

ституційних прав і свобод людини і громадянина // Науковий вісник Української академії внутрішніх справ. – 1997. – № 2. – С. 15-21.

4. *Павленко С.В.* Питання взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 3. – С. 101-106.

5. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 р. // ВВР. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

6. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // ВВР. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

7. Про Засади державної політики України в галузі прав людини: Постанова Верховної Ради України від 17 червня 1999 р. // ВВР. – 1999. – № 35. – Ст. 303.

8. Про службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. // ВВР. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

9. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // ВВР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

10. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р. // ВВР. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

11. *Олійник А.Ю.* Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: Монографія. – К., 2008.

Надійшла до редакції 03.10.2011

О.І. Зозуля

здобувач

(Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна)

УДК 342.519

ВИДИ ДОПОМІЖНИХ ОРГАНІВ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

Визначено та охарактеризовано основні риси і властивості допоміжних органів глави держави, виконано аналіз структури та змісту їхньої системи на основі класифікації допоміжних органів глави держави, а також надано наукове узагальнення існуючого розмаїття допоміжних органів глави держави.

Ключові слова: *допоміжні органи, глава держави, класифікація.*

Определены и охарактеризованы основные черты и свойства вспомогательных органов главы государства, выполнен анализ структуры и содержания их системы на основе классификации вспомогательных органов главы государства, а также предоставлено научное обобщение существующего разнообразия вспомогательных органов главы государства.

Ключевые слова: *вспомогательные органы, глава государства, классификация.*

The main features and properties of the subsidiary organs of the head of state was defined and described, the analysis of the structure and content of their systems based on classification of subsidiary organs of the head of state is made, also it was performed the generalization of the existing diversity of subsidiary organs of the head of state.

Keywords: *subsidiary organs, the head of state, classification.*

Постановка проблеми. Як відомо, правовий статус глави держави тією чи іншою мірою неодмінно включає представницьку, нормотворчу, установчу й контрольну функції у різних сферах суспільного життя. Відповідно до цього формування системи забезпечення діяльності глави держави розглядається як один із чинників належного виконання главою держави його конституційних повноважень. При цьому практика державного врядування зумовлює організацію та діяльність дедалі більшої кількості різноманітних допоміжних органів глави держави, що на засадах комплексності мають забезпечити усі напрямки його діяльності. У той же час принцип спеціалізації як основа формування таких допоміжних органів за відсутності системного підходу може мати й певні негативні наслідки у вигляді неузгодженості й неефективності їхнього забезпечення діяльності глави держави.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Виходячи з вищевикладеного, вбачаються актуальними питання класифікації допоміжних органів глави держави з метою впорядкування їх системної організації, виявлення принципових відмінностей у правовому статусі, а також збалансування діяльності допоміжних органів щодо забезпечення діяльності глави держави. При цьому зазначимо, що на сьогодні у науці лише побічно в рамках інших досліджень були розглянуті окремі аспекти диференціації допоміжних органів глави держави, зокрема, такими вченими, як І.С. Іксанов [3], А.М. Осавелюк [4], Н.О. Рибалка [5] та ін. Однак підкреслимо, що тільки глибинний аналіз сутності допоміжних органів глави держави сприятиме формуванню їхнього комплексного бачення та послідовної класифікації.

Таким чином, **метою** нашої роботи є виявлення та характеристика основних рис і властивостей допоміжних органів глави держави, а також аналіз структури і змісту їхньої системи на основі класифікації допоміжних органів глави держави за розрізняльними ознаками. Її новизна міститься у науковому узагальненні та впорядкуванні існуючого розмаїття допоміжних органів глави держави, обґрунтуванні принципу їхньої єдності та системності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Передусім вбачається за можливе здійснення класифікації допоміжних органів глави держави залежно від їх особового складу на одноособові та колективні (колегіальні) допоміжні органи. Зауважимо, що в даному разі колективність допоміжного органу, на противагу його одноособовості, розуміється у значенні спільноти відповідних посадових осіб, спільна діяльність яких зумовлена єдиними завданнями і функціями. Тобто такими колективними органами, наприклад, є Адміністрація Президента Республіки Беларусь, Комісія при Президентові РФ з модернізації і технологічного розвитку економіки Росії, Громадська гуманітарна рада при Президентові України. Попри істотні відмінності в організації перелічених допоміжних органів глави держави їхньою спільною рисою можна назвати колективний характер організації та виконання

покладених повноважень.

Звернемо увагу на те, що специфіка формування допоміжних органів глави держави залежно від їх особового складу зумовлює необхідність виокремлення підвидів колективних допоміжних органів. Так, на прикладі Адміністрації Президента України досить наочно представлений колективний допоміжний орган глави держави, що складається з державних службовців, що прямо передбачено п.14 Положення від 02.04.2010 р. № 504/2010 [13]. До речі, такий самий принцип комплектування апарату глави держави віднайшов своє вираження й у законодавстві Республіки Беларусь згідно з п. 17.15 Положення від 23.01.1997 р. [6] та Республіки Казахстан згідно з п. 31 Положення від 11.03.2008 р. [7]. Значення формування допоміжних органів глави держави з числа саме державних службовців доволі чітко виявляється на тлі іншої моделі їх комплектування за т.зв. членським принципом. Вважаємо, що службові відносини (а також взагалі трудові відносини – щодо працівників, які не є державними службовцями) забезпечують значно тісніший правовий зв'язок між відповідним допоміжним органом і його посадовими особами, які на фаховій та постійній основі вирішують питання забезпечення діяльності глави держави.

У той же час членські відносини не передбачають покладення на членів допоміжних органів персональних функціональних обов'язків, бо вони здебільшого вже перебувають у службових відносинах із іншими державними чи громадськими інституціями. Зокрема, Положення про Національний антикорупційний комітет як консультативно-дорадчий орган Президента України, затверджене Указом від 01.09.2011 р. № 890/2011 [9], взагалі не визначає якихось конкретних повноважень членів даного допоміжного органу глави держави. Натомість зауважимо, що склад Національного антикорупційного комітету за Указом Президента України від 26.10.2010 р. № 454/2010 включає низку посадових осіб вищих органів державної влади: Прем'єр-міністра України, Голову Верховної Ради, Генерального прокурора, Голову Служби безпеки, міністрів, народних депутатів тощо [10].

Вважаємо, що система забезпечення діяльності глави держави у розумній пропорції має формуватись колективними допоміжними органами як на службовій, так і на членській основі комплектування, що залежно від характеру поставлених перед такими органами завдань більшою мірою відповідатиме актуальним потребам забезпечення діяльності глави держави. Отже, в рамках вже розглянутої класифікації допоміжних органів глави держави на одноособові та колективні вбачаємо за належне диференціювати останні за критерієм способу їх комплектування на службові (на засадах державної служби) і членські (на основі членства).

Від вищерозглянутої колективності допоміжних органів глави держави слід відрізнити колегіальний принцип формування допоміжних органів. У науці адміністративного права, за Ю.П. Битяком, поділ на єдиноначальні та колегіальні органи виконавчої влади здійснюють-

ся за критерієм «порядку розв'язання підвідомчих питань» [1]. Вважаємо, що такий саме підхід з деякими варіаціями може застосовуватись й щодо класифікації допоміжних органів глави держави. Єдиноначальність як принцип організації допоміжних органів передбачає вирішення усіх основних питань діяльності даного органу відповідним керівником особисто і самостійно.

Зокрема, принцип єдиноначальності покладений в основу формування Адміністрації Президента Республіки Беларусь, загальне керівництво та представництво якої здійснюється одноособово Керівником Адміністрації Президента за п. 16, 17.8 Положення від 23.01.1997 р. [6]. При цьому досить своєрідним є те, що у структурі вказаної Адміністрації Президента Республіки Беларусь також створюється відповідна Колегія, сутність якої зводиться до виконання лише консультативно-допоміжних функцій, а її рішення підписуються Головою Адміністрації Президента відповідно до п. 18-21 Положення від 23.01.1997 р. До речі, зазначимо, що організаційно подібні апарати глави держави – Адміністрація Президента України та Адміністрація Президента Республіки Казахстан – у своїй структурі колегій чи їх аналогів не мають. Тому існування у складі апарату глави держави (чи будь-якого іншого допоміжного органу) такого колегіального органу не може розглядатись як вияв колегіальності допоміжного органу глави держави, що суттєво не позначається на здійсненні ним забезпечення діяльності глави держави.

Колегіальний принцип організації допоміжних органів глави держави забезпечує не тільки колективне обговорення основних аспектів діяльності такого органу, але й передбачає колективний спосіб прийняття рішень. На такі ознаки колегіальності звертається увага й у Концепції адміністративної реформи в Україні як за Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 [12]. При цьому, на відміну від органів виконавчої влади, організація яких за принципом колегіальності покликана забезпечити вирішення найскладніших різнопланових питань державного управління [1], принцип колегіальності передусім покладений в основу побудови спеціалізованих консультативно-дорадчих допоміжних органів глави держави. Визначальним у даному разі також постає і те, що персональний склад таких колегіальних допоміжних органів, як правило, формується з посадових осіб різних державних органів, у тому числі й вищих органів державної влади, що сприяє комплексності й всебічності вироблення відповідних пропозицій главі держави. Це, до речі, може розглядатись як одна із форм залучення представників громадськості й інших органів публічної влади до забезпечення діяльності глави держави.

Як приклад колегіальних допоміжних органів глави держави слід вказати Комітет з економічних реформ, Національний антикорупційний комітет, Комісію зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права при Президентові України. Так, Комітет з економічних реформи згідно з п.1, 10, 12 Положення за Указом Президента Украї-

ни від 17.03.2010 р. № 355 [8] визначається консультативно-дорадчим органом глави держави, основною організаційно-правовою формою роботи якого є засідання, на яких і приймаються рішення більшістю голосів присутніх членів Комітету. З одного боку, на нашу думку, принцип колегіального способу прийняття рішень дозволяє забезпечити більш високий рівень суспільного консенсусу у таких рішеннях, узгодити різні позиції і точки зору. А з іншого боку, досить наочним вбачається те, що колегіальність прийняття рішень у поєднанні із членською структурою допоміжних органів глави держави забезпечує значно менший рівень відповідальності у забезпеченні діяльності глави держави, ніж у єдиноначальних допоміжних органах. Зокрема, відповідно до абз. 3 п. 9 Положення від 02.04.2010 р. № 504/2010 [13] Глава Адміністрації Президента України несе персональну відповідальність за виконання покладених на апарат глави держави завдань.

Підкреслимо, що з огляду на існуючі реалії організації системи забезпечення діяльності глави держави однією з підстав класифікації його допоміжних органів виступає спосіб прийняття рішень, за яким розрізняють єдиноначальні та колегіальні допоміжні органи глави держави.

Забезпечення діяльності глави держави є складним різноплановим процесом, що на основі засад комплексності й спеціалізації передбачає організацію та функціонування значної кількості допоміжних органів глави держави, відмінних за своєю як організаційною, так і функціональною природою. Саме остання залежно від обсягу компетенції того чи іншого допоміжного органу глави держави також може виступати підставою диференціації на допоміжні органи загальної та спеціальної компетенції. Зазначимо, що дана класифікація має не лише теоретичне, але й важливе практичне значення, сприяючи впорядкуванню та узгодженню компетенції різних допоміжних органів у рамках єдиної системи забезпечення діяльності глави держави.

Власне, існуючі тенденції організації допоміжних державних органів глави держави у світі вказують на усталену практику виокремлення основного допоміжного органу загальної компетенції – апарату глави держави. Загальність компетенції такого допоміжного органу глави держави означає, передусім, включення до предмета його відання всіх або більшості питань забезпечення діяльності глави держави, а також уповноваження координувати роботу інших допоміжних органів спеціальної компетенції. До речі, вказані ознаки та властивості апарату глави держави як органу загальної компетенції можуть розглядатись в якості одних із системоутворюючих факторів стосовно системи допоміжних органів глави держави.

Таким чином, до допоміжних органів глави держави загальної компетенції можна віднести Адміністрацію Президента України, Адміністрацію Президента РФ, Адміністрацію Президента Республіки Беларусь, Адміністрацію Президента Республіки Казахстан і т.д. При цьому, загальність компетенції апарату глави держави виражається не тільки шляхом повної нормативної регламентації якомога ширшого

переліку повноважень, але й за допомогою посилання на виконання апаратом глави держави «інших» прямо не опосередкованих у законодавстві завдань та функцій як за п. 3, пп. 23 п. 4 Положення від 02.04.2010 р. згідно Указу Президента України № 504/2010 [13], п. 8, пп. 16 п. 22 Положення від 11.03.2008 р. згідно з Указом Президента Республіки Казахстан № 552 [7] тощо. Зауважимо, що подібна остаточно нормативна невизначеність компетенції апарату глави держави має й свої недоліки у частині забезпечення реалізації принципу верховенства права над державою, зокрема щодо недопущення порушень з боку такого допоміжного органу глави держави загальної юрисдикції як інших допоміжних органів, так і органів державної влади взагалі. Тим більше що раніше нами вже вказувалось [2] на деструктивний характер фрагментарності правового регулювання апарату Президента України.

Допоміжні органи спеціальної компетенції на противагу апарату глави держави зосереджуються на окремих напрямках забезпечення діяльності глави держави або ж опікуються вирішенням конкретних проблемних питань. Як на нас, формування допоміжних органів глави держави спеціальної компетенції виступає вагомим чинником практичного втілення засад спеціалізації, фаховості й комплексності у забезпеченні діяльності глави держави, що дозволяє застосовувати різні підходи до розв'язання актуальних задач роботи глави держави. В якості прикладу допоміжних органів глави держави спеціальної компетенції можна навести Комісію з питань модернізації економіки при Президенті Республіки Казахстан, Раду з розвитку місцевого самоврядування при Президенті Росії, Громадську гуманітарну раду при Президенті України. Спільною рисою означених допоміжних органів глав різних держав серед іншого є й те, що їхня компетенція стосується лише якоїсь окремої сторони забезпечення діяльності глави держави.

Зокрема, вже названа Громадська гуманітарна рада є консультативно-дорадчим органом глави держави, передусім у сфері гуманітарного розвитку України (за п. 3 Положення від 02.04.2010 р., за Указом Президента України № 469/2010) [11]. Варта уваги й інша ознака розподілу допоміжних органів глави держави на органи загальної та спеціальної компетенції; йдеться про координованість допоміжних органів спеціальної компетенції з боку апарату глави держави. Досить наочним з цього приводу виступає уповноваження Глави Адміністрації Президента України забезпечувати координацію роботи допоміжних органів глави держави згідно з пп.4 п.9 Положення від 02.04.2010 р., згідно з Указом Президента України № 504/2010 [13]. При цьому, безперечно, міра і ступінь такої координованості визначаються відповідно до особливостей державного механізму кожної держави.

Як критерій класифікації допоміжних органів глави держави також може виступати їхня організаційна форма; зокрема, Н.О. Рибалка з цього приводу виділяє «міжвідомчі комісії, наукові ради, науководослідні інститути та інші органи» [5, с. 13]. Зазначимо, що органи, які здійснюють забезпечення діяльності глави держави, залежно від

специфіки свого правового статусу, виконуваних повноважень або ж взагалі без відповідних істотних підстав можуть створюватись та функціонувати у формі адміністрації, секретаріату, канцелярії, представництва, управління, апарату, служби, комісії, ради, комітету, інституту, фонду і т.ін.

При цьому практиці формування системи допоміжних органів глави держави в Україні відомі випадки неодноразової трансформації організаційної форми однієї і тієї ж по суті інституції. У даному разі йдеться про апарат Президента України, що від моменту його створення Розпорядженням від 13.12.1991 р. за № 2/91-рп був представлений Адміністрацією Президента України, згодом – Секретаріатом Президента України (згідно з Указами від 24.01.2005 р. за № 108/2005 і від 14.10.2005 р. № 1445/2005), сьогодні (відповідно до Указу від 25.02.2010 р. № 265/2010) – також Адміністрацією Президента України. Законотворчою практикою були також напрацьовані певні проекти законодавчого врегулювання інституту апарату глави держави, а саме законопроект від 28.11.2002 р. за реєстр. № 2297, який передбачав формування вже Канцелярії Президента України. У той же час, як ми вже зазначали, подібні реорганізації в апараті Президента України не супроводжувались істотними змінами в організації та діяльності даного допоміжного органу глави держави.

Варте уваги й те, що за умов відсутності комплексного регулювання засад формування системи допоміжних органів глави держави на нормативному рівні сутність тих чи інших організаційних форм не розкривається. Загалом сама по собі організаційна форма допоміжного органу глави держави жодним чином не вказує на певне правове положення такої інституції ані у державному механізмі, ані у системі забезпечення діяльності глави держави. Тому з огляду на необґрунтоване розмаїття організаційних форм допоміжних органів глави держави дедалі більше актуалізується питання їхньої уніфікації. Хоч певні позитивні зрушення у цьому напрямку на практиці мають місце в Україні, Російській Федерації й деяких інших державах, однак сам принцип систематизації допоміжних органів глави держави все ще потребує свого подальшого правового вираження. Отже, питання диференціації допоміжних органів залежно від організаційної форми здебільшого має суто теоретичне значення в частині подальшої наукової розробки даного питання.

В аспекті вищевикладеного більш конструктивним ми вважаємо виокремлення із загального складу допоміжних органів апарату глави держави, що за своєю суттю істотною мірою відрізняється від решти допоміжних органів. І тут маються на увазі не вже розглянуті поодинокі специфічні ознаки апарату глави держави (загальність компетенції, координація інших допоміжних органів, постійний характер діяльності і т.д.), але їх єдність, що вказує на невід'ємність існування апарату від інституту глави держави. Підкреслимо, що так само як моноістичний інститут глави держави (за поодиноким виключенням) природно зумовлює формування системи забезпечення діяльності глави держави, так

само і остання зумовлює формування апарату глави держави.

Висновок. Таким чином, підсумуємо, що допоміжні органи глави держави являють собою сукупність різних за своєю природою, статусом, функціональною та організаційною основою інституцій, які поєднані головним чином спільною метою забезпечення діяльності глави держави.

Допоміжні органи глави держави можуть бути класифіковані залежно від:

- особового складу – одноособові та колективні (колегіальні).
- способу комплектування колективних допоміжних органів – службові (на засадах державної служби) і членські (на основі членства).
- способу прийняття рішень – єдиноначальні та колегіальні.
- механізму формування керівного складу – очолювані безпосередньо главою держави, очолювані уповноваженими главою держави особами, очолювані виборними зі складу допоміжного органу особами.
- обсягу компетенції – загальної та спеціальної компетенції.
- строку дії – постійні та тимчасові.
- території дії (розповсюдження юрисдикції) – загальнодержавні та локальні.
- організаційної форми – адміністрації, секретаріати, канцелярії, представництва, управління, апарати, служби, комісії, ради, комітети, інститути, фонди та інші; за іншим підходом – апарат глави держави та інші допоміжні органи.

Зазначена класифікація допоміжних органів глави держави як така, що виражає різноманіття форм, методів і засобів забезпечення діяльності глави держави, може бути покладена в основу подальшої розробки та впровадження принципу системності в організацію допоміжних органів глави держави.

Бібліографічні посилання

1. Адміністративне право: Підруч. / За заг. ред. проф. Ю.П. Битяка. – Х., 2010.
2. Зозуля О.І. Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності: Монографія. – Х., 2008.
3. Иксанов И.С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008.
4. Осавелюк А.М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. – М., 1998.
5. Рибалка Н.О. Адміністративно-правові аспекти діяльності Президента України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2009.
6. Вопросы Администрации Президента Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 23.01.1997 г. № 97 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. – 1997. – № 3. – Ст. 103.
7. Об утверждении Положения об Администрации Президента Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 11.03.2008 г. № 552 // Собрание актов Президента и Правительства Республики Казахстан. – 2008. – № 12-13. – Ст. 116.
8. Питання Комітету з економічних реформ: Указ Президента України від 17.03.2010 р. № 355 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 20. – Ст. 946.
9. Питання Національного антикорупційного комітету: Указ Президента України від 01.09.2011 р. № 890/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 69. – Ст. 2622.
10. Питання Національного антикорупційного комітету: Указ Президента України від 26.10.2010 р. № 454/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – Ст. 418.

11. Про Громадську гуманітарну раду: Указ Президента України від 02.04.2010 р. № 469/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 974.

12. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21.

13. Про Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 02.04.2010 р. № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

Надійшла до редакції 19.10.2011

О.І. Наливайко

кандидат юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 340.1

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОЛІТИЧНОЇ ФУНКЦІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Досліджено проблему забезпечення цілісності і повноти нормативно-правової регламентації політичної функції української держави. Визначено, що ефективність реформаційних перетворень в політичній сфері залежить від законодавчого забезпечення і функціонування політичної системи.

Ключові слова: *Виборчий кодекс, Закон України, Конституція України, міжнародний акт, політична функція української держави.*

Исследуется проблема обеспечения целостности и полноты нормативно-правовой регламентации политической функции украинского государства. Установлено, что эффективность реформационных преобразований в политической сфере зависит от законодательного обеспечения и функционирования политической системы.

Ключевые слова: *Избирательный кодекс, Закон Украины, Конституция Украины, международный акт, политическая функция украинского государства.*

Problem of guaranteeing of the integrity and the completeness of the normative and legal regulation of the political function of the Ukrainian State is investigated in the article. It has been defined that effectiveness of the reformist changes in the political sphere depends on the legislative guaranteeing and functioning of the political system.

Keywords: *Electoral Code, Law of Ukraine, Constitution of Ukraine, international act, political function of the Ukrainian State.*

Постановка проблеми. Мета. Успішна всебічна реалізація кожної функції держави можлива лише за наявності міцної правової бази у вигляді окремої галузі чи сукупності галузей права або законодавства [1, с. 313].