

УДК 351.74+35.075.31(477)

**І.В. ЗОЗУЛЯ**, докт. юрид. наук, проф., Харківський національний університет внутрішніх справ

## ЩОДО ЧЛЕНСТВА ВИЩОГО КЕРІВНИЦТВА ДЕРЖАВИ У ДОПОМІЖНИХ ОРГАНАХ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ПРАВООХОРОННОГО СПРЯМУВАННЯ

**Ключові слова:** членство, керівництво, державні структури, відомства, організації, допоміжні органи правоохоронного спрямування

Слід зазначити, що станом на сьогодні з 1992 року Президентом України указами або розпорядженнями було створено (або змінено їх склад) 762 допоміжних органів правоохоронного та силового спрямування. Наприклад, у 1996 році була створена Міжвідомча комісія з питань авіаційної політики, безпеки авіації та використання повітряного простору; у 2001 році, Указом № 17/2001 – Комісія з питань реформування правоохоронних органів в Україні [1]; у 2005 році, за Указом 834/2005 – Міжвідомча комісія з питань реформування правоохоронних органів [2]; у 2008 році, за Указом Президента України № 245/2008 – Комісія з розроблення проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України [3] та ін. А також видано 1582 документа щодо створення тих чи інших комітетів, або зміни у їх складі – наприклад – Укази Президента України «Про зміни у складі Комітету з питань реформування правоохоронних органів» від 26.02.2013 р. № 92/2013 [4], «Про Комітет з питань реформування правоохоронних органів» від 06.04.2012 р. № 252/2012 [5] тощо.

Зокрема, метою створення останнього Комітету з питань реформування правоохоронних органів було «усунення дублювання повноважень правоохоронних органів, оптимізації їх структури і чисельності, чіткого визначення

та розмежування компетенції цих органів, підготовки узгоджених пропозицій щодо їх подальшого комплексного реформування, підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення прав і свобод людини» [5].

Аналіз складу означених допоміжних органів (а такий висновок виходить далеко за межі тільки правоохоронного спрямування) свідчить про певну типовість у призначенні до них переважно одних й тих самих високопосадовців держави, що, безумовно, або призводить до їх надмірного перевантаження, або унеможливорює повноцінне функціонування названих органів.

Так, нещодавні зміни у складі Комітету, що відбулись за вже озвученим Указом Президента України «Про зміни у складі Комітету з питань реформування правоохоронних органів» від 26.02.2013 р. № 92/2013 [4] та, відповідно, стосовно нового складу Комітету в редакції від 01.03.2013 р. Указу [5], підтверджують тезу, що до складу будь-якого значущого державного органу в Україні, за деякими виключеннями, завжди включають одних й тих самих осіб – безпосередньо для цього Комітету, це Президент України, який одночасно є головою органу (у даному випадку – Комітету); Секретар Ради національної безпеки і оборони України, виконавчий секретар органу (Комітету); Прем'єр-міністр України; Міністр внутрішніх справ України; Голова Служби зовнішньої розвідки України; Міністр юстиції України; Глава Адміністрації Президента України; Генеральний прокурор України (за згодою); Голова Служби безпеки України. А також: директор Національного інституту стратегічних досліджень; Радник Президента України; Голова Комітету Верховної Ради України з питань верховенства права та правосуддя (за згодою); Міністр доходів і зборів України; Голова Вищої ради юстиції (за згодою); Міністр фінансів України; директор Інституту законодавства Верховної Ради України (за згодою); Голова Державної прикордонної служби України; Голова Державної пенітенціарної служби України; Голова Вер-

ховного Суду України (за згодою); Радник Президента України; заступник Секретаря Ради національної безпеки і оборони України; президент Національної академії правових наук України, ректор Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» (за згодою); директор Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України (за згодою).

Щодо складу того ж РНБО України за Указом Президента України «Про склад Ради національної безпеки і оборони України» від 18.01.2013 р. № 33/2013 [6], то до нього входять Президент України, який одночасно є головою РНБОУ; Прем'єр-міністр України; Міністр внутрішніх справ України; Голова Служби зовнішньої розвідки України; Секретар Ради національної безпеки і оборони України; Міністр юстиції України; Глава Адміністрації Президента України; Генеральний прокурор України (за згодою); Голова Служби безпеки України – і додатково – Міністр закордонних справ України; Міністр оборони України; Голова Верховної Ради України (за згодою); Голова Національного банку України (за згодою).

Та сама тенденція зберігається й стосовно складу Національного антикорупційного комітету, створеного за Указом Президента України «Про деякі питання Національного антикорупційного комітету» від 16.03.2012 р. № 201/2012 [7] в редакції від 26.03.2013 р.

Стосовно складу Комісії з питань реформування правоохоронних органів в Україні, створеної 17.01.2001 р. за Указом Президента України № 17/2001, та який перетерпів 7 змін, то в ньому перебували: Президент України, Голова Комісії [1]; народний депутат України, Міністр внутрішніх справ України; професор кафедри кримінального процесу і криміналістики Академії адвокатури; перший заступник Голови Служби безпеки України; виконуючий обов'язки ректора Національної академії Служби безпеки України; заступник Глави Адміністрації – Керівник Головного управління з питань судової реформи, діяльності військових формувань та правоохорон-

них органів; перший заступник Генерального прокурора України; перший заступник Голови Державної митної служби України; Голова Верховного Суду України (за згодою); перший заступник Голови Державної податкової адміністрації України; заступник Глави Адміністрації Президента України, секретар Комісії; перший заступник Голови Державного департаменту України з питань виконання покарань; секретар Ради національної безпеки і оборони України; перший заступник Голови Головного контрольно-ревізійного управління України; президент Академії правових наук України, ректор Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого; Міністр Кабінету Міністрів України; директор Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України; перший заступник Голови Державної прикордонної служби України – директор Департаменту охорони державного кордону.

Щодо складу Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів, створеної за Указом Президента України від 23.05.2005 р. № 834/2005 [2], та який до того ж мав тавтологічну назву: «Питання Міжвідомчої комісії з питань...», то до неї входили Секретар Ради національної безпеки і оборони України, голова Комісії; заступник Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, заступник голови Комісії; Віцепрем'єр-міністр України; Перший заступник Глави Секретаріату Президента України; начальник Головного управління розвідки Міністерства оборони України; Міністр юстиції України; Голова Служби безпеки України; Голова Державної митної служби України; Голова Державної податкової адміністрації України; народний депутат України (за згодою); Голова Державного департаменту України з питань виконання покарань; Голова Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони (за згодою); Голова Державної прикордонної служби України; керівник Департаменту з питань державної безпеки Апарату Ради національної безпеки і оборони України, секретар Комісії; Міністр

внутрішніх справ України; Голова Служби зовнішньої розвідки України; Генеральний прокурор України Олександр Іванович (за згодою); Голова Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності (за згодою); Міністр фінансів України; Голова Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією (за згодою); президент Академії правових наук України, ректор Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого; директор Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України.

Те саме можна сказати й про склад Комісії з розроблення проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України, створеної у 2008 році за Указом Президента України № 245/2008 [3], та про інші допоміжні органи правоохоронного спрямування.

Таким чином, як видно зі складу означених органів, їх членами переважно є вищі особи держави й керівники певних державних структур, відомств та організацій. Але, по-перше, означені особи *вже самі по собі задіяні на державній службі* в Україні, якою згідно ст.1 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723–XII [8] є професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів; і, по-друге, вони *є посадовими особами*, щодо чого у ч.2 ст.2 цього Закону зазначено, що такими «вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій».

З цього випливає єдина важлива вимога, що *керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату щодо практичного виконання завдань і функцій держави на своїх посадах повинні професійно викону-*

*вати організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції.*

Разом із тим, правовий статус саме вищого керівництва держави – Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та членів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та суддів вищого спеціалізованого суду України, Генерального прокурора України та його заступників – регулюється Конституцією та спеціальними законами України, як за ст.9 Закону [8]. До того ж, «регулювання правового становища державних службовців, що працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших, здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами України».

Так, оскільки в самому загальному вигляді правовий статус визначає компетенцію, повноваження та обов'язки посадової особи, то *Конституція та спеціальні закони України мають визначати компетенцію, повноваження та обов'язки посадовців з числа вищого керівництва держави.*

Коло компетенцій, повноважень та обов'язків означених посадовців, напруженість їх роботи та достатність щодо займаємої посади може також бути приблизно оцінені з аналізу функціональних обов'язків кожного посадовця.

Наприклад, станом на сьогодні за Конституцією України [9] тільки обов'язки Президента України визначені у тридцять одному пункті. І при цьому, згідно ч.4 ст.103 Конституції України, «Президент України не може мати іншого *представницького мандата*, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку». До речі, те саме стосується й *народних депу-*

татів України (ч.2 ст.78) і професійних суддів (ч.2 ст.127). Зокрема, згідно ч.1 ст.53 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. № 2453–VI [10], перебування на посаді судді несумісне з зайняттям посади в будь-якому іншому органі державної влади, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом.

До речі, Конституція України регламентує склад тільки єдиного органу – РНБО України, куди, крім Президента України, входить й певне коло високопосадовців держави.

З цього приводу, у підтвердження нашої тези, можна навести й цілком слушну думку Н.Г. Плахотнюк, що особисте входження Президента України до складу певних його консультативно-дорадчих органів переобтяжує главу держави і виходить за межі його статусу [11, с.15].

При цьому іншим моментом, що впливає з, як тепер вже видно, не зовсім доречного членства вищого керівництва держави майже в усіх допоміжних органах Президента України правоохоронного спрямування, є пряма залежність означених органів від впливу осіб, що входять до їх складу, і які при цьому не є безпосередніми фахівцями-виконавцями з питань, заради яких створювався орган. Ми вже маємо прикрий випадок ліквідації Президентом України – фактично за її бездіяльність – Комісії з розроблення проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України [3], яка безрезультативно та безконтрольно з боку Президента України існувала цілих 2 роки – з 2008 до 2010 року [12].

Ще один момент, який дослідила О.О. Заславська, стосується того, що *органи державної влади*, рівно як і чиновники, що в них працюють, у тій чи іншій спосіб *володіють політичним іміджем* [13]. Крім того, *Міністерства* як центральні органи виконавчої влади держави, згідно з Положеннями про них, *виробляють державну політику* відносно діяльності цих органів. Наприклад, Міністерство внутрішніх справ України, згідно ч.2 ст.1 Положення, затвердженого Президентом

України 06.04.2011 р. № 383/2011 [14], *«входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також з питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів»*.

Те саме фактично зазначає й Р.С. Мельник *«...насамперед Кабінет Міністрів України та міністерства, приймають політичні рішення, тобто займаються політичною діяльністю (курсів наш – І.З.), яку необхідно чітко відмежовувати від публічного управління»*. І трохи далі: *«у частині 3 статті 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» зазначено, що посади членів Кабінету Міністрів України (посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністра та міністрів України) належать до політичних посад»* [15, с.10].

Згідно цього можна вважати, що керівництво або посадовці таких органів своєю додатковою участю в діяльності інших органів різної спрямованості або призначення – особливо допоміжних органів правоохоронного спрямування, створюваних Президентом України – привносять до них власне політичне підґрунтя, свідомо або несвідомо (а іноді й зовсім не професійно стосовно самого органу) насаджуючи його. Тобто, *керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату – ті ж самі міністри внутрішніх справ, юстиції, фінансів, доходів і зборів України тощо – привносять у діяльність створюваних Президентом України або Кабінетом Міністрів України органів політичну складову, що не завжди доцільно*.



Більше того, *ступінь заполітизованості цих, створюваних Президентом України або Кабінетом Міністрів України органів, залежить від цільового та кількісного включення до їх складу певних осіб*. Це, в свою чергу, дозволяє не тільки раціонально, але й штучно підтримувати певні рішення, проекти яких упереджувально висуваються керівництвом держави.

При цьому відомо, що у залученні до складу створюваних Президентом або Кабінетом Міністрів України органів розглянутих осіб не можна виключати також привнесення в їх діяльність й матеріальної, ієрархічної та адміністративної, а то, навіть, й гальмівної складової, повну аналогію чого можна углядіти у М. Мельника [16]: «це стосується складу ВРЮ, більшість членів якої працюють на постійній основі та отримують зарплату поза межами ВРЮ, що неминуче веде до їх матеріальної, ієрархічної та адміністративної залежності від основних працедавців». А у нашому випадку – й до повної відсутності реальних і науково обґрунтованих рішень із питань діяльності правоохоронних органів. Негативним прикладом такої ситуації може слугувати посилено декларуєма фактично з 2000 року до цього часу (понад 14 років!) розробка Концепції реформування МВС України [17].

Ми вже не кажемо про цілком очевидний факт, що завдання щодо функціонування таких допоміжних органів безпосередньо розробляються не особами, офіційно включеними до складу цих органів, а підлеглими їм та залученими фахівцями.

Таким чином, сьогодні доцільним є перегляд чинної практики щодо створення численних допоміжних органів Президента України правоохоронного спрямування та включення до їх складу виключно професіоналів, а не високопосадовців, а також налагодження дієвого контролю за діяльністю цих органів.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України «Про Комісію з питань реформування правоохоронних орга-

нів в Україні»: від 17.01.2001 р., № 17/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 3. – Ст. 57.

2. Указ Президента України «Питання Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів»: від 23.05.2005 р., № 834/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 21. – Ст. 1131.

3. Указ Президента України «Про заходи щодо реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України»: від 20.03.2008 р., № 245/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 8. – Ст. 405.

4. Указ Президента України «Про зміни у складі Комітету з питань реформування правоохоронних органів»: від 26.02.2013 р., № 92/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 17. – Ст. 583.

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

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

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

8. Закон України «Про державну службу»: від 16.12.1993 р., № 3723-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

9. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

10. Закон України «Про судоустрій і статус суддів»: від 07.07.2010 р., № 2453-VI // ВВР України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.

11. Плахотнюк Н. Г. Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Н. Г. Плахотнюк; Нац. юрид. акад.

України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 1999. – С. 15.

12. Указ Президента України «Про ліквідацію Комісії з розроблення проекту Концепції реформування системи органів Міністерства внутрішніх справ України: від 02.04.2010 р., № 497/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 13. – Ст. 461.

13. Заславська О. О. Політичний імідж органів державної влади: механізми його формування / О. О. Заславська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://intkonf.org/k-polit-n-zaslavska-oo-politichniy-imidzh-organiv-derzhavnoyi-vladi-mehanizmi-yogo-formuvannya>.

14. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрі-

шніх справ України» : від 04.2011 р., № 383/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1222.

15. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації / Мельник Роман Сергійович // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 1 (3). – С. 8–14.

16. Мельник М. «Олександр Волков проти України»: Доленосне рішення та некаваліє виконання / Микола Мельник // Дзеркало тижня. Україна. – 30.08.2013. – № 31.

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

*Зозуля І. В. Щодо членства вищого керівництва держави у допоміжних органах Президента України правоохоронного спрямування / І. В. Зозуля // Форум права. – 2014. – № 2. – С. 137–142 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2014\\_2\\_25.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_2_25.pdf)*

Показано, що сьогодні доцільним є перегляд чинної практики щодо створення численних допоміжних органів Президента України правоохоронного спрямування та включення до їх складу виключно професіоналів, а не високопосадовців, а також налагодження дієвого контролю за діяльністю цих органів.

\*\*\*

*Зозуля І.В. О членстве высшего руководства государства во вспомогательных органах Президента Украины правоохоронного направления*

Показано, что сегодня целесообразным есть пересмотр действующей практики по созданию многочисленных вспомогательных органов Президента Украины правоохоронного направления и включению в их состав исключительно профессионалов, а не высоких должностных лиц, а также налаживание действенного контроля за деятельностью этих органов.

\*\*\*

*Zozulia I.V. On Membership of the Country's Leadership in the Subsidiary Bodies of the President of Ukraine Law Enforcement Areas*

It is shown that there is now appropriate to review of the existing practice for the creation of many of the subsidiary bodies of the President of Ukraine and law enforcement areas for including in their composition only of professionals, but not high-ranking officials, and to establish effective control over the activities of these bodies.