

УДК 342.519

О.І. ЗОЗУЛЯ, канд. юрид. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ АПАРАТУ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ У ФРН, ФРАНЦІЇ ТА США

Ключові слова: конституційно-правове регулювання, статус, апарат глави держави, ФРН, Франція, США

Формування ефективного апарату глави держави є однією з невід'ємних складових розбудови інституту президентства в Україні як сучасній європейській правовій державі. Водночас, зважаючи на остаточну нез'ясовність статусу та неоднозначну практику функціонування Адміністрації (Секретаріату) Президента України, нагальним постає чітке визначення правової природи та місця нинішньої Адміністрації Президента України у державному механізмі, зокрема з урахуванням позитивного досвіду організації апарату глави держави у провідних державах світу і, перш за все, у Федеративній Республіці Німеччина, Французькій Республіці та Сполучених Штатах Америки. А відтак, в контексті вдосконалення інституту Адміністрації Президента України й вбачаються актуальними питання конституційно-правового статусу апарату глави держави у ФРН, Франції та США.

Зазначимо, що окремі аспекти конституційно-правового статусу апарату глави держави у зарубіжних країнах раніше вже були розглянуті такими вченими як О.В. Бойко, К. Квотерлі, Ю.М. Коломієць, М.А. Крутоголов, А.М. Осавелюк, Н.Г. Плахотнюк та інші. У той же час їхні дослідження присвячені здебільшого лише вузьким проблемам розуміння та статусу апарату глави держави в окремих зарубіжних країнах, комплексно не розкриваючи закономірності формування та функціонування апарату глави держави у таких провідних державах світу як ФРН, Франція та

США, досвід чого неодмінно має бути відображений у процесах інституалізації Адміністрації Президента України. Саме тому метою нашої роботи є аналіз конституційно-правового регулювання статусу апарату глави держави у ФРН, Франції та США, встановлення його значення і основних рис організації та діяльності, а також визначення можливостей використання такого досвіду у розбудові апарату глави держави в Україні.

Передусім, відмітимо, що Канцелярія Федерального президента Федеративної Республіки Німеччина є одним із типових прикладів апарату глави держави у країнах з парламентською формою правління. Визначальною особливістю інституту апарату глави держави у ФРН є її відносно незначна роль у реалізації державної влади, що прямо зумовлюється конституційно-правовим статусом самого Федерального президента ФРН, компетенція якого згідно ст.ст.59, 60 Конституції ФРН від 23.05.1949 р. [1] обмежується здебільшого лише відповідними кадровими призначеннями і представництвом держави у міжнародно-правових відносинах. Відповідно й діяльність Канцелярії Федерального президента ФРН першочергово націлена на консультування та інформування глави держави, підготовку проектів правових актів і виступів, а також забезпечення виконання його рішень [2]. Разом із тим, Канцелярія Федерального президента ФРН є основним допоміжним органом глави держави загальної компетенції, здійснюючи забезпечення всіх, у тому числі й нормативно не визначених, напрямків діяльності Федерального президента ФРН, зокрема із підтримки взаємодії глави держави із іншими державними органами й громадськими інститутами. Вказане, з огляду на остаточну нормативну невизначеність статусу і глави держави, і його апарату, зумовлює дещо неформальний характер роботи Канцелярії Федерального президента. Характерною є й зауважена А.М. Осавелюком адміністративна незалежність Канцелярії від Федерального президента ФРН [3, с.91], що не здійснює поточного

управління своїм апаратом, але значною мірою впливає на її діяльність, ставлячи перед ним відповідні завдання та функції.

В результаті цього Канцелярією Федерального президента ФРН створюються необхідні інформаційні та комунікативні умови прийняття главою держави відповідних рішень та їх впровадження. Підкреслимо, що Канцелярія Федерального президента ФРН не має важелів самостійного впливу на діяльність центральних органів державної влади, забезпечуючи представництво глави держави лише шляхом доведення його позиції та одержання необхідних відомостей і документації, з метою чого керівник Канцелярії, наприклад, наділений правом бути присутнім на засіданнях Федерального уряду ФРН. Істотна обмеженість повноважень Федерального президента щодо органів виконавчої влади, а також набуття ним повноважень не в результаті виборів, а за рішенням парламенту, запобігає протиставлення апарату глави держави вищим органам державної влади, орієнтуючи його роботу суто на організацію діяльності Федерального президента ФРН.

Відзначимо, що чисельність Канцелярії Федерального президента ФРН складає близько 180 осіб, включно з службами попередніх п'яти президентів. Не зважаючи на порівняно незначний штат даного апарату глави держави, він має досить розгорнуту структуру, що умовно поділяється на три блоки – центральний, внутрішньополітичний і зовнішньополітичний [4], підрозділи яких відповідають за певний напрямок забезпечення діяльності Федерального президента ФРН. Як на нас, подібний підхід до організації апарату глави держави, що передбачає структурування його підрозділів відповідно до предмету їх повноважень і спеціалізації, не тільки відображує чітке розуміння основних напрямків роботи апарату глави держави, але й дозволяє уникнути існування у його складі дублюючих підрозділів і попередити виконання ними невластивих повноважень тощо. Відповідно до цього, поділяємо позицію А.М. Осавелюка [3,

с.95], що основними чинниками ефективної діяльності апарату виступає оптимальна структурна організація із відсутністю дублюючих функцій і охопленням всіх сфер діяльності глави держави, достатня кількість його працівників, а також підконтрольність не тільки главі держави, але й відповідним посадовим особам апарату.

Загалом же інститут Канцелярії Федерального президента ФРН являє собою приклад апарату глави держави, компетенція якого обмежується виключно лише забезпеченням діяльності глави держави, що позначається і на структурі, і на чисельності, і на методах роботи апарату глави держави. Такі напрямки діяльності Канцелярії Федерального президента ФРН як взаємодія з парламентом і урядом, консультування глави держави, організаційне супроводження його роботи та нормопроектне забезпечення мають становити ключові напрямки діяльності кожного апарату глави держави.

Досить своєрідною є організація апарату глави держави у Французькій Республіці. І перш за все, означимо повну відсутність будь-яких положень у Конституції Французької Республіки від 04.10.1958 р. [5], що прямо чи побічно вказували би на формування даної державної інституції. Так само відсутнє узгоджене нормативно-правове регулювання статусу апарату Президента Французької Республіки й на законодавчому рівні. Інакше кажучи, дана інституція як організований центр забезпечення діяльності глави держави функціонує здебільшого де-факто. На нашу думку, подібна практика організації апарату глави держави, що не передбачає чіткого правового визначення його статусу, повноважень і структури, найбільшою мірою сприяє його перетворенню в орган державного управління, неконтрольованому розширенню компетенції, порушенню законності, непослідовності процесів формування й розвитку. Врешті-решт, нормативно-правове врегулювання організації апарату глави держави, як втім й будь-якого іншого державного органу, є

об'єктивною вимогою сучасної демократичної правової держави і критерієм законності його діяльності.

Відзначимо, що у науці дається досить різна оцінка ролі та значення апарату Президента Французької Республіки (який також називається апаратом Єлисейського палацу, «домом Президента» тощо). Так, згідно М.А. Крутоголова [6] апарат Єлисейського палацу не може претендувати на роль адміністрації чи уряду, залишаючись малочисельним і похідним від глави держави. З іншого боку, навпаки зауважується посилення ролі та штату президентських служб і, як наслідок, перетворення апарату глави держави у паралельний відносно уряду орган [7]. Такі тенденції дублювання і деякої підміни уряду апаратом Президента Французької Республіки також називає й Ю.М. Коломієць [8, с.191], причини чого вбачає не стільки у відсутності його правової регламентації, як у конституційній невизначеності всіх реально здійснюваних повноважень самого глави держави. Конституція Французької Республіки від 04.10.1958 р. дійсно лише у загальних рисах окреслює статус і компетенцію глави держави, у зв'язку із чим реальні напрямки діяльності Президента, а відповідно і його апарату, визначаються і змінюються не стільки у правовий спосіб, як згідно політичної доцільності. Те ж саме стосується й питання чисельності, точне встановлення якої ускладнюється нормативною невизначеністю організації апарату глави держави у Французькій Республіці і яка в силу законодавчої необмеженості за деякими оцінками може сягати близько 500 осіб [3, 7, 9] (при тому що офіційно посади Єлисейського палацу, як правило, не встановлюються), що аж ніяк не дозволяє назвати його «малочисельним».

В якості основної складової апарату Президента Французької Республіки необхідно назвати генеральний секретаріат глави держави, що координує діяльність відповідних міністерств і відомств, забезпечує взаємодію з парламентом і урядом, а також кабінет прези-

дента, який здійснює поточне забезпечення діяльності глави держави [3, с.90, 92; 6]. Не менш важливу роль в апараті Президента Французької Республіки відіграють радники та помічники глави держави, що є відповідальними за певними напрямками його діяльності й уповноважуються з питань координації та співпраці з певними міністрами або керівниками інших органів державної влади [10]. Крім цього, також відома практика утворення у складі апарату глави держави спеціальних міжміністерських рад, що дозволяє главі держави взаємодіяти з органами виконавчої влади напряму, без участі прем'єр-міністра [7]. Своєрідні аналоги таких структур також утворюються, наприклад, й в Україні – Комітет економічних реформ, Рада регіонів тощо. Як на нас, апарат й інші допоміжні органи глави держави ані у правовому, ані у політичному плані не мають уособлювати центр прийняття управлінських рішень і допускати координацію діяльності органів виконавчої влади в обхід законодавчо встановленого порядку.

Вважаємо, що такі особливості формування апарату Президента Французької Республіки як відсутність належного комплексного конституційно-правового регулювання статусу як глави держави, так і його апарату, а також остаточна невизначеність місця апарату глави держави у державному механізмі, неоднозначність формату його відносин з урядом й іншими органами виконавчої влади, можуть мати місце виключно лише в конкретних умовах державного ладу Французької Республіки. Хоча в контексті вдосконалення системи забезпечення діяльності Президента Французької Республіки й вбачаємо виключно позитивну перспективу правового врегулювання засад організації та діяльності його апарату. У будь-якому разі, побудова апарату глави держави у пострадянських країнах з метою забезпечення його сталого і послідовного розвитку, запобігання перебиранню повноважень інших державних органів і в цілому відповідно до принципу законності не може і не

має допускати подібних прогалин конституційно-правового регулювання.

Істотну специфіку має система забезпечення діяльності глави держави у Сполучених Штатах Америки, що перш за все, зумовлюється особливостями президентської форми правління США. Так, Президент США виступає не лише главою держави, а одночасно й главою (керівником) виконавчої влади. При цьому, у системі виконавчої влади відсутня посада прем'єр-міністра і згідно положень ч.1 ст.2 Конституції Сполучених Штатів Америки від 17.09.1787 р. [11] саме Президент США не тільки очолює виконавчу гілку влади (як це, наприклад, мало місце в Україні за Конституційним Договором від 08.06.1995 р. [12]), а реально здійснює безпосереднє керівництво і реалізацію державної виконавчої влади. Відповідно до цього забезпечення діяльності Президента США як глави держави невіддільне від його забезпечення як глави виконавчої влади і по-суті становить єдиний напрямок державної діяльності, здійснюваний Виконавчим управлінням (апаратом) Президента США, що фактично й уособлює апарат глави держави у Сполучених Штатах Америки. Правовий статус Виконавчого управління Президента США хоча конституційно й не визначається, проте регламентується на рівні реорганізаційних планів і розпоряджень глави держави, а окремі аспекти діяльності Виконавчого управління врегульовуються актами Конгресу, що покликано забезпечити оптимальний правовий режим функціонування Виконавчого управління Президента США.

Зазначимо, що, як правило, юридичне наділення або ж фактичне перебирання апаратом глави держави певних державно-владних, управлінських функцій призводить або ж створює загрозу формування на його основі альтернативного уряду всупереч встановленому правопорядку. Однак, в умовах повної централізації виконавчої гілки влади відносно Президента США, утворюване ним Виконавче управління у жодному разі не протиставляється Кабінету (кандидатури членів якого

так само пропонуються Президентом США), виступаючи при цьому органічною складовою системи виконавчої влади у Сполучених Штатах Америки. У той же час, приклад Виконавчого управління Президента США (яке А.М. Осавелюк називає своєрідним аналогом міністерства двору у монархічних державах [3, с.90]) навряд-чи може бути прийнятним для організації апарату глави держави у країнах, виконавча влада в яких становить більш-менш відокремлену вертикаль від президента, що хоч і бере участь в її організації, але безпосередньо не керує роботою уряду.

Взагалі ж, Виконавче управління Президента США, зважаючи на його статус, склад і повноваження, має визнаватись не стільки апаратом глави держави, що виконує окремі державно-владні функції, як органом виконавчої влади, що виконує функції апарату глави держави із забезпечення діяльності глави держави. На підтвердження цього слід вказати, що до складу Виконавчого управління відносяться Економічна рада, Рада національної безпеки, Рада з якості навколишнього середовища, Бюджетне управління, Управління з питань науки і техніки, Офіс торговельного представника США, Управління по національній політиці боротьби з наркотиками [13] та ін., що є управлінськими/координаційними структурами і лише опосередковано мають відношення до безпосереднього забезпечення Президента США не як глави виконавчої влади, а саме як глави держави. Враховуючи статус Виконавчого управління Президента США не тільки як апарату глави держави, але й як органу виконавчої влади, виправдовується й доволі значна чисельність його працівників, що за різними оцінками складає 1500–2000 співробітників [3, 14].

Внаслідок усього цього, вченими зауважується навіть більший вплив Виконавчого управління Президента порівняно з Кабінетом США [15, с.590], який згідно К. Квотерлі [16], на рівні з урядовими установами, президентськими комісіями і Апаратом (Офісом) Білого Дому взагалі інколи розглядається як

складова Виконавчого управління Президента Сполучених Штатів Америки. Разом із тим, як зазначається [9], у президентських республіках уряд, навіть якщо він очолюється главою держави, не може вважатись апаратом глави держави, позаяк реалізує не стільки функції глави держави, скільки функції самої держави.

Основними ж підрозділами Виконавчого управління Президента США, що уповноважені здійснювати характерні функції апарату глави держави із забезпечення його діяльності, є Адміністративна служба і Офіс Білого Дому. При цьому, особливістю організації Адміністративної служби, утвореного на підставі Реорганізаційного Плану 1977 року № 1, є покладення на неї згідно Розпорядження Президента США від 12.12.1977 р. № 12028 [17] загального організаційного забезпечення діяльності всіх підрозділів Виконавчого управління, а також сприяння Офісу Білого Дому у забезпеченні діяльності самого Президента США. Натомість Офіс Білого Дому згідно Розпорядження Президента США від 08.09.1939 р. № 8248 [18] призначений забезпечувати різні аспекти реалізації повноважень Президента США, зокрема шляхом співпраці та взаємодії з Конгресом, його членами, керівниками виконавчих департаментів і агентств, пресою і громадськістю (секретарі Президента); організації та контролю діловодства (виконавчий клерк); аналізу й узагальнення інформації, підготовки пропозицій, виконання інших доручень (адміністративні помічники). У той же час, компетенція цих та інших підрозділів апарату глави держави на рівні розпоряджень Президента США визначається лише у загальних рисах, що залишає широкі можливості вибору конкретних форм, способів і засобів забезпечення діяльності глави держави.

Слід вказати, що О.В. Бойко в якості однієї з спільних ознак інституту президентства в Україні і в США зауважує наявність при президентах «апарату управління, який володіє значними повноваженнями» [19, с.9]. На нашу думку, зазначене твердження, принаймні

на нормативному рівні, не повною мірою відповідає дійсності, адже на відміну від Виконавчого управління Президента США Адміністрація Президента України згідно Положення від 02.04.2010 р. за Указом № 504/2010 [20] здійснює суто лише організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності Президента України, який, до того ж, виступає, перш за все, як глава держави і не має статусу глави виконавчої влади.

Таким чином, Виконавче управління Президента США являє собою потужну державну інституцію, що поєднує широке забезпечення діяльності Президента Сполучених Штатів Америки і як глави держави, і як глави виконавчої влади. Ключовими особливостями організації Виконавчого управління Президента США вбачається відсутність традиційних протиріч взаємодії апарату глави держави з урядом, а також загальний характер його нормативно-правових основ. Разом із тим, подібна модель організації апарату глави держави прийнятна виключно лише в умовах безпосереднього керівництва президентом виконавчою владою.

Отже, досвід формування апарату глави держави у ФРН, Франції та США свідчить про значні відмінності його конституційно-правового статусу, положення у державному механізмі, компетенції, структури і засад відносин з органами публічної влади, що головним чином зумовлюється формою державного правління і статусом глави держави. У зв'язку із цим актуалізується вдосконалення організації та діяльності Адміністрації Президента України у напрямку конституційно-правового врегулювання її статусу як апарату глави держави та державного органу, встановлення вичерпного переліку повноважень, забезпечення їх узгодженості з структурою, оптимізації чисельності працівників Адміністрації Президента України, недопущення виконання нею повноважень органів виконавчої влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland : vom 23.05.1949 jahr // Bundesgesetzblatt. – Teil I. – 1949. – № 1.
2. Bundespräsidialamt / Der Bundespräsident [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bundespraesident.de/DE/Amt-und-Aufgaben/Bundespraesidialamt/bundespraesidialamt-node.html>.
3. Осавелюк А. М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран : конституционно-правовой аспект / А. М. Осавелюк. – М. : Юристъ, 1998. – 192 с.
4. Organisationsplan des Bundespräsidialamtes / Der Bundespräsident [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Organisationsplan.pdf?__blob=publicationFile.
5. Constitutionnel de la République Française : à partir de 04.10.1958 année // Journal officiel de la République Française. – 1958.
6. Крутоголов М. А. Президент Французской Республики. Правовое положение / М. А. Крутоголов ; отв. ред. В. А. Туманов. – М. : Наука, 1980. – 336 с.
7. Конституційний процес в контексті особливих політичних ситуацій: зарубіжний досвід (Допоміжні та дорадчі органи при президентах країн світу), № 3 / Конституційна Асамблея [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/asambleya/arh/Konst_procес№3.doc.
8. Коломієць Ю. М. Інститут глави держави в системі вищих органів влади й управління зарубіжних країн / Ю. М. Коломієць. – Х. : Основа, 1998. – 245 с.
9. Сухонос В. В. Механізм реалізації функцій глави держави / В. В. Сухонос // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2010. – № 1 (3). – С. 8–14.
10. Le Cabinet du Président de la République / Présidence de la République [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.elysee.fr/la-presidence/le-cabinet-du-president-de-la-republique>.
11. The Constitution of the United States: Text, Structure, History, and Precedent / Michael Stokes Paulsen, Steven G. Calabresi, Michael W. McConnell, Samuel L. Bray. – 1 edition. – NY : Foundation Press, 2010. – 1777 p.
12. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України : від 08.06.1995 р., № 1к/95-ВР // ВВР України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.
13. Executive Office of the President / The White House [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.whitehouse.gov/administration/eop>.
14. Burke John P. The Institutional Presidency / John P. Burke. – Baltimore, Md. : Johns Hopkins University Press, 1992. – 231 p.
15. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. / сост. Кашкин С. Ю., Маклаков В. В., Осавелюк А. М. и др. ; ред. Б. А. Страшун. – М. : БЕК, 1996–2001. – Т. 1–2 : Общая часть. – 1996. – 778 с.
16. Квотерлі К. Виконавче управління Президента / К. Квотерлі // Кабінет міністрів і дорадчі органи: Президент і виконавча влада / Програма сприяння Парламенту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pdp.org.ua/analytics/authorities/928-56-a4->.
17. Executive Order by President of the United States «Office of Administration in the Executive Office of the President» : from 12.12.1977, № 12028 // 42 FR 62895. – 3 CFR, 1977 Comp. – p. 161.
18. Executive Order by President of the United States «Establishing the Divisions of the Executive Office of the President and Defining Their Functions and Duties» : from 08.09.1939, № 8248 // 4 FR 3864. – 3 CFR, 1938-1943 Comp. – p. 576.
19. Бойко О. В. Інститут президентства в Україні і США (порівняльно-правовий аналіз) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд.

юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Бойко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2004. – 20 с.

20. Указ Президента України «Про Поло-

ження про Адміністрацію Президента України» : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

Зозуля О. І. Конституційно-правове регулювання статусу апарату глави держави у ФРН, Франції та США / О. І. Зозуля // Форум права. – 2015. – № 5. – С. 93–99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_5_17.pdf

Виконано аналіз конституційно-правового регулювання статусу апарату глави держави у ФРН, Франції та США, встановлено його значення і основні риси організації та діяльності, а також визначено можливості використання такого досвіду у розбудові апарату глави держави в Україні.

Зозуля О.И. Конституционно-правовое регулирование статуса аппарата главы государства в ФРГ, Франции и США

Выполнен анализ конституционно-правового регулирования статуса аппарата главы государства в ФРГ, Франции и США, установлено его значение и основные черты организации и деятельности, а также определены возможности использования такого опыта в развитии аппарата главы государства в Украине.

Zozulia O.I. Constitutional-Legal Regulation of the Status of Apparatus of Head of State in Germany, France and the USA

The analysis of the constitutional-legal regulation of the status of apparatus of head of state in Germany, France and the United States is made; also it was established its values and main features of the organization and activities, as well as determined the possibility of application such experience in the development of apparatus of head of state in Ukraine.

Форум права ФП