

УДК 342.519(477)

О.І. ЗОЗУЛЯ, канд. юрид. наук, Міжнародний університет бізнесу і права

ПЕРІОДИЗАЦІЯ ФОРМУВАННЯ АПАРАТУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Ключові слова: періодизація, формування, апарат глави держави, Президент України

Одним із чинників розбудови України як сучасної демократичної соціальної правової держави є кореспондуюча вимогам ефективності державного будівництва організація державного апарату. Вона включає побудову такої системи органів публічної влади, які на основі чіткого розподілу компетенції та оптимальної внутрішньої організації були би здатні належним чином та у відповідності із правовими нормами впливати на динамічно розвинені суспільні правовідносини. Таким чином, розбудова Української держави та розвиток суспільного життя об'єктивно зумовлюють іманентний процес постійного вдосконалення державного апарату як в цілому, так і окремих його складових, зокрема органів державної влади.

Апарат Президента України, формування якого безпосередньо пов'язане із необхідністю забезпечення належного виконання конституційних повноважень глави держави, характеризується досить високою інтенсивністю його реорганізацій та реформувань. При цьому, як ми вже відмічали [1, 2], така розбудова апарату Президента України проводилась непослідовно та втілювалась у низці неузгоджених й необґрунтованих реорганізацій. У зв'язку із цим і з метою впорядкування практики організації апарату Президента України та вдосконалення розуміння шляхів його інституалізації й вбачаємо актуальними питання періодизації формування апарату Президента України.

Питання організації системи забезпечення діяльності глави держави в Україні і у тому числі й апарату Президента України у науці розглядали Ю.І. Крегул [3], Н.Г. Плахотнюк і

В.І. Мельниченко [4], Н.О. Рибалка [5] та інші, проте їхні дослідження стосуються тільки окремих аспектів інституалізації Адміністрації чи Секретаріату Президента України, не розглядаючи при цьому усього становлення апарату глави держави в Україні. Тому метою нашої роботи є проведення періодизації формування апарату Президента України на основі аналізу правових засад і практики формування апарату Президента України, а також вдосконалення розуміння сутності інституту апарату глави держави та напрямків його розбудови в Україні. Її новизна міститься у визначенні специфіки різних періодів інституалізації апарату Президента України шляхом їх співставлення та виявлення взаємозв'язків, а також у наданих пропозиціях щодо подальшої розбудови апарату глави держави в Україні.

Передусім, зазначимо, що формування апарату Президента України є складним процесом становлення його функціональної та організаційної структури, визначення та запровадження різних форм і напрямків діяльності апарату глави держави в Україні. Відтак, виокремлюючи періоди інституалізації апарату Президента України, основним критерієм виступає саме сформованість апарату глави держави як визначеність усіх істотних засад, що уможливають виконання ним свого призначення з забезпечення діяльності глави держави. Вказана сформованість апарату Президента України може визначатись за рівнем правової регламентації його компетенції та структури, правової, територіальної, фінансової та матеріально-технічної основи діяльності апарату глави держави. Відповідно для розмежування одного періоду розбудови апарату Президента України від іншого ключове значення має саме рівень відмінності, обсяги та істотність проведених змін в організації апарату глави держави.

Перший період формування апарату Президента України розпочинається із створенням Адміністрації Президента України як апарату глави держави за Розпорядженням Президента України від 13.12.1991 р. № 2/91-рп [6], яке комплексно врегулювало основ-

ні питання організації та діяльності апарату глави держави в Україні. З огляду на тривалий час функціонування цієї Адміністрації Президента України до її реорганізації за Указом Президента від 24.01.2005 р. № 108/2005 у Секретаріат Президента України [7] та значну кількість її проміжних незначних реорганізацій вбачаємо за доцільне виділяти в рамках першого періоду формування апарату Президента України кілька його складових. Так, наприклад, перший етап даного періоду включає у себе оптимізаційні заходи, передбачені Указами Президента України від 27.10.1992 р. № 544/92, від 24.06.1993 р. № 233/93, від 29.09.1993 р. № 411/93, від 21.07.1994 р., № 406/94 і т.д. й переходить у другий із затвердженням Указу Президента України від 14.12.1996 р. № 1220/96 [8].

Наступний етап першого періоду формування апарату глави держави в Україні зумовлюється прийняттям Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [9], п.28 ч.1 ст.106 якої на конституційному рівні закріпив право Президента України на допоміжні органи, що й зумовило подальші зміни у правовому регулюванні організації та діяльності Адміністрації Президента України. Тут слід зауважити Указ Президента України від 19.02.1997 р. № 159/97 [10], який вперше комплексно встановив як завдання, так і функції апарату глави держави, його права, а також відповідно до цього й структуру Адміністрації Президента України. При цьому, на нашу думку, наступне формування апарату глави держави в Україні за Указами Президента України від 29.12.1999 р. № 1625/99 і від 06.03.2003 р., № 203/2003 [11] має розглядатись саме в межах даного етапу першого періоду інституалізації апарату Президента України. Це зумовлюється тим, що такі реорганізації не мали комплексного характеру і не вносили концептуально нові ідеї у процес інституалізації апарату Президента України, ґрунтуючись на положеннях вищеназваного Указу Президента України від 19.02.1997 р. № 159/97 і, з одного боку, деталізуючи компетенцію Адміністрації Президента України,

а з іншого боку, навпаки спрощуючи правове регулювання її структурної організації.

Таким чином, перший період формування апарату глави держави в Україні складається з двох послідовних і тісно взаємопов'язаних етапів, що зумовлюються певною поступовістю розбудови Адміністрації Президента України на відміну від другого періоду формування апарату Президента України. Зазначимо, що реорганізація Адміністрації в Секретаріат Президента України, з якою пов'язується другий період формування апарату Президента України, як ми вже відмічали [1, 2], мала доволі суперечливий характер і де-юре проводилась в рамках звичайного перейменування апарату глави держави. Однак, де-факто вона також характеризується й переходом до нових засад правового регулювання організації апарату Президента України, зокрема йдеться про закріплення принципів його діяльності, невизначеність безпосередніх завдань та функцій, скасування посади Першого помічника Президента України як вагової ланки в системі управління апаратом глави держави згідно з Указами Президента України від 24.01.2005 р. № 108/2005 [7], від 27.01.2005 р. № 111/2005 і від 24.03.2005 р. № 532/2005.

Організація за суттю вже другого Секретаріату Президента України внаслідок ліквідації першого Секретаріату Президента України, який був правонаступником ще Адміністрації Президента України, згідно Указів Президента України від 14.10.2005 р. № 1442/2005 і № 1445/2005 [12] формально свідчить про формування в Україні нового апарату Президента України. Разом із тим, у даному випадку слід зважати на здебільшого фіктивний характер створення начебто оновленого Секретаріату Президента України [1, 2], організація та діяльність якого у повній мірі ґрунтувалась на дещо доопрацьованих правових засадах попереднього Секретаріату Президента України, судячи з положень Указу Президента України від 04.11.2005 р. за № 1548/2005 [13]. При цьому, наступна оптимізація діяльності Секретаріату Президента України за Указами Президента України від 18.11.2005 р.

№ 1614/2005, від 05.10.2006 р. № 817/2006, від 05.04.2007 р. № 276/2007 та іншими зводилась до впровадження лише окремих незначних змін у функціональній чи організаційній основі апарату глави держави. З огляду на це увесь час функціонування Секретаріату Президента України, на нашу думку, доцільно розглядати саме у контексті другого періоду формування апарату Президента України.

Завершення даного періоду обумовлюється черговою ліквідацією Секретаріату Президента України та початком третього періоду формування апарату глави держави в Україні із створення Адміністрації Президента України за Указом Президента України від 25.02.2010 р. № 265/2010 [14].

При цьому, організація вказаної Адміністрації Президента України характеризується низкою змін порівняно з Секретаріатом Президента України, зокрема це передбачене Указом Президента України від 02.04.2010 р. № 504/2010 [15] зменшення обсягів видатків на утримання й функціонування апарату глави держави, скорочення граничної чисельності його працівників, перегляд структурної організації, вилучення принципів діяльності з правового регулювання тощо. Хоча у даному випадку й слід зважати на вже відмічену нами [16] невідповідність мети означеного реформування апарату Президента України реальній практиці його формування, але все ж таки організація даної Адміністрації Президента України уособлює саме окремий третій період формування апарату глави держави в Україні. Це обумовлюється як відсутністю правового зв'язку між ліквідованим Секретаріатом Президента України і новоствореною Адміністрацією Президента України, так і запровадженим новим підходом до розбудови апарату Президента України, який майже не зачіпає функціональну організацію Адміністрації Президента України, чим втрачається системність будь-яких проведених реформ, що можна назвати однією з особливостей формування даної Адміністрації Президента України.

Слід вказати, що низка останніх Указів Президента України від 05.04.2011 р.

№ 352/2011 [17], від 10.06.2014 р. № 522/2014 [18], від 09.07.2014 р. № 588/2014 [19], від 14.07.2014 р. № 592/2014 [20] та інші так само стосуються лише безсистемного перегляду структурної організації Адміністрації Президента України, поділу та укрупнення її підрозділів, зміни кількості заступників Глави Адміністрації Президента України, фактичного перекладення їх обов'язків на радників глави держави, відновлення інституту Першого помічника Президента України тощо. У будь-якому разі вказане відбувається здебільшого ситуативно й в рамках загальних закономірностей і тенденцій нинішнього періоду формування Адміністрації Президента України.

Так чи інакше, як нами вже раніше пропонувалось [1, 2], організація апарату Президента України має проводитись відповідно до законодавчого комплексного регулювання призначення, завдань і функцій апарату Президента України із забезпеченням їх відповідності спрощеній структурній організації апарату глави держави та чіткою системою керівництва останнім. Безперечно, що незалежно від шляхів такої трансформації апарату глави держави – чи-то реорганізації, чи-то створення нового апарату Президента України, організація Адміністрації Президента України становитиме вже про новий період формування апарату глави держави в Україні.

Зазначимо, що періодизація формування апарату Президента України може здійснюватись й за низкою інших критеріїв, у тому числі за формально-правовим статусом апарату Президента України, що відіграє подвійне значення у його формуванні. Так, формально-правовий статус апарату Президента України, з одного боку, виступає як своєрідний індикатор його розбудови та розуміння сутності апарату глави держави, а, з іншого боку, він безпосередньо позначається на тенденціях вироблення та впровадження відповідних напрямків інституалізації апарату Президента України.

Отже, за критерієм формально-правового статусу виділяємо перший період формування

апарату Президента України саме як робочого апарату. Така дефініція віднайшла своє нормативне вираження у вищезгаданому Положенні за Розпорядженням Президента України від 13.12.1991 р. № 2/91-рп [6]. При цьому, як ми вже зазначали [21], співвідношення формального та фактичного (у першу чергу, за показниками компетенції та структури) статусу тодішньої Адміністрації Президента України свідчить про спрямованість до розбудови не робочого апарату, а скоріше виконавчо-робочого чи навіть виконавчого апарату глави держави. Разом із тим, все ж таки сумнівів у правильності розуміння Адміністрації Президента України як апарату глави держави не виникає.

Наступний, другий, період такого формування апарату Президента України, який з деякими змінами триває і дотепер, був обумовлений прийняттям Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [9], п.28 ч.1 ст.106 якої закріпив право Президента України на утворення допоміжних органів. При цьому, з огляду на відсутність комплексного бачення системи допоміжних органів глави держави та місця у ній апарату Президента України (Адміністрації і Секретаріату Президента України), останній на підставі Указів Президента України від 14.12.1996 р. № 1220/96, від 06.03.2003 р. № 203/2003 та від 24.01.2005 р. № 108/2005 [7], не виділяючись серед решти допоміжних органів глави держави попри фактично координуючий статус у їх системі, визначався не як апарат глави держави, а просто як постійно діючий орган, створений Президентом України для забезпечення його діяльності. Зауважимо, що такий формально-правовий статус жодним чином не відбиває специфіку організації Адміністрації чи Секретаріату Президента України, не виражаючи змістовних ознак апарат глави держави. У зв'язку із цим на вказаному періоді формування апарату Президента України відбувається відхід від розуміння основного допоміжного органу глави держави як його апарату, що, як раніше вже відмічалось [21], є одним із чинників неузгодженості і непослідовності

подальшого розвитку такого апарату Президента України.

Відповідно до Указів Президента України від 04.11.2005 р. № 1548/2005 та від 02.04.2010 р. № 504/2010 [15] такий формально-правовий статус був дещо змінений на – «постійно діючий допоміжний орган, утворений Президентом України». Проте, оскільки підхід до розуміння та сама сутність Секретаріату та Адміністрації Президента України не зазнали жодних змін, ми не вбачаємо доцільним виокремлення вказаного статусу в окремий період формування апарату Президента України за критерієм його формально-правового статусу. Таким чином, наразі в контексті переходу до нового періоду організації апарату глави держави в Україні належним буде визначення формально-правового статусу Адміністрації Президента України як апарату глави держави, але який неодмінно узгоджувався би і з її фактичним статусом.

Крім цього, іншим проявом статусу апарату глави держави є його місце у державному механізмі, приналежність до певної гілки влади чи системи державних органів. Проте проведення періодизації за цим критерієм не вбачається можливим з огляду на неодноразово наголошувану нами [1, 2] правову невизначеність даних аспектів статусу апарату Президента України. Це саме стосується і періодизації за роллю апарату Президента України у системі допоміжних органів глави держави, що зумовлюється нормативною невизначеністю формату їхніх взаємин і недостатньою системністю організації допоміжних органів Президента України. Остаточній нез'ясовності співвідношення Адміністрації та інших допоміжних органів Президента України сприяє й Паспорт спеціальності за шифром 12.00.02, який визначає напрямком наукового дослідження не «апарат і систему допоміжних органів глави держави», а лише «конституційно-правовий статус органів при президентах» [22].

Відмітимо, що періодизація формування апарату Президента України за іншими критеріями ускладнюється непослідовністю проведення реорганізацій даного інституту, а та-

кож недостатньо високим рівнем та дещо формальним характером правової регламентації засад його діяльності, що унеможливило виокремлення конкретних періодів інституалізації апарату глави держави в Україні. Однак, на нашу думку, в контексті вдосконалення розуміння інститут апарату Президента України нагальної доцільності у цьому й не вбачається.

Таким чином, періодизація формування апарату Президента України може здійснюватися з різних підстав, але насамперед за комплексним критерієм його сформованості виділяється три періоди організації та діяльності апарату Президента України. Перший період охоплює формування першої Адміністрації Президента України з 13.12.1991 р. по 14.10.2005 р., коли було створено вже Секретаріат Президента України, чим й зумовлюється перехід до другого періоду організації апарату Президента України. Третій період формування апарату глави держави в Україні обумовлений створенням 25.02.2010 р. нової Адміністрації Президента України, що з певними змінами організації її діяльності функціонує й по сьогодні. Наступний четвертий період формування апарату Президента України може бути зумовлений комплексним переглядом і збалансованим законодавчим врегулюванням його конституційно-правового статусу, функціональної і структурної організації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Зозуля О. І. Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності : монографія / О. І. Зозуля ; за ред. О. В. Марцеляка. – Харків : Харків юрид., 2008. – 304 с.
2. Зозуля О. І. Конституційно-правовий статус Адміністрації Президента України : монографія / О. І. Зозуля. – Харків : Харків юрид., 2014. – 300 с.
3. Крегул Ю. До питання законодавчого забезпечення діяльності Секретаріату Президента України / Ю. Крегул // Підприємство, господарство і право. – 2006. – № 3. – С. 36–39.
4. Плахотнюк Н. Г. Інститут президентства в Україні: становлення та розвиток / Н. Г. Плахотнюк, В. І. Мельниченко. – Київ : Вид. дім. «Максимум», 2004. – 224 с.
5. 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.
6. Розпорядження Президента України «Питання Адміністрації Президента України» : від 13.12.1991 р., № 2/91-рп // Збірник розпоряджень Президента. – 1992. – № 1.
7. Указ Президента України «Про Секретаріат Президента України» : від 24.01.2005 р., № 108/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 4. – Ст. 204.
8. Указ Президента України «Про Адміністрацію Президента України» : від 14.12.1996 р., № 1220/96 // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 238–239.
9. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України» : від 19.02.1997 р., № 159/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 8. – Т. 1.
11. Указ Президента України «Питання Адміністрації Президента України» : від 06.03.2003 р., № 203/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11–12. – Ст. 469.
12. Указ Президента України «Про створення Секретаріату Президента України» : від 14.10.2005 р., № 1445/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2650.
13. Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» : від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.
14. 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.
15. Указ Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента Украї-

ни» : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

16. 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/2011-1/11zoifpu.pdf>.

17. Указ Президента України «Деякі питання Адміністрації Президента України» : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

18. Указ Президента України «Про внесення змін до Указів Президента України від 2 квітня 2010 року № 504 та від 5 квітня 2011 року № 352» : від 10.06.2014 р., № 522/2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 47. – Ст. 1236.

19. Указ Президента України «Про внесення змін до Указів Президента України від 2 квітня 2010 року № 504 та від 5 квітня 2011

року № 352» : від 09.07.2014 р., № 588/2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 57. – Ст. 1545.

20. Указ Президента України «Питання Адміністрації Президента України» : від 14.07.2014 р., № 592/2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 57. – Ст. 1546.

21. Зозуля О. І. Щодо правового статусу апарату Президента України / О. І. Зозуля // Актуальні проблеми юридичної науки : тези доповідей та наук. повідомл. міжнародної студ. наук. конф. (м. Харків, 30–31 жовтня 2008 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2008. – С. 142–143.

22. Паспорт спеціальності 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / затв. постановою Президії Вищої атестаційної комісії України : від 08.10.2008 р., № 42-06/7 // Бюлетень Вищої атестаційної комісії України. – 2009. – № 4. – С. 9–12.

Зозуля О. І. Періодизація формування апарату Президента України / О. І. Зозуля // Форум права. – 2014. – № 2. – С. 143–148 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_2_26.pdf

Виконано аналіз правових засад і практики формування апарату Президента України, на основі чого в рамках вдосконалення наукового розуміння сутності інституту апарату глави держави та напрямків його розбудови в Україні здійснено періодизацію формування апарату Президента України.

Зозуля О.И. Периодизация формирования аппарата Президента Украины

Выполнен анализ правовых основ и практики формирования аппарата Президента Украины, на основе чего в рамках совершенствования научного понимания сущности института аппарата главы государства и направлений его развития в Украине осуществлена периодизация формирования аппарата Президента Украины.

Zozulia O.I. Periodization of Formation Apparatus of the President of Ukraine

The analysis of the principles and practices of formation apparatus of President of Ukraine is made based on which within the bounds of scientific understanding of the institute of apparatus of head of state and means of its development in Ukraine it was produced periodization of formation apparatus of the President of Ukraine.