

УДК 342.519(477)

Ю.О. ПОЛЯКОВА, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ОРГАНИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ТА ЇХ МІСЦЕ В МЕХАНІЗМІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВОЮ

Ключові слова: органи, діяльність, забезпечення, Президент, система, держава, управління, механізм

Система державного управління, що існує в Україні, орієнтована на дієву роботу державних органів при ефективному керівництві ними з боку Президента України, який задає стратегічний вектор діяльності органів влади і приймає рішення, що мають основоположне значення у сферах державного будівництва, формування громадянського суспільства, міжнародних відносин.

Відповідно до Конституції України Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина і наявність цих фундаментальних обов'язків визначає його особливе місце у державному механізмі. Поряд із цим широке коло повноважень Президента, визначених ст.106 Конституції, дає змогу стверджувати, що інститут президентської влади у сучасних конституційних умовах є фактором забезпечення належного та ефективного управління державою, яке може здійснюватися виключно главою держави, оскільки, відповідно до конституційних норм, Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.

Це означає, що Президент України реалізує свої повноваження самостійно в політичній площині, але, в той же час, в організаційному плані для здійснення своїх повноважень глава держави в своїй діяльності спирається на консультативні, дорадчі та інші допоміжні

органи і служби, склад та структуру яких він визначає самостійно, орієнтуючись при цьому на обсяги коштів, передбачених у Державному бюджеті України, які спрямовуються на діяльність цих структур (п.28 ст.106 Конституції України) [1].

В останні роки місце та роль цих органів в механізмі реалізації повноважень Президента України є вкрай вагомою, на певних історичних етапах розвитку української держави ці органи ставали головними учасниками політичних процесів, набували функцій їм не притаманних. Нині ці органи знов набули свого функціонально-логічного правового та політичного статусу, але й досі остаточно не визначеними залишаються питання про їх фактичну роль у структурі державного механізму.

До проблем політико-правового статусу органів, що забезпечують діяльність глави держави, зверталися такі вчені, як І.І. Бодрова, О.І. Зозуля, О.М. Осавелюк, І.М. Петрів, С.Г. Серьогіна, О.В. Щипанов та ін.; відповідно ця проблема не пройшла поза увагою науковців, які виходять з того, що система забезпечення діяльності Президента – це складне багатоаспектне формування, з чим слід погодитися [2, с.5].

На тому, що ці органи в структурі державного управління мають високий політичний статус, наголошує Б.А. Страшун, який небезпідставно вважає, що «виникнення таких органів і установ належить до порівняно недавнього часу, хоча сьогодні без них важко уявити функціонування глави держави, яку б юридичну форму він не мав. Часом їх політичне значення навіть більш вагоме, ніж значення формальних конституційних органів» [3].

Як зазначає І.І. Бодрова значення цих органів в механізмі державного управління полягає в тому, що завдяки їх існуванню, спираючись на них Президент «здійснює державну владу, виконує покладені на нього повноваження, досягає поставлених перед ним суспільством цілі і завдання» [4, с.96].

З приводу найважливішої ролі органів забезпечення діяльності Президента О.М. Оса-

велюк пише, що «провідна роль у державному апараті завжди належала і належатиме органам державної влади: главі держави, парламенту, уряду. Разом із тим, сучасні форми правління, розробки і прийняття нормативних правових актів органами державної влади вимагають все більш широкої участі допоміжних державних органів. Нині важко собі уявити ефективну роботу президентів без Адміністрації Президента, так само як роботу парламентів без апарату парламенту, а депутата без помічників». Цей вчений також вказує на те, що у «вітчизняній і зарубіжній літературі дуже мало спеціальних досліджень, присвячених аналізу взаємовідносин органів державної влади та допоміжних державних органів, правового статусу останніх, їх зародження» [5].

До цього можна додати, що недоліком сучасної науки є відсутність конкретики щодо питання визначення місця та ролі цих органів у механізмі держави. Таким чином, метою цієї статті є уточнення місця, яке займають органи, що забезпечують діяльність глави держави в механізмі державного управління. Її новизна полягає в нетрадиційному підході до розподілу допоміжних органів в контексті всебічного забезпечення діяльності Президента України, а саме у поділі до двох найважливіших сфер президентської діяльності: 1) значення органів забезпечення діяльності Президента України виявляються у сфері організації діяльності Президента в управлінській площині; 2) значення органів забезпечення діяльності Президента України виявляються у сфері забезпечення життєдіяльності Президента, тобто в сфері безпеки, побуту, відпочинку та ін.

Діяльність Президента України щодо здійснення конкретних завдань, функцій і реалізації належних йому повноважень забезпечується поєднанням індивідуальних зусиль глави держави та утворюваних координаційних, консультативних та інших структурних підрозділів (органів) при Президентові України. Ці органи складають той «організаційний

каркас», спираючись на який, глава держави здійснює свої повноваження, вони є тими структурними елементами в механізмі держави, за допомогою яких і реалізується президентська влада.

При визначенні поняття організаційної форми, стосовно до реалізації президентської влади, слід виходити з того, що діяльність Президента здійснюється, головним чином, у формі індивідуальної владної діяльності. Разом із тим, поряд з індивідуальною президентською владною діяльністю, глава держави для підвищення власної ефективності, оперативності та інформативності, використовує також окремі органи, які функціонально та організаційно включаються в єдину систему президентської влади. Створення таких органів передбачено українською Конституцією (Рада національної безпеки і оборони України, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим), а також вони, відповідно до конституційної норми, можуть утворюватися за ініціативою самого Президента (п.28 ст.106 Конституції України).

Поява допоміжних державних органів (адміністрацій, рад, представництв, комісій тощо) викликано багатьма причинами, однією з яких є посилення втручання держави в управління соціальними процесами в суспільстві. Це вимагало особистої участі глави держави у прийнятті рішень з багатьох важливих питань. У цій ситуації без раціоналізації праці, передачі частини технічних допоміжних функцій (підготовка проектів нормативних правових актів, оцінка документів, що надійшли з інших органів, їх розподіл компетентним виконавцям) найближчим помічникам стало неможливо [5].

Відповідно для сприяння главі держави у реалізації його конституційних повноважень, створення умов для реалізації гарантій президентської діяльності в усіх країнах світу існує система забезпечення його діяльності, спрямована на правове, документальне, інформаційно-аналітичне, організаційне та інше забезпечення президентської діяльності.

У даному випадку наша держава не є виключенням: владні прерогативи Президента України, пов'язані з його конституційно-правовим статусом, мають можливість повноцінної реалізації лише в умовах відповідного кваліфікованого сприяння, що надається на професійній основі різними органами, організаціями, посадовими особами, складовими системи забезпечення діяльності глави держави.

Безпосередня включеність цих органів, організацій і посадових осіб у механізм здійснення державно-владних повноважень Президента, дозволяє говорити про систему забезпечення діяльності глави держави як необхідної, невід'ємної частини системи президентської влади в Україні.

Місце цих органів у системі механізму управління державою важко переоцінити, специфіка її положення в системі забезпечення діяльності Президента України, в державному апараті полягає в тому, що ця система становить його «апаратне оточення», за допомогою якого створюються умови реалізації президентських повноважень і гарантій, організується взаємодія Президента України з іншими частинами державного апарату, міжнародною спільнотою та суспільством.

У найбільш концентрованому вигляді значення органів забезпечення діяльності Президента України проявляються у сфері забезпечення виконання прямих управлінських функцій главою держави. Саме вони служать для проведення в життя рішень глави держави, з їх допомогою він впливає на всі державні органи та суспільство, досягаючи поставлених цілей. Робота цих органів пов'язана із забезпеченням діяльності глави держави, а не здійсненням державно-владних повноважень, хоча при цьому вони володіють значними важелями впливу на державні органи, в тому числі на органи державної влади; забезпечують двосторонній зв'язок глави держави із суспільством, державними органами, їх підрозділами, окремими посадовими особами тощо [3].

У нинішніх умовах ці органи покликані забезпечити ефективне здійснення Президе-

нтом України своїх конституційних повноважень, реалізацію главою держави консолідуючої ролі в об'єднанні усіх конструктивних сил в суспільстві, прискореного вирішення нагальних соціальних, економічних та інших проблем [6].

Також, органи забезпечення діяльності Президента України створюються й діють для забезпечення цілей розвитку держави в цілому, а не якоїсь частини суспільства або державного відомства. До складу цих органів можуть входити представники різних відомств, соціальних груп, фахівців з різних галузей науки, управління, культури, мистецтва, політики, економіки і т. ін., які мають власну позицію та власні інтереси, що утруднює реалізацію єдиної загальнодержавної політики у тій, або іншій сфері державного управління. У свою чергу, прийняття узгоджених рішень в межах роботи рад, комісій, комітетів створює передумови для напрацювання єдиного підходу до вирішення тих, або інших проблем стратегічного масштабу та політичного характеру. Тобто, об'єднання представників окремих відомств, сфер суспільного буття дає змогу допоміжним органам сприяти вирішенню найважливіших завдань державного управління на основі консенсусу.

Значною мірою місце органів забезпечення діяльності Президента України в механізмі державного управління пов'язано з їх значенням як посередника між главою держави і зовнішнім середовищем. У даному випадку їх призначення полягає в наступному:

- у точному і повному повідомленні главі держави всіх зовнішніх сигналів, що мають значення для прийняття їм рішень з предмету своєї компетенції. Допоміжний апарат дозволяє главі держави отримувати альтернативну офіційним каналам інформацію, забезпечувати необхідну, часом неформальну, взаємодію з конституційними органами влади, силовими установами тощо;

- у доведенні політичних сигналів від глави держави до суспільства, окремих частин громадянського суспільства, державних орга-

нів, іноземних держав та міжнародних співтовариств;

– у можливості організувати «зворотній зв'язок» між Президентом та суспільством завдяки залученню представників громадськості до роботи в структурах, що забезпечують діяльність Президента України. Представники громадськості мають можливість впливати на реалізацію повноважень глави держави шляхом участі в роботі консультативно-дорадчих органів, створених при Президентові України. Нині громадськість бере участь в роботі цілого ряду консультативно-дорадчих органів, до складу яких входять:

а) громадська гуманітарна рада, яка створена з метою підготовки пропозицій щодо забезпечення додержання прав і свобод людини і громадянина у сферах освіти, науки, культури і мистецтва, охорони здоров'я, інтелектуальної та творчої діяльності, впровадження системних реформ для досягнення відповідності європейським стандартам захисту таких прав;

б) комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, що готує пропозиції щодо заходів для завершення виконання Україною зобов'язань, що випливають з її членства у Раді Європи, досягнення відповідності положень Конституції України європейським стандартам і цінностям на основі рекомендацій Венеціанської Комісії. Веде аналіз нормативно-правових актів та моніторинг ефективності реалізації таких актів для приведення їх у відповідність із європейськими нормами і стандартами, вимогами політичної складової Копенгагенських критеріїв 1993 року щодо набуття членства України в ЄС, а також підготовка пропозицій з удосконалення законодавства України;

в) національний антикорупційний комітет, який здійснює системний аналіз стану корупції в Україні та заходів, що вживаються для запобігання їй та протидії їй. Розробляє з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду, рекомендацій провідних світових організацій проекти актів законодавства з питань посилення боротьби з корупцією;

г) науково-експертна група Конституційної асамблеї, що являє собою постійно діючий орган Конституційної асамблеї, що розробляє засади та концепції діяльності Асамблеї, яка в сесійному режимі формуватиме основні напрями Конституційної реформи в Україні [7].

Вагома роль органів забезпечення діяльності Президента України полягає ще й у тому, що вони являють собою найбільш вільну і неформальну частину в жорстко регульованому державному механізмі. Наявність цих органів дає можливість Президенту моделювати наслідки тих, або інших політичних рішень, не виносячи їх на широке обговорення на засіданнях Уряду, Верховної Ради і відповідно в суспільстві, приймати найважливіші рішення на основі виваженого прогнозу.

Значення органів забезпечення діяльності Президента України виявляється також і в тому, що саме вони надають процесу організації президентської влади ознак системності. Як здається, під системою забезпечення діяльності Президента України доцільно розуміти комплекс органів, що забезпечують правове, документальне, інформаційно-аналітичне, організаційне, транспортне, фінансове, матеріально-технічне, житлове, соціально-побутове, медичне, санаторно-курортне та інше забезпечення діяльності Президента за допомогою сприяння у виконанні повноважень і створення умов для реалізації гарантій діяльності у встановлених правовими нормами формах і порядку. Велике значення мають допоміжні органи спеціальної компетенції, що забезпечують особисту безпеку глави держави та його господарські потреби. Їх виникнення пов'язане з потребою захисту глави держави від різних загроз та з метою господарського обслуговування його діяльності. Їх робота пов'язана не з забезпеченням основних повноважень глави держави, а з його особистим забезпеченням і господарським забезпеченням інших державних органів, що мають відношення до діяльності глави держави. Факторами забезпечення єдності даної системи слід вважати те, що глава держави особисто здійс-

ное загальне керівництво цією системою, а також те, що Президент самостійно визначає її архітектуру.

Таким чином, система органів є об'єктивно необхідною, невід'ємною частиною системи президентської влади в Україні, поза наявність цієї системи в нинішніх умовах президентська влада не може існувати, оскільки фактично, глава держави позбавляється головних інструментів комунікації та впливу на суспільно-політичні процеси, утруднюється комунікація з іншими державними інститутами та громадськими організаціями.

Відповідно, як на нас, надання цим органам «допоміжного» статусу є доречним, водночас ці органи мають бути віднесені до найважливіших структур, які займають вагоме місце в структурі президентської управлінської вертикалі, забезпечуючи функціонування механізму забезпечення реалізації повноважень Президента, підтримуючи його політичну волю та являючись її провідниками у державі і суспільстві.

Таким чином, маємо визнати, що органи, які забезпечують діяльність глави держави, посідають вагоме місце в механізмі управління державою. За своїм функціональним призначенням вони беруть участь в організації діяльності Президента в усіх ланках державного управління, окрім того ці органи займають провідне місце у забезпеченні особистої безпеки Президента, створюють необхідні побутові умови для його діяльності, забезпечують господарські потреби голови держави.

На нашу думку, значення цих органів у забезпеченні діяльності глави держави може бути зведено до двох найважливіших сфер:

1. Значення органів забезпечення діяльності Президента України виявляється у сфері організації діяльності Президента в управлінській площині.

2. Значення органів забезпечення діяльності Президента України виявляється у сфері забезпечення життєдіяльності Президента,

тобто, у сфері безпеки, побуту, відпочинку тощо.

Таким чином, специфіка положення органів забезпечення діяльності Президента України в державному апараті полягає в тому, що ця система є тією ланкою державного управління, яка орієнтована, перш за все, на потреби глави держави, що впливають із обсягу президентських повноважень та тих гарантій, що держава надає Президенту України під час здійснення ним своїх повноважень, та після того, як глава держави залишить посаду.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Щипанов А. В. Конституционно-правовая природа системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации : автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право, муниципальное право» / А. В. Щипанов. – Екатеринбург, 2011. – 24 с.
3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для студентов юридических вузов и факультетов / отв. ред. проф. Б. А. Страшун. – 3-е изд., обновл. и дораб. – М. : Изд-во БЕК, 2000. – 784 с.
4. Бодрова І. І. Система допоміжних органів при Президентіві України / І. І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 23. – С. 94–104.
5. Осавелюк А. М. Учреждение и эволюция вспомогательных органов глав государств, парламентов и правительств / Осавелюк А. М. // Национальные интересы. – 2006. – № 1. – С. 14–22.
6. Указ президента України «Про першочергові заходи із забезпечення діяльності Президента України» : від 25.02.2010 р., № 265/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/10545.html>.

7. Участь громадськості в реалізації владних повноважень Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/content/gromadsky_organy.html.

Полякова Ю. О. Органи забезпечення діяльності Президента України та їх місце в механізмі управління державою / Ю. О. Полякова // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 311–316 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_54.pdf

Визначена роль органів забезпечення діяльності Президента України та їх місце в механізмі управління державою. Зроблений висновок, що ці органи являють собою систему утворення, забезпечують можливість реалізації повноважень глави держави в управлінській площині, у сфері комунікації з іншими органами державної влади з суспільством та міжнародною спільнотою.

Полякова Ю.А. Органы обеспечения деятельности Президента Украины и их место в механизме управления государством

Определена роль органов обеспечения деятельности Президента Украины и их место в механизме управления государством. Сделан вывод, что эти органы представляют собой системное образование, обеспечивают возможность реализации полномочий главы государства в управленческой плоскости, в сфере коммуникации с другими органами государственной власти с обществом и международным сообществом.

Poljakova Ju.O. Organs which Provide the Activities of the President of Ukraine and Their Place in the Mechanism of State Management

The role of the President of Ukraine to ensure activities and their place in the governance of the State is defined. There was concluded that these authorities constitute a system, which provide realization of powers of the head of state in management, in communication with other bodies of state power and society and the international community.

Форум права