

7. Про Положення про Міністерство соціальної політики України [Електронний ресурс] : указ Президента від 6 квіт. 2011 р. № 389/2011. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13360.html>.

Надійшла до редколегії 21.12.2012

ГАНЗИЦКАЯ Т. С. ИНСТИТУЦИОННАЯ СИСТЕМА МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА В УКРАИНЕ

Определены органы, учреждения и организации, которые принимают участие в совершении гендерной политики. Охарактеризована роль и значение каждого из них. Сформулированы специальные принципы права, которых должны придерживаться институции, которые внедряют гендерное равенство во время реализации гендерной политики.

GANZYTSKA T. INSTITUTIONAL SYSTEM OF GENDER EQUALITY PROVISION MECHANISM IN UKRAINE

The bodies, establishments and organizations performing gender policies are defined. The role and purpose of each of them for performing these policies are characterized. Special principals of law that should be kept by institutions providing gender equality in the process of gender policies implementation are stated.

УДК 342.519(477)

О. І. ЗОЗУЛЯ,

асpirант

Харківського національного університету внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ АПАРАТУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Виконано аналіз теоретичних положень і конституційно-правового регулювання щодо приводу поняття та сутності апарату глави держави, встановлено його специфіку та основні риси, а також визначено місце Адміністрації Президента України в забезпеченні діяльності глави держави.

Ефективне виконання конституційних повноважень глави держави, зважаючи на здебільшого одноосібний характер даного інституту, зумовлює необхідність формування й функціонування спеціального апарату глави держави з метою комплексного забезпечення всіх напрямків його державної діяльності. На сьогодні апарат глави держави інституційно, організаційно і функціонально оформленій у переважній більшості країн світу, набуваючи залежно від особливостей державного ладу та правового статусу глави держави різних організаційно-правових форм, компетенції та положення у державному механізмі. Разом із тим, попри певний досвід формування та діяльності апарату Президента України наразі досі відсутнє узгоджене розуміння як його поняття та значення, так і перспектив розвитку, що негативним чином позначається на забезпеченні діяльності глави держави. Зазначене й обумовлює актуальність питань поняття та сутності апарату Президента України.

Зазначимо, що проблематика побудови апарату глави держави раніше вже порушувалась у

працях таких учених, як Ю. І. Крегул, І. С. Іксанов, О. М. Іщенко, О. М. Осавелюк, Д. Н. Петровський, Н. Г. Плахотнюк, В. І. Мельниченко, Н. О. Рибалка, М. М. Скрипников тощо. У той же час їхні роботи здебільшого спрямовані на виявлення та характеристику окремих закономірностей формування і діяльності апарату глави держави, безпосередньо не створюючи единого цілісного підходу до розуміння апарату глави держави. Тому **метою** нашої роботи є аналіз теоретичних положень і конституційно-правового регулювання щодо поняття та сутності апарату глави держави, встановлення його специфіки та основних рис, а також визначення місця Адміністрації Президента України в забезпеченні діяльності глави держави. Новизна полягає у виявленіх закономірностях і концептуальних узагальненнях сутності, місця і значення апарату глави держави.

Передусім відмітимо, що наразі в науці відсутнє комплексне й узгоджене розуміння поняття та сутності апарату глави держави, в результаті чого його формування в Україні та інших країнах світу де-факто відбувається без

належного теоретико-методологічного обґрунтування, що, зокрема, має наслідком суперечливість і непослідовність організації інституту апарату глави держави. Одним із аспектів цього є відсутність співвідношення між апаратом й іншими допоміжними органами глави держави, що зумовлює одразу декілька підходів до розуміння апарату глави держави. Своєрідною передумовою такої неоднозначності вбачається загальнолексичне значення поняття «апарат» як «установи або сукупності установ, що обслуговують яку-небудь ділянку державного управління чи господарства» [1, с. 36], що допускає позначення як апарату однієї або ж одразу декількох інституцій.

Так, за першим підходом А. М. Осавелюк стверджує, що апарат (робочий апарат, допоміжний апарат тощо) глави держави використовується як родове визначення та складова загального допоміжного державного апарату для позначення сукупності усіх або ж тільки державних допоміжних структур глави держави [2, с. 33–34]; А. М. Волков і Є. А. Лютягіна [3, с. 34] під апаратом глави держави розуміють систему органів, за допомогою яких глава держави реалізує державну владу й виконує основні функції глави держави.

Зазначимо, що встановлення сутності Адміністрації Президента України і формулування поняття апарату глави держави вимагає формування цілісного і послідовного термінологічного ряду у сфері організації забезпечення діяльності глави держави. Так, безперечно, певним елементом вказаної організації забезпечення діяльності глави держави виступають окреслені у п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України «консультивативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби» [4]. Наведене конституційне формулування допускає формування на рівні з консультивними і дорадчими також й інших допоміжних органів і служб при тому, що конституційно-правове регулювання не встановлює змістовних відмінностей між органами та службами, що дозволяє їх узагальнити у спільну категорію «допоміжні інституції (або формування, або органи)». Відповідно допоміжний орган, утворений главою держави на підставі Конституції України для забезпечення виконання його конституційних повноважень, незалежно від своєї конкретної організаційно-правової форми (адміністрація, рада, комітет, комісія, асамблея тощо), і є первинним елементом організації забезпечення діяльності глави держави. При цьому специфіка повноважень глави держави вимагає утворення різноманіт-

них за особовим складом, обсягом компетенції, територією і строком дії, організаційною формою й іншими ознаками допоміжних органів глави держави. В Україні такими є Адміністрація Президента України, Державне управління справами, Комісія з питань громадянства та Комісія державних нагород та геральдики, Громадська гуманітарна рада, Комітет економічних реформ, Конституційна Асамблея, Рада регіонів тощо. Підкреслимо, що різноплановість і неоднорідність названих допоміжних органів глави держави поєднується із спільністю основної мети їх діяльності щодо забезпечення виконання повноважень глави держави. Відповідно до цього, А. В. Щипанов увесь комплекс органів, що забезпечують діяльність глави держави, пропонує позначати як «систему забезпечення діяльності глави держави» [5], що відбиває спільне призначення такого державно-правового формування, єдину правову підставу діяльності, участь у формуванні глави держави тощо. Відтак у сфері організації забезпечення діяльності глави держави, окрім одиничних допоміжних органів, як їх впорядковану єдність необхідно виділяти ще й систему допоміжних органів глави держави.

Таким чином, за першим підходом поняття апарату глави держави фактично ототожнюється за змістом із поняттям системи допоміжних органів глави держави, хоча безпосередньо й не вказує на системність як основну сутнісну ознаку організації допоміжних органів. Наведене розуміння апарату глави держави як системи його допоміжних органів за свою сутність не можна назвати помилковим, однак при цьому слід зауважити, що воно не має під собою жодних об'єктивних підстав і не сприяє безпосередньо, а лише необґрутовано ускладненю пізнання як усієї системи в цілому, так й конкретних допоміжних органів глави держави. Так, наприклад, Н. О. Рибалка розглядає допоміжний апарат як «сукупність представників державних органів або посадових чи службових осіб, які забезпечують здійснення завдань і функцій Президента України» [6, с. 14], і в той же час називає Адміністрацію (Секретаріат) Президента України «апаратом обслуговування державної діяльності Президента України» [7, с. 56]. На нашу думку, подібна двозначність розуміння апарату глави держави зумовлена зауваженою недостатньою визначеністю в науці терміна «система допоміжних органів глави держави», який часто і підміняється терміном «апарат глави держави». Внаслідок цього з метою формування комплексного уявлення про організацію

забезпечення діяльності глави держави, чіткого визначення всіх її основних складових і пропонуємо відмовитись від суперечливої практики позначення системи допоміжних органів глави держави як його апарату.

Варто також вказати, що Адміністрація Президента України, створена на підставі розпорядження Президента України від 13 грудня 1991 р. № 2/91-рп [8], вже наділялась статусом «робочого апарату» глави держави, хоча безпосередній зміст категорії «робочий апарат» та її співвідношення з іншими допоміжними органами не визначено на нормативному рівні, що не дозволяє беззаперечно виокремлювати сутнісні ознаки апарату глави держави. Піздніше Адміністрація Президента відповідно до указу від 14 грудня 1996 р. № 1220/96 також наділялася статусом «постійно діючого органу», хоча докорінні зміни в організації її діяльності й не проводились. Нині ж діюча Адміністрація Президента України згідно з Положенням від 2 квітня 2010 р. [9], утім, так само як і Секретariat Президента згідно з Положенням від 4 листопада 2005 р., має формально-правовий статус «постійно діючого допоміжного органу», що саме по собі окремо від інших організаційно-функціональних характеристик побудови Адміністрації Президента України ще не дозволяє безумовно визначати її як апарату глави держави.

Не можна погодитись із запропонованим Н. О. Рибалкою визначенням Адміністрації (Секретаріату, Канцелярії) Президента України як «постійно діючого дорадчо-консультативного, адміністративного допоміжного органу державної влади, створеного главою держави згідно з Конституцією України, який має здійснювати... забезпечення реалізації Президентом України конституційних повноважень в сфері державного управління, в зв'язку з чим вступає у правовідносини з іншими органами державної влади за його дорученнями» [6, с. 12–13]. Так, зауважимо, по-перше, суперечливість статусу Адміністрації Президента України як органу державної влади; по-друге, те, що Адміністрація забезпечує реалізацію повноважень Президента України не лише у сфері державного управління, а й загалом будь-яку його діяльність як глави держави; по-третє, те, що у процесі забезпечення діяльності Президента України Адміністрація вступає у правовідносини не тільки з «іншими органами державної влади», але й з інститутами громадянського суспільства і конкретними громадянами; і, по-четверте, те, що Адміністрація Президента України здійснює свої повноваження не лише за доручен-

ням глави держави, але й самостійно в нормативно встановлених випадках. Таким чином, характеристика інституту Адміністрації Президента потребує подальшого поглиблого вивчення її сутності та значення як допоміжного органу глави держави.

Усе вищевикладене актуалізує другий підхід до розуміння апарату глави держави, сутність якого полягає у визначенні апарату не як сукупності допоміжних формувань, а як єдиного головного допоміжного органу глави держави. Зокрема Н. Н. Скрипников 10, с. 19] ототожнює адміністрацію президента із апаратом глави держави, а І. С. Іксанов визначає Адміністрацію Президента РФ як допоміжний (робочий) апарат глави держави [11, с. 23, 28]. Більш глибоким за своїм теоретичним осмисленням вбачається позиція В. В. Сухоноса, що певною мірою протиставляє консультативно-дорадчі органи і апарат реалізації функцій глави держави, розуміючи під останнім двір (в умовах монархії) або адміністрацію (в умовах республіки), яка, у свою чергу, в різних країнах може бути представлена різними органами [12] (Адміністрація Президента України, Виконавче управління при Президенті США, апарат Слісейського палацу при Президенті Франції, Канцелярія Президента Польщі тощо). Детально не розглядаючи специфіку забезпечення глави монархічних держав, що вже виходить за межі нашого дослідження, зауважимо об'єктивні чинники виокремлення в системі допоміжних органів апарату глави держави.

Так, по-перше, виходячи з наведеної в Бюлетені інформаційно-аналітичних матеріалів із забезпечення діяльності Конституційної Асамблеї класифікації допоміжних органів глави держави на допоміжні органи загальної та спеціальної компетенції [13, с. 46], визначаємо апарат глави держави як допоміжний орган загальної компетенції, що здійснює різноманітне за змістом забезпечення діяльності всіх основних напрямків діяльності глави держави. Відтак Адміністрація Президента України згідно з пунктами 3, 4 Положення від 2 квітня 2010 р. [9] забезпечує організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України конституційних повноважень; а її компетенція нормативно остаточно не визначена (пп. 23 п. 4 названого Положення). Натомість інші допоміжні органи глави держави охоплюють свою діяльністю лише окремий сегмент (різновид) забезпечення реалізації повноважень глави держави з конкретних питань.

Подібними спеціалізованими допоміжними органами глави держави є Державне управління справами, Комісія при Президентові України з питань громадянства, Громадська гуманітарна рада, Комітет економічних реформ, Рада регіонів тощо. Спеціалізовані допоміжні органи відіграють важливу роль у профільному забезпеченні діяльності глави держави, проте саме його апаратом комплексно, фахово і всебічно створюються дійсно необхідні базові (а за потреби й будь-які інші) умови конструктивної діяльності Президента України як глави держави.

По-друге, статус апарат глави держави характеризується постійним характером діяльності і комплектуванням на засадах державної служби, що безпосередньо характеризує Адміністрацію Президента України згідно з пунктами 1, 14 Положення від 2 квітня 2010 р. [9]. Спеціалізовані ж допоміжні органи можуть бути не лише постійно діючими, але й тимчасовими (наприклад Комісія з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 р. з футболу), а також формуватись на основі членства (наприклад Рада регіонів). Підкреслимо, що вказані особливості організації апарату глави держави покликані гарантувати безперервність і професійність забезпечення будь-якої державної діяльності глави держави, що становить одну з необхідних умов її ефективності. Крім цього, відповідно до ознак допоміжних органів, узагальнених у Бюллетені інформаційно-аналітичних матеріалів із забезпечення діяльності Конституційної Асамблеї, комісії та комітети при главі держави за своїм статусом є громадськими формуваннями або органами міжвідомчого погодження [13, с. 46], тоді як апарат глави держави може бути віднесенний до державних органів.

По-третє, апарат глави держави наділений особливим статусом щодо інших допоміжних органів, певною мірою відіграючи роль центрального елемента усієї системи допоміжних органів глави держави. При цьому зауважимо, що в Україні Адміністрація Президента на конституційному рівні окремо не виділяється з усього загалу його допоміжних органів, тоді ж як, наприклад, п. «и» ч. 1 ст. 83 Конституції Российской Федерации від 12 грудня 1993 р. [14] прямо

передбачає формування Адміністрації Президента РФ, щоправда, вона безпосередньо не названа апаратом глави держави. Незважаючи на це, Адміністрація Президента України відповідно до пп. 21 п. 4 Положення від 2 квітня 2010 р. [9] здійснює організаційно-технічне забезпечення діяльності інших допоміжних органів глави держави, а Глава Адміністрації Президента України забезпечує координацію їх роботи (пп. 3 п. 9 даного Положення). До речі, ознакою адміністрації як допоміжного апарату глави держави І. С. Іксанов так само називає забезпечення нею координації діяльності інших державних структур [11, с. 24], під якими ми розуміємо перш за все інші допоміжні органи глави держави, адже апарат глави держави за своїм призначенням не має безпосередньо впливати на діяльність органів державної влади. Наголосимо, що існування системи допоміжних органів глави держави передбачає наявність у ній певної центральної координуючої інституції, що й забезпечує взаємозв'язок діяльності допоміжних органів та врешті-решт їх системність, – саме така інституція і становить апарат глави держави.

Таким чином, підсумовуючи вищерозглянуті підходи до розуміння апарату глави держави, вважаємо більш послідовним визначення апарату глави держави як його основного допоміжного органу, що дозволяє розмежовувати поняття допоміжного органу, апарату глави держави та системи його допоміжних органів. Відтак пропонуємо визначати апарат Президента України як постійно діючий основний допоміжний орган глави держави загальної компетенції, сформований на професійній основі на засадах державної служби, що відповідно до чинного законодавства здійснює комплексне, фахове і всебічне забезпечення здійснення повноважень глави держави, а також забезпечення та координацію діяльності інших допоміжних органів глави держави. Зауважимо, що наведене поняття апарату глави держави перш за все розкриває специфіку побудови апарату Президента України і не відбиває своєрідність організації забезпечення глави держави в інших країнах, перш за все, з монархічною формою правління.

Список використаної літератури

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
2. Осавелюк А. М. Вспомогательный аппарат высших органов государственной власти в механизме государства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Осавелюк Алексей Михайлович. – М., 2006. – 45 с.
3. Волков А. М. К вопросу о роли и месте Администрации Президента Российской Федерации / Волков А. М., Лютягина Е. А. // Административное право и процесс. – 2012. – № 3. – С. 34–39.

4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Щипанов А. В. Конституционно-правовая природа системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Щипанов Александр Валерьевич. – Екатеринбург, 2011. – 24 с.
6. Рибалка Н. О. Адміністративно-правові аспекти діяльності Президента України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Рибалка Наталія Олегівна. – К., 2009. – 18 с.
7. 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.
8. Питання Адміністрації Президента України : розпорядження Президента України від 13 груд. 1991 р. № 2/91-рп // Збірник розпоряджень Президента України. – 1992. – № 1.
9. Про Положення про Адміністрацію Президента України : указ Президента України від 2 квіт. 2010 р. № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.
10. Скрыпников Н. Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Скрыпников Николай Николаевич. – Челябинск, 2005. – 26 с.
11. Иксанов И. С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Иксанов Илья Саматович. – М., 2008. – 32 с.
12. Сухонос В. В. Механизм реализации функций главы державы / В. В. Сухонос // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2010. – № 1 (3). – С. 8–14.
13. Допоміжні органи при главі держави: організаційні засади діяльності / Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності // Бюлєтень інформаційно-аналітичних матеріалів. – 2012. – № 2. – С. 46–49.
14. Конституция Российской Федерации // Российская газета. – 1993. – № 237. – Ст. 15.

Надійшла до редколегії 11.11.2012

ЗОЗУЛЯ А. И. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ АППАРАТА ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ

Выполнен анализ теоретических положений и конституционно-правового регулирования относительно понятия и сущности аппарата главы государства, установлена его специфика и основные черты, а также определено место Администрации Президента Украины в обеспечении деятельности главы государства.

ZOZULJA O. THE CONCEPT AND NATURE OF THE APPARATUS OF PRESIDENT OF UKRAINE

The analysis of the theoretical principles and the constitutional and legal regulations regarding the concept and nature of the apparatus of head of state is made; also its specificity and main features are established, as well as the place of Administration of President of Ukraine in the ensuring of the activities of the head of state is determined.

УДК 347.963

М. Я. МАВДРИК,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Проведено аналіз організаційних форм реалізації прокуратурою повноважень щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянині в Україні. Проаналізовано такі форми, як розгляд звернень громадян та особистий прийом громадян. Зроблено висновок про необхідність удосконалення законодавчого закріплення організаційних форм діяльності прокуратури України.

Одним з основних моментів у розкритті юридичної природи, характеристиці конституційно-правового статусу будь-якого органу державної влади виступає виявлення та аналіз його форм діяльності. Залежно від того, в яких формах відбувається реалізація його функцій і

з якою ефективністю, можна судити про сам орган державної влади, про його основні риси, значення в житті держави та суспільства, а також про перспективи його існування і розвитку. Саме завдяки здійсненню прокуратурою України функцій у притаманних їй формах втілюються в