому метою нашої роботи є аналіз правового регулювання організації та діяльності спеціалізованих допоміжних органів Президента України, встановлення основних закономірностей їхнього формування та визначення місця у забезпеченні діяльності глави держави. Новизна дослідження міститься у визначенні напрямків подальшого формування спеціалізованих допоміжних органів глави держави, а також у наданих висновках і пропозиціях.

Передусім, 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. Однак, подібну вузьку спеціалізацію даних допоміжних органів глави держави не можна безпосередньо пов'язувати з тимчасовим характером їх діяльності, що може здійснюватись й на постійній основі. В якості прикладів таких постійних спеціалізованих допоміжних органів Президента України можна вказати Державне управління справами, Комісію при Президенті України з питань громадянства та Комісію державних нагород та геральдики. Безсумнівно, що постійний чи тимчасовий характер діяльності спеціалізованого допоміжного органу глави держави виступає істотною ознакою, що вказує на значення яке відіграє відповідна інституція у забезпеченні діяльності Президента України.

Так чи інакше, порівняно з Адміністрацією Президента України система спеціалізованих допоміжних органів глави держави (більшість з яких є саме тимчасовими) має ще більш динамічний характер, з огляду на постійне оновлення завдань, які ставляться перед ними. При цьому, формування та ліквідація спеціалізованих допоміжних органів глави держави може пояснюватись й іншими причинами. Зокрема, слід зауважити практику масової ліквідації спеціалізованих допоміжних органів Президента України, одним з показових

прикладів чого виступає ліквідація понад тридцяти спеціалізованих допоміжних органів глави держави (робочі групи, міжвідомчі комісії, національні ради тощо) за Указами Президента України від 02.04.2010 р. №№ 475/2010–503/2010. Як на нас, у цьому необхідно вбачати як позитивні, так і негативні риси.

Так, позитивним є позбавлення системи забезпечення діяльності глави держави і державного механізму в цілому від здебільшого реально не діючих допоміжних органів (наприклад, Комісії з розроблення проекту Концепції реформування системи органів МВС України). З іншого боку, більш прогресивною була би не остаточна ліквідація майже усіх спеціалізованих допоміжних органів Президента України, а перегляд їхньої мережі та активізація роботи обраних інституцій. Тим більше, що наступна практика формування спеціалізованих допоміжних органів глави держави вказує на відновлення у тій чи іншій мірі нещодавно ліквідованих спеціалізованих допоміжних органів (наприклад, Конституційна Асамблея як проєкція Національної конституційної ради).

Зокрема, також можна навести приклад ліквідації Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права за Указом Президента України від 02.04.2010 р. № 478/2010 [4] і створення за Указом від 05.11.2010 р. № 1015/2010 [5] Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, що є ідентичними у своїй компетенції по підготовці пропозицій з приводу виконання Україною її зобов'язань як члена Ради Європи, досягнення Україною відповідності політичній складовій Копенгагенських критеріїв щодо набуття членства Україні в ЄС, а також налагодження співпраці з Венеціанською Комісією. При цьому, наряд чи вбачаються достатні підстави стверджувати, що з 02.04.2010 р. по 05.11.2010 р. реалізація вказаних завдань не мала своєї актуальності.

На сьогодні система спеціалізованих допоміжних органів глави держави крім Державного управління справами, Комісії при Пре-

зидентові України з питань громадянства та Комісії державних нагород та геральдики включає у себе також Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Громадську гуманітарну раду, Координаційний центр з упровадження економічних реформ, Комісію з питань попередження катувань, Комісію зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, Комітет економічних реформ, Комітет з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу, Конституційну Асамблею, Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства, Національний антикорупційний комітет, Раду вітчизняних та іноземних інвесторів, Раду регіонів, 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. Підкреслимо, що така значна кількість і доволі широка предметна спеціалізація перелічених допоміжних органів глави держави, здебільшого створених вже після означеної ліквідації 02.04.2010 р. попередніх спеціалізованих допоміжних органів, вказує на їхній вагомий потенціал у фаховому забезпеченні діяльності Президента України.

І, передусім, окрему увагу, як на нас, необхідно звернути на організацію та діяльність таких спеціалізованих допоміжних органів глави держави, як Рада регіонів, Конституційна Асамблея, Комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права і Національний антикорупційний комітет. Спільним, що об'єднує названі спеціалізовані допоміжні органи, є те, що формування подібних інституцій у системі забезпечення діяльності Президента України вже не є новим. Разом із тим, і на сьогодні практика організації забезпечення діяльності глави держави все ж продовжує йти суперечливим шляхом фактичного відновлення тих допоміжних органів, діяльність яких свого часу була припинена.

Вказане у свою чергу можна розглядати як своєрідний індикатор корисності даних спеціалізованих допоміжних органів, результати

діяльності яких або виявляються достатніми і тоді ставиться під сумнів доцільність відновлення цих допоміжних органів, або ж виявляються недостатніми і тоді ставиться під сумнів ефективність роботи ліквідованого допоміжного органу. Крім цього, беручи до уваги вже названу масову ліквідацію спеціалізованих допоміжних органів Президента України 02.04.2010 р., яку слід розглядати у системному зв'язку з аналогічними процесами ліквідації Секретаріату Президента і створення Адміністрації Президента України незабаром після набуття повноважень новим Президентом України, в даній практиці ліквідації та відновлення спеціалізованих допоміжних органів глави держави можуть вбачатись й інші фактори, зокрема політичного характеру.

Відмітимо, що на рівні з Адміністрацією Президента України у системі забезпечення діяльності глави держави одну зі 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 за своєю суттю допоміжного органу, що був створений згідно Указу від 20.09.1994 р. № 534/94 як Рада регіонів [6], після діяв в якості Національної ради з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування (Указ від 13.12.2000 р. № 1331/2000), згодом як Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування (Указ від 26.04.2005 р. № 706/2005), потім як Національна рада з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування (Указ від 21.02.2008 р. № 149/2008) і знову як Ради регіонів (Указ від 09.04.2010 р. № 533/2010 [7]).

Вищевказаний процес становлення даного спеціалізованого допоміжного органу Президента України розглядається нами, передусім, з позицій діалектичних принципів взаємозв'язку та розвитку, що в більшій мірі стосу-

ються розвитку саме форми існування даного допоміжного органу. Разом із тим, встановити його онтологічну сутність і значення у забезпеченні діяльності глави держави вбачається можливим в аспекті дослідження самої матерії, а не тільки її окремих форм, однією з яких й виступає Рада регіонів, сформована за Указом від 09.04.2010 р. № 533/2010.

Сам же факт наявності цієї матерії визначається нами крізь призму спільної сутності усіх вищеперелічених спеціалізованих допоміжних органів Президента України. Так, передусім, сутність Ради регіонів зумовлюється її призначенням, яке пронизує усі інші її завдання та напрямки діяльності. При цьому, правове регулювання організації Ради регіонів безпосередньо не встановлює мету її діяльності, що визначається в контексті преамбули Указу від 09.04.2010 р. № 533/2010 та основних завдань Ради регіонів, серед яких найбільш виразним є «вивчення суспільно-політичних процесів, що відбуваються в державі, стану соціально-економічного розвитку регіонів та вироблення за його результатами узгодженої позиції щодо пріоритетів державної регіональної політики, напрямів, стратегії та механізмів забезпечення сталого розвитку регіонів, системних реформ у цій сфері» як за пп.1 п.3 Положення від 09.04.2010 р. [7]. Таким чином, узагальнено мету діяльності Ради регіонів можна визначити як забезпечення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування у розгляді й узгодженому вирішенні питань реалізації державної регіональної політики.

Зазначимо, що вказана мета діяльності Ради регіонів у повній мірі корелюється з призначенням свого попередника – Національної ради з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а саме розглядом, обговоренням та виробленням узгодженої позиції з питань загальнодержавного та регіонального значення відповідно до п.2 Указу Президента України від 21.02.2008 р. № 149/2008. Те саме стосується Національної ради з питань державного управління та місцевого самоврядування за п.2 Указу від 26.04.2005 р. № 706/2005 й На-

ціональної ради з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування згідно п.4 Указу Президента України від 13.12.2000 р. № 1331/2000. Діяльність же першої Ради регіонів відповідно до пунктів 1, 3 Положення від 04.10.1994 р. за Розпорядженням Президента України № 139/94-рп аналогічно спрямовувалась на проведення взаємних консультацій і узгодження пропозицій з найбільш важливих проблем економічної і соціальної сфери при підготовці відповідних рішень «з урахуванням інтересів держави і регіонів».

Вбачається й інший важливий аспект організації даного допоміжного органу, що полягає у незмінно колегіальному, колективному, членському характері організації та діяльності усіх вказаних спеціалізованих допоміжних органів, а також керівництва ними безпосередньо Президентом України (пункти 1, 5–7 Положення від 04.10.1994 р. за Розпорядженням № 139/94-рп; пункти 6, 8, 9 Положення від 25.01.2001 р. за Указом № 50/2001; п.3 Указу від 26.04.2005 р. № 706/2005; пункти 7, 10 Положення від 20.03.2008 р. за Указом № 241/2008; пункти 6, 8 Положення від 09.04.2010 р. за Указом № 533/2010). При цьому, характерним є й те, що до складу таких допоміжних органів у своїй переважній кількості обов'язково включаються глави обласних державних адміністрацій та представники місцевого самоврядування. Підкреслимо, що саме за сукупністю цих ознак організація Ради регіонів істотною мірою відрізняється від Адміністрації Президента України, що унеможлиблює реалізацію завдань Ради регіонів в рамках діяльності апарату глави держави.

Певна річ, що такі ознаки Ради регіонів й передуючих їй аналогічних допоміжних органів прямо пов'язані зі специфікою їхнього призначення та ролі, яку вони відіграють у забезпеченні діяльності глави держави. З цього приводу відзначимо, що Президент України займає особливе, самостійне положення у державному механізмі та системі гілок державної влади, саме перед главою держави відповідальні Кабінет Міністрів України та го-

лови місцевих державних адміністрацій як за ч.2 ст.113 і ч.5 ст.118 Конституції України [8], а також, як за визначенням А.Р. Крусяна, Президент України «забезпечує єдність державної влади і державної політики, цілісність державного механізму» [9, с.51].

Отже, на рівні з апаратом глави держави (представленим Адміністрацією Президента України) у системі забезпеченні діяльності глави держави належить виділяти ще й такий спеціалізований допоміжний орган Президента України, що сприяє забезпеченню взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування у розгляді й узгодженому вирішенні питань державної регіональної політики й інших актуальних проблем регіонального розвитку. Рада регіонів (форма) уособлює собою даний спеціалізований допоміжний орган глави держави (матерія), що за сучасних політико-правових реалій розглядається нами як іманентний елемент системи забезпечення діяльності глави держави. А відтак, забезпечення стабільності його організації та діяльності згідно статусу як консультативно-дорадчого органу Президента України виступає першочерговим завданням нормативно-правового регулювання.

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, керівник якої відповідно до пп.4 п.9 Положення від 02.04.2010 р. за Указом № 504/2010 [10] безпосередньо уповноважується здійснювати координацію роботи утворених Президентом України консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, їх взаємодію із структурними підрозділами апарату глави держави. Саме в контексті цього можна розглядати формування у структурі Адміністрації Президента України підрозділів, наближених за своєю суттю до спеціалізованих допоміжних органів глави держави (Головне управління з питань регіональної та кадрової політики і Рада регіонів; Головне управління з питань конституційно-правової модернізації і Конституційна Асамблея тощо), що серед іншого пов'язано

із організаційно-технічним (а де-факто, ще й аналітичним, інформаційним та іншим) забезпеченням Адміністрацією діяльності таких допоміжних органів, як за пп.21. п.4 Положення від 02.04.2010 р. за Указом № 504/2010. Таким чином, роль спеціалізованих допоміжних органів у забезпеченні діяльності глави держави певною мірою залежить від Адміністрації Президента України, що координує та створює належні умови для ефективної реалізації повноважень відповідних спеціалізованих допоміжних органів.

Поза цим, доволі неоднозначною вбачається ініціація формування такого спеціалізованого допоміжного органу глави держави, як Конституційна Асамблея за Указом Президента України від 21.02.2011 р. № 224/2011 [11], приймаючи до уваги ліквідацію Національної конституційної ради відповідно до іншого Указу від 02.04.2010 р. № 477/2010 [12]. 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 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 проектів законів, що вносяться Президентом України до Верховної Ради в порядку законодавчої ініціативи згідно пп.9 п.4 Положення від 02.04.2010 р. за Указом № 504/2010 [10].

У площині причин відновлення роботи такого фахового допоміжного органу глави держави з питань конституційної реформи, як на нас, може розглядатись визнання за Рішенням Конституційного Суду України від 30.09.2010 р. № 20-рп/2010 неконституційними змін до Конституції за Законом від 08.12.2004 р. № 2222-IV. Разом із тим, показовим є й те, що ані в Указі від 21.02.2011 р. № 224/2011 [11], ані в Указі від 25.01.2012 р.

№ 31/2012 [13], які визначають основи формування й мету Конституційної Асамблеї, вказана обставина безпосередньо не згадується.

Відмітимо, що значення даної Конституційної Асамблеї у забезпеченні діяльності глави держави опосередковується механізмом її формування як спеціалізованого допоміжного органу глави держави. Так, наприклад, інституалізація Національної конституційної ради передбачала лише затвердження відповідного Положення Указом від 27.12.2007 р. № 1294/2007 та її складу Указом від 18.02.2008 р. № 139/2008. У свою чергу, процес створення Конституційної Асамблеї видається нами дещо ускладненим, зважаючи на попереднє формування Науково-експертної групи з підготовки Конституційної Асамблеї, затвердження Концепції формування та організації діяльності Конституційної Асамблеї, внаслідок чого даний допоміжний орган більш ніж протягом року після визнання доцільності його створення фактично так свою роботу й не розпочав. Таким чином, у повільному темпі роботи з організації діяльності Конституційної Асамблеї наразі нами вбачається відсутність політичної волі та реального прагнення такої підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України. Натомість правове регулювання організації та діяльності Конституційної Асамблеї нагально потребує затвердження її Положення та Регламенту діяльності із тим, аби створити умови реальної роботи даного спеціалізованого допоміжного органу глави держави в аспекті законодавчих ініціатив Президента України.

Деякі суперечності виявляються й в організації такого спеціалізованого допоміжного органу глави держави, як Національний антикорупційний комітет, сформований відповідно до Указу Президента України від 26.02.2010 р. № 275/2010 [14]. Першочергово зауважимо, що у зв'язку з цим у системі забезпечення діяльності глави держави склалася ситуація паралельного функціонування одразу двох допоміжних органів з питань протидії корупції. Зокрема, йдеться про Міжвідомчу робочу групу з питань протидії корупції, що хоч й у дещо іншому організаційно-

му форматі, проте також як і Національний антикорупційний комітет, опікувалась розробленням антикорупційних заходів та підготовкою пропозицій із вдосконалення законодавства у цій сфері згідно п.3 Положення від 17.04.2008 р. за Указом Президента України № 370/2008 [15] аж до її ліквідації Указом від 02.04.2010 р. № 482/2010 [16]. Підкреслимо, що вказана обставина безпосередньо виявляє непродуманість й непідготовленість організації спеціалізованих допоміжних органів Президента України, що незалежно від причин проведених трансформацій, де-факто призводить до дублювання повноважень й нераціонального використання наявного потенціалу із забезпечення діяльності глави держави. Таким чином, виявлена ситуативність формування Адміністрації Президента України як апарату глави держави повною мірою характеризує організацію діяльності також й спеціалізованих допоміжних органів Президента України.

В якості недоліку організації діяльності Національного антикорупційного комітету можна назвати фрагментарний характер його компетенції, що лише вибірково охоплює окремі напрямки протидії корупції в Україні. Так, відповідно до пп.2, 3 п.3 Положення від 01.09.2011 р. за Указом Президента України № 890/2011 [17], робота даного спеціалізованого допоміжного органу глави держави спрямована на такі заходи попередження корупції, як гармонізація законодавства та спрощення дозвільних процедур ведення малого і середнього бізнесу. Разом із тим, як за М.І. Мельником [18], організація протидії корупції вимагає вироблення значного ширшого кола заходів загально-соціального та спеціально-кримінологічного попередження і не тільки суто правового, але й економічного, соціального, політичного, ідеологічного, організаційного й іншого характеру.

Саме тому нами вбачається можливим і доцільним розширення компетенції Національного антикорупційного комітету у напрямку вироблення проектів антикорупційних програм як у частині оптимізації відповідного правового регулювання протидії корупції (у публічному та приватному секторі), так і під-

вищення рівня правової свідомості та поглиблення кримінологічних досліджень корупції. Отже, у будь-якому разі підготовлені Національним антикорупційним комітетом у межах своєї компетенції пропозиції з протидії корупції не є достатніми для забезпечення в подальшому на їх основі ефективної системи попередження корупційних правопорушень.

Крім цього, акцентуємо увагу й на деяких нюансах найменування даного спеціалізованого допоміжного органу глави держави. Значимо, що останнім часом набула певного поширення практика формування так званих «національних» допоміжних органів, а саме Національного антикорупційного комітету, Національної конституційної ради, Національного центра з питань євроатлантичної інтеграції України, Національної ради з питань становлення та розвитку молоді й т.д. У той же час, статус національного не відображує реального місця та значення таких допоміжних органів у державному механізмі чи хоча б у забезпеченні діяльності глави держави. Інакше кажучи, у цьому випадку національний статус не несе у собі жодного смислового навантаження, чим відрізняється від статусу «національний», який надається закладам й установам згідно Указом Президента України від 16.06.1995 р. № 451/95. А тому більш коректним, як на нас, буде поширення загальних принципів й порядку набуття «національного» або будь-якого іншого статусу й щодо допоміжних органів глави держави відповідно до результатів його діяльності.

Досить помітне місце у забезпеченні діяльності глави держави відіграє Державне управління справами, що виділяється з загального масиву спеціалізованих допоміжних органів Президента України. І, у першу чергу, таким, що відрізняє Державне управління справами є його організація на засадах державної служби, постійний характер діяльності та статус юридичної особи. Іншою особливістю даного допоміжного органу Президента України є його формування за видовою, а не предметною спеціалізацією як інші допоміжні органи. Інакше кажучи, 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 пунктами 1, 3 Положення від 17.12.2002 р. згідно Указу № 1180/2002 [19]. За цим критерієм Державне управління справами навіть може бути співставлене з Адміністрацією Президента України, оскільки робота обох цих допоміжних органів, хоча й у дещо різній площині, проте створює умови діяльності як Президента України, так й інших його допоміжних органів.

У зв'язку з 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 від 23.02.2000 р. № 278/2000 й було сформоване Державне управління справами. При цьому, не зважаючи на таку передачу повноважень з матеріально-технічного забезпечення діяльності глави держави від його апарату до Державного 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 № 1548/2005 [20]. Підкреслимо, що подібна суперечливість нормативно-правового регулювання фактично призводила до ситуації дублювання повноважень у сфері матеріально-технічного забезпечення діяльності глави держави. Разом із тим, й сьогодні специфіка організації діяльності Державного управління справами вказує на його 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 пунктів 9, 11 Положення від 17.12.2002 р. за Указом № 1180/2002 [19].

Необхідно також акцентувати увагу на неоднозначності покладення на Державне

управління справами здійснення матеріально-технічного забезпечення діяльності не тільки Президента України та його допоміжних органів, але й Верховної Ради та Кабінету Міністрів України, як за п.1 Указу Президента України від 23.02.2000 р. № 278/2000 [21]. Зауважимо, що подібна організація діяльності Державного управління справами явно виходить за межі його сутності як допоміжного органу глави держави, однією з іманентних характеристик якого виступає повне спрямування потенціалу на забезпечення діяльності глави держави. Тим більше, що загалом така спроба концентрації матеріально-технічних ресурсів у підпорядкованому Президентові України Державному управлінню справами з метою їх подальшого розподілу відносно Верховної Ради та Кабінету Міністрів України фактично може призводити до формування на цій основі неконституційного засобу впливу глави держави на роботу (принаймні через її організацію) парламенту й уряду.

Саме тому на сьогодні позитивним вбачається виключення таких повноважень Державного управління справами, що не мають відношення до забезпечення діяльності глави держави, відповідно до п.1 Указу Президента України від 23.01.2007 р. № 33/2007 [22]. З іншого боку, недоліком актуальних нормативно-правових засад організації діяльності даного спеціалізованого допоміжного органу глави держави виступає те, що чинне Положення про Державне управління справами від 17.12.2002 р. за Указом № 1180/2002 [19] так і не враховує вищеназваного вилучення в нього повноважень із матеріально-технічного забезпечення діяльності Верховної Ради та Кабінету Міністрів України. Загалом же пріоритетним у правовому регулюванні організації та діяльності 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 Рахунковою палатою [23] бюджетні правопорушення й неефективне використання коштів Державним управлінням справами.

Відмітимо, що мережа спеціалізованих допоміжних органів Президента України направлена на забезпечення його діяльності у різних сферах суспільних відносин, у тому числі в економічній сфері. Відтак, у розрізі впровадження економічних реформ і забезпечення сталого економічного розвитку України й належить розглядати сформований згідно Указу Президента України від 26.02.2010 р. № 273/2010 [24] Комітет економічних реформ.

При цьому, підкреслимо, що вихідним базисом організації та діяльності даного спеціалізованого допоміжного органу має виступати саме компетенція глави держави. Разом із тим, положення Конституції України, які визначають правовий статус Президента України, прямо не передбачають його повноваження у забезпеченні економічної самостійності України, а також розробці та здійсненні загальнодержавних програм економічного розвитку, що за пунктами 1, 4 ч.1 ст.116 Конституції України [8] відноситься до компетенції Кабінету Міністрів. Відтак, Президент України не має самостійних повноважень з вироблення та реалізації державної економічної політики, натомість його роль у цьому (а відповідно й Комітету економічних реформ) опосередковується правом законодавчої ініціативи глави держави (у тому числі й з економічних питань), а також його відносинами з урядом. З приводу останнього, зазначимо, що згідно ч.2 ст.25 Закону України від 07.10.2010 р. № 2591-VI [25] Кабінет Міністрів України уповноважений забезпечувати реалізацію програм Президента України. Однак, вказане жодною мірою ще не означає можливість здійснення Президентом України виконавчої влади чи управління ним діяльністю Кабінету Міністрів України у сфері реалізації своїх програм. А тому сумнівним постає визначення за Указом Президента України від 15.03.2012 р. № 198/2012 [26] відповідних керівників центральних органів виконавчої влади відповідальними за напрямками упровадження його Програми економічних реформ. Усе вищевикладене у правовому полі й виступає об'єктивною передумовою форму-

вання та діяльності Комітету економічних реформ.

Відзначимо, що діяльність самого Комітету економічних реформ згідно пунктів 1, 3, 4 Положення від 17.03.2010 р. за Указом Президента України № 355/2010 [27] спрямовується 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 «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». В аспекті цього необхідно вказати, що правове й програмне забезпечення реформування економіки України не може обмежуватись однією лише Програмою Президента України й щонайменше потребує затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України, яка за ч.1 ст.10 Закону України від 07.10.2010 р. № 2591-VI [25] вже й має базуватись на передвиборній програмі Президента України. Разом із тим, станом на 01.04.2012 р. така Програма діяльності Кабінету Міністрів України (яку не слід ототожнювати з Державною програмою економічного і соціального розвитку України на 2010 рік) так затверджена й не була.

У такій ситуації більш доречним постає зосередження потенціалу Комітету економічних реформ не стільки на забезпеченні впровадження даної Програми Президента України, у тому числі навіть через організацію додаткового допоміжного органу – Координаційного центру з упровадження економічних реформ (Указ від 02.07.2010 р. № 747/2010), а на сприяння підготовці та включенню до програми діяльності уряду пропозицій глави держави з економічних питань. Тим більше, що Програма діяльності Кабінету Міністрів України являє собою комплексний (не тільки реформування, але й розвитку) взаємоузгоджений (не тільки економічної, але й інших сфер) документ, що є результатом консенсусу і уряду (готує її), і парламенту (схвалює її), і глави держави (грунтується на його передвиборній програмі). Діяльність же Комітету економічних ре-

форм на сьогодні спрямована на забезпечення впровадження власної Програми Президента України, яка в економічній сфері фактично підміняє собою відсутню Програму діяльності Кабінету Міністрів.

Поза цим, аналогічна інноваційна спрямованість простежується у компетенції не тільки вищерозглянутого Комітету економічних реформ, але й такого спеціалізованого допоміжного органу глави держави, як Громадська гуманітарна рада, створена відповідно до Указу Президента України від 02.04.2010 р. № 469/2010 [28]. Слід вказати, що конституційно-правове регулювання інституту глави держави передбачає лише загальний статус Президента України як гаранта додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина, а також повноваження по зверненню з посланнями про внутрішнє становище України як за ч.2 ст.102, п.2 ч.1 ст.106 Конституції України [8]. Вказане має наслідком подібну загальність визначення компетенції й самої Громадської гуманітарної ради, що в цілому стосується гуманітарного розвитку, а саме вивчення процесів і підготовки пропозицій щодо забезпечення додержання прав і свобод людини і громадянина у сферах освіти, науки, культури і мистецтва, охорони здоров'я, інтелектуальної та творчої діяльності згідно п.1, 3 Положення від 02.04.2010 р. за Указом № 469/2010. Таким чином, правове забезпечення діяльності Громадської гуманітарної ради через остаточну невизначеність сфери «гуманітарного розвитку» де-факто допускає вивчення й підготовку нею пропозицій практично з необмеженого кола питань (хіба що за виключенням економічної, політичної, міжнародної й деяких інших сфер).

Слід наголосити, що результати роботи Громадської гуманітарної ради обов'язкового значення для органів публічної влади не мають, зокрема за абз.3 п.8 Положення від 02.04.2010 р. [28] її рішення можуть надсилатись для розгляду центральними та місцевими органами виконавчої влади. У той же час, сам характер протоколів засідань Громадської гуманітарної ради явно носить не стільки рекомендаційний, як директивний характер. Так,

наприклад, за протоколом засідання Громадської гуманітарної ради від 30.06.2011 р. [29] Кабінет Міністрів України мав утворити комісію для вивчення реального стану галузі культури у термін до 01.12.2011 р., Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення – відповідним чином переглянути ліцензійні умови у термін до 31.12.2011 р. і т.д. При цьому, з приводу останньої, то згідно статей 2, 3 Закону України від 23.09.1997 р. № 538/97-ВР [30] Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення є незалежною і у своїй діяльності керується виключно лише Конституцією та законами України і аж ніяк не рішеннями Громадської гуманітарної ради, навіть у разі їх вираження у відповідних дорученнях або актах Президента України.

Отже, як на нас, нормативно-правове регулювання діяльності Громадської гуманітарної ради має спрямовуватись, у першу чергу, на деталізацію предмета її відання та забезпечення втілення результатів діяльності виключно лише через видання актів та законодавчі ініціативи Президента України. При цьому, беручи до уваги неоднозначність й широту охоплення компетенцією Громадської гуманітарної ради усієї «гуманітарної» сфери, можливим постає використання досвіду забезпечення діяльності глави держави у Російській Федерації, що передбачає функціонування одразу декількох допоміжних органів у цій сфері. Зокрема, йдеться про Раду з науки, технологій та освіти, Раду з культури та мистецтв і Раду з розвитку громадського суспільства і прав людини як за Указами Президента РФ від 30.08.2004 р. № 1131, від 30.08.2004 р. № 1132, від 01.02.2011 р. № 120. Вбачається, що формування окремих профільних допоміжних органів Президента України з питань освіти та науки, культури і мистецтв, охорони здоров'я, прав і свобод людини і громадянина сприятиме більшій спеціалізації, фаховому охопленню й вивченню конкретних галузевих проблем і ґрунтовнішій проробці пропозицій щодо розвитку названих сфер.

Поза цим, досить неоднозначною, як на нас, постає організація діяльності такого спеціалізованого допоміжного органу глави дер-

жави, як Комісія з питань попередження катувань, до завдань якої відповідно до п.3 Положення від 27.09.2011 р. за Указом Президента України № 950/2011 [31] відноситься виявлення фактів катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання, внесення в установленому порядку Президентом України пропозицій щодо їх припинення і запобігання повторенню. З одного боку, зазначене виступає безперечним позитивом в аспекті інтенсифікації правозахисної роботи в державі, а також певною мірою й реалізації статусу Президента України як гаранта додержання прав і свобод людини і громадянина. З іншого боку, за п.1 Положення від 27.09.2011 р. маємо розглянути даний інститут, передусім, саме в контексті Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання від 18.12.2002 р.

Згідно з цим, Комісія з питань попередження катувань серед іншого має відповідати таким вимогам, як незалежність та доступ до будь-яких місць утримання під вартою, як за статтями 17, 20 Факультативного протоколу від 18.12.2002 р. [32]. На нашу думку, ознака незалежності не у повній мірі втілена в організацію діяльності Комісії з питань попередження катувань, що зумовлено її функціональною та організаційною приналежністю до системи забезпечення діяльності Президента України в якості його консультативно-дорадчого органу (п.1 Положення від 27.09.2011 р.), а також внесенням за результатами своєї роботи відповідних пропозицій саме Президентом України, повноваження якого у цій сфері, до речі, так само чітко не визначені. Загалом же підвищення незалежності й ефективності діяльності Комісії з питань попередження катувань потребує надання їй засобів реагування на виявлені порушення прав людини, хоча би за аналогією з актами реагування Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Так само й щодо доступу до будь-яких місць утримання під вартою, хоч п.4 Поло-

ження від 27.09.2011 р. [31] й передбачає таке право Комісії з питань попередження катувань, проте згідно ст.24 Кримінально-виконавчого кодексу України від 11.07.2003 р. № 1129-IV [33] представники даного органу не належать до осіб, які мають право відвідувати установи виконання покарань без спеціального дозволу, а можливість делегування такого права Президентом України за ст.24 КВК України не передбачена. Таким чином, доступ представників Комісії з питань попередження катувань до місць утримання під вартою щонайменш є дуже ускладненим необхідністю одержання спеціальних дозволів на це з боку адміністрацій установ виконання покарань, що, наприклад, майже унеможливає передбачене п.4 Положення від 27.09.2011 р. «позапланове» відвідування таких установ.

Отже, вважаємо, що Комісія з питань попередження катувань як незалежного й дієвого національного превентивного механізму за своєю суттю безпосередньо не належить до системи забезпечення діяльності Президента України й з метою сприяння виконання Україною зобов'язань за Факультативним протоколом до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання від 18.12.2002 р. потребує функціональної й організаційної самостійності, можливості безперешкодно відвідувати місця утримання під вартою і не тільки виявляти, але й вживати заходів до усунення виявлених порушень прав людини.

Насамкінець не можна окремо не зауважити організацію забезпечення діяльності Президента України у з питань чемпіонату Європи 2012 р. з футболу, представлену утвореним за Указом Президента України від 02.04.2010 р. № 470/2010 [34] Комітетом з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу. При цьому, показовим є те, що даний спеціалізований допоміжних орган глави держави був сформований із одночасною ліквідацією Координаційної ради з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи

2012 р. з футболу, яка, виходячи з положень Указу Президента України від 08.05.2007 р. № 389/2007 [35], за своєю суттю, організацію і навіть принципом формування персонального складу ніяк не відрізнялась від «новоствореного» Комітету з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу. Вбачається, що так само як і ліквідація Секретаріату Президента та створення Адміністрації Президента України, й у даному разі навряд чи можна говорити про реальне прагнення вдосконалення забезпечення діяльності Президента України.

Тут також необхідно визначити, що досить незрозумілим залишається питання, на забезпечення яких саме конституційних повноважень глави держави був сформований вказаний спеціалізований допоміжний орган Президента України. Слід вказати, що на сьогодні вже склалась певна практика утворення допоміжних органів безпосередньо не пов'язаних із забезпеченням діяльності Президента України, що відображає викривлене розуміння таких допоміжних органів як своєрідної арени обговорення та прийняття (нерідко політичних) рішень з різних питань державного управління. Не є виключенням й Комітет з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу, характерною ознакою організації якого є повна нормативна невизначеність його конкретних повноважень. Внаслідок цього, об'єктивної потреби у функціонуванні даного спеціалізованого допоміжного органу глави держави в рамках системи забезпечення діяльності Президента України не вбачається.

Таким чином, підкреслимо наступне. По-перше, спеціалізовані допоміжні органи Президента України формуються переважно за предметною (конкретне питання), а не за видовою (різновид забезпечувальної діяльності) спеціалізацією, охоплюючи аналітичне, інформаційне, матеріально-технічне і пріоритетно консультативно-дорадче забезпечення діяльності Президента України. По-друге, формування мережі спеціалізованих допоміжних органів Президента України характеризується тими самими закономірностями, що й станов-

лення апарату глави держави в Україні, а саме щодо суперечливої численних ліквідації та відновлення діяльності тотожних за своєю суттю допоміжних органів, а також набуттям і здійсненням повноважень, що виходять за межі забезпечення виконання Президентом України конституційних повноважень глави держави.

І, по-третє, спеціалізовані допоміжні органи глави держави наразі відіграють досить неоднозначну роль у забезпеченні виконання Президентом України конституційних повноважень, з одного боку, охоплюючи різні конкретно-спеціальні напрямки діяльності глави держави, а, з іншого боку, характеризуючись непослідовністю формування, суперечливістю правового статусу і виконанням повноважень поза сферою забезпечення діяльності глави держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. 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.
2. Плахотнюк Н. Г. Институт президентства в Україні: становлення та розвиток / Н. Г. Плахотнюк, В. І. Мельниченко. – К. : Вид. дім. «Максимум», 2004. – 224 с.
3. 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» / Н. О. Рибалка. – К., 2009. – 18 с.
4. Указ Президента України «Про ліквідацію Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права» : від 02.04.2010 р., № 478/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 26. – Ст. 1009.
5. Указ Президента України «Про Комісію зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права» : від 05.11.2010 р., № 1015/2010 // Офіційний вісник Президента

України. – 2010. – № 30. – Ст. 971.

6. Указ Президента України «Про Раду регіонів» : від 20.09.1994 р., № 534/94 // Урядовий кур'єр. – 1994. – № 146–147.

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

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

9. Крусян А. Президент України: особливості конституційно-правового статусу та тенденції його удосконалення / А. Крусян // Юридичний вісник. – 2001. – № 2. – С. 49–57.

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

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

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

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

15. Указ Президента України «Про Міжвідомчу робочу групу з питань протидії корупції» : від 17.04.2008 р., № 370/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 18. – Ст. 565.

16. Указ Президента України «Про ліквідацію Міжвідомчої робочої групи з питань протидії корупції» : від 02.04.2010 р., № 482/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 13. – Ст. 446.

17. Указ Президента України «Питання

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

18. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право і кримінологія; кримінально-виконавче право» / М. І. Мельник ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2002. – 31 с.

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

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

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

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

23. 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>.

24. Указ Президента України «Про утворення Комітету з економічних реформ» : від 26.02.2010 р., № 273/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 16. – Ст. 730.

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

26. Указ Президента України «Про керівників напрямів реформ» : від 15.03.2012 р., № 198/2012 // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 51.

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

28. Указ Президента України «Про Гро-

мадську гуманітарну раду» : від 02.04.2010 р., № 469/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 974.

29. Протокол за результатами засідання Громадської гуманітарної ради 30 червня 2011 року / Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/20753.html>.

30. Закон України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» : від 23.09.1997 р., № 538/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 48. – Ст. 296.

31. Указ Президента України «Про Комісію з питань попередження катувань» : від 27.09.2011 р., № 950/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 76. – Ст. 2826.

32. Факультативний протокол до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність,

видів поводження та покарання : від 18.12.2002 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 31. – Ст. 2201.

33. Кримінально-виконавчий кодекс України : від 11.07.2003 р., № 1129-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 33. – Ст. 1767.

34. Указ Президента України «Про Комітет з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу» : від 02.04.2010 р., № 470/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 975.

35. Указ Президента України «Про забезпечення підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу» : від 08.05.2007 р., № 389/2007 // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 7. – Ст. 135.

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/e-journals/FP/2012-1/12zoizgd.pdf>

Виконано аналіз нормативно-правового регулювання організації та діяльності спеціалізованих допоміжних органів Президента України, встановлено основні закономірності та напрямки їхнього формування, роль й місце у забезпеченні діяльності глави держави.

Зозуля О.И. Роль специализированных вспомогательных органов Президента Украины в обеспечении деятельности главы государства

Выполнен анализ нормативно-правового регулирования организации и деятельности специализированных вспомогательных органов Президента Украины, установлены основные закономерности и направления их формирования, роль и место в обеспечении деятельности главы государства.

Zozulja O.I. The Role of Specialized Subsidiary Bodies of the President of Ukraine in Providing Activities Head of State

The analysis of normative-legal regulation of organization and activities of the specialized subsidiary bodies of President of Ukraine is made, also it was established the basic principles and directions of their formation, role and place in the providing activities head of state.