



Юліанна Полякова,
секретар Інституту підготовки кадрів
для органів юстиції України
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

УДК 342.5(477)-057.341

Політико-правова еволюція місця й ролі органів забезпечення діяльності Президента України в механізмі держави

Кожна держава здійснює свої функції за допомогою спеціально створеного державного апарату, тобто певної системи державних органів, що володіють установленими державною властивостями, ознаками названих органів і державно-владними повноваженнями. Виходячи із цього провідна роль у державному апараті належала й буде належати главі держави. В Україні роль Президента та його допоміжних органів особливо важлива в силу того, що саме вони формують засади для реалізації президентського політичного курсу, сприяють вирішенню питань національної безпеки і оборони, забезпечують главу держави належною інформацією, здійснюють функції координації діяльності органів влади.

Треба врахувати й той факт, що сучасні умови державного будівництва вимагають все більшої уваги до діяльності цих органів, особливо в

контексті забезпечення сталості та виваженості політичного курсу держави, надання Президентові можливостей для реалізації незалежної зовнішньої та внутрішньої політики.

До наукового осмислення проблем функціонування органів забезпечення діяльності Президента України в механізмі держави вдавались у своїх роботах І. І. Бодрова, О. І. Зозуля, М. Кармазіна, І. М. Петрів, С. Г. Сербогіна та ін. Науковці стверджують, що сучасний етап державного будівництва вимагає забезпечення організаційної й функціональної цілісності системи президентського апарату, суттєвого покращання ефективності його діяльності. Аналіз системної організації допоміжних органів при Президентові України засвідчив відсутність чіткої, нормативно визначеної системи цих органів, а також нормативного механізму внутрішньосистемної взаємодії [1].

Як вбачається із вищенаведеного, з цією тезою можна посперечатись, оскільки нині нормативно-правова база, яка регламентує діяльність цих органів, безумовно, не може вважатися досконалою, хоча повною мірою й забезпечує реалізацію волі та повноважень Президента України в політичній площині, надає главі держави необхідний обсяг інформації для прийняття виважених рішень, відповідає у своїх структурних засадах та внутрішніх взаємозв'язках нині діючій моделі президентської вертикалі.

Безумовно, що нинішнє становище було наслідком певної історичної еволюції цих органів, у процесі якої їх місце й роль у реалізації повноважень Президента України змінювалися та отримували нового наповнення. Як свідчить аналіз попередніх досліджень, саме ця проблема пройшла поза увагою вчених.

Відповідно, метою цієї статті є вивчення еволюції місця й ролі основних органів забезпечення діяльності Президента України в історичному аспекті.

Діюча нині вітчизняна конституційна модель спирається на домінуюче положення Президента в системі державних органів країни. Наділений масштабними повноваженнями у сфері внутрішньої та зовнішньої політики держави, глава держави самостійно приймає рішення з питань організаційного забезпечення власної діяльності.

Відповідно до п. 28 ст. 106 Конституції України Президент України створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби [5]. Ця норма Основного Закону дає підстави стверджувати, що принциповою ознакою цих органів, є їх допоміжний характер, бо вони не наділені владними повноваженнями і, на відміну від глави держави, не несуть конституційно-правової відповідальності.

Якщо розглядати діяльність цих органів у структурно-часовій динамі-

ці, можна констатувати, що за цим критерієм система даних органів є в достатній мірі сталою. Традиційно до складу апарату Президента України входять: Адміністрація Президента України, Рада національної безпеки і оборони України, а також численні ради, комісії, комітети, робочі групи, які створюються й функціонують згідно з положеннями, затвердженими указами Президента. [13].

Застосувавши дефінітивний підхід, на нашу думку, систему органів, що забезпечують діяльність Президента України, можна визначити як сукупність утворених і функціонуючих при главі держави структур (ординаційних, дорадчих, консультативних), які здійснюють організаційну, правову, наукову та іншу кваліфіковану допомогу у реалізації повноважень Президента і діють у межах відведених їм повноважень, закріплених на законодавчому рівні.

Значення таких інституціональних утворень, як Рада національної безпеки і оборони України та Адміністрація Президента України, зумовлено тим особливим місцем, яке вони займають у механізмі президентської владної вертикалі. У той же час їх значення й роль залежать від політичного курсу, який визначений Президентом, від пріоритетів його зовнішньої та внутрішньої політики, від переліку загроз та проблем, які на тому, або іншому історичному етапі постають перед державою та Президентом, від особистих уявлень глави держави про необхідність існування тих, чи інших структур, від тактики і стратегії управління, що обрані главою держави.

Проілюструвати дану тезу можна на прикладі еволюції ролі Ради національної безпеки і оборони України, роль та значення якої в останні роки зазнавали суттєвої трансформації. Зазначимо, що в науковій літературі органи такого типу визначається як спеціалізовані, міжвідомчі, колегіальні, постійно діючі, консультативно-дорадчі органи у сфері національної безпеки [6, с. 3].

Як здається таке визначення можна доповнити, вказавши, що поряд із консультативно-дорадчою функцією даний орган є фактично науково-аналітичним центром, прийняття стратегічних рішень, що впливає із ст. 14 Закону України Про Раду національної безпеки і оборони України [11].

Звертаючись безпосередньо до еволюції ролі Ради національної безпеки і оборони України у вирішенні проблем національної безпеки, варто вказати, що вона як орган, що забезпечує практичну діяльність Президента виникла за часів Президента Л. Д. Кучми, який розумів обсяги та структуру зовнішньополітичних і внутрішньополітичних викликів, з якими стикалася та стикнеться у майбутньому Україна, як досвідчений політик він розумів і значення узгодженості дій органів влади для подолання кризових явищ та загроз у всіх сферах політичного життя. У результаті цей орган перетворився у міцний інструмент влади, а його секретар – на впливову політичну фігуру. Згодом уже за часів президентства В. А. Ющенко, цей орган поступово втрачав своє значення, особливо його роль нівелювалася після того, як була проголошена стратегічна мета – вступ до НАТО, а цей інститут влади перетворився на декоративний орган державного управління, який фактично нічого не вирішував, і не впливав на політичні рішення глави держави.

Принципово нове наповнення змісту діяльності досліджуваного органу в структурі президентської вертикалі, яке можна назвати «політичною реінкарнацією», склалося в останні роки. У 2010 році Президент України В. Ф. Янукович наголосив, що в умовах, коли в країні процвітає корупція, коли Збройні Сили України обмежено готові до виконання завдань за призначенням, а озброєння й військова техніка морально і фізично застаріли, недостатньо фінансується проведення бойової підготовки, необхідно вжити термінових

заходів, зокрема, треба відновити роль Ради національної безпеки і оборони України як центру вироблення політики перетворень у цьому секторі.

Як здається, таке розуміння ролі Ради національної безпеки і оборони в нинішніх умовах є цілком виправданим як з політичної точки зору, так і в плані реальної реалізації положень української Конституції, яка проголошує, що захист суверенітету і територіальної цілісності України є найважливішими функціями держави (ст. 17 Конституції України), відповідно виникає проблема – яким чином дане конституційне положення має бути реалізовано? Оскільки Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України (ст. 102 Конституції України [5]), то є цілком логічним, що він має володіти відповідними інструментами для реалізації даних конституційних положень. Саме таким інструментом є Рада національної безпеки і оборони України – координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президентові України (ст. 1 Закону України Про Раду національної безпеки і оборони України [11]).

У 2012 році був затверджений Указ Президента України «Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України», яким була затверджена структура апарату Ради, уточнений зміст її функціональних обов'язків та напрямів діяльності [8].

Аналіз тексту цього указу Президента та закону «Про Раду національної безпеки і оборони України» дозволяє констатувати, що даний орган покликаний працювати «на випередження», виявляти та оцінювати рівень загроз національній безпеці на основі науково-аналітичних підходів, пропонувати Президентові конкретні заходи, спрямовані на протидію реально існуючим та потенційним загрозам, розробляти документи стратегічного характеру, які визначають політику глави держави у сфері національної безпеки та оборони і

затверджуються ним (ст. 10 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України»).

Найбільш об'єктивно-структурованим органом, що створюється головою держави, як здається, слід вважати Адміністрацію Президента України, яка була утворена за часів Президента Л. Д. Кучми і за роки свого існування ця структура пройшла шлях розвитку, пов'язаний з пошуками як організаційної моделі, так і функціональної ролі у державному апараті [1].

У той же час не підлягає сумніву те, що президентська Адміністрація багата в чому формувалася під впливом особистих потреб українських президентів, отримала ознаки органу, який кожен наступний Президент «підлаштовує» під себе. Конституційні основи формування такого органу становить загальна норма ст. 106 Основного Закону, у той час як важливість завдань, здійснюваних ним у механізмі функціонування президентури, на наш погляд, вимагає прямого закріплення цього органу у тексті Конституції України і віднесення Адміністрації Президента України до так званих конституційних допоміжних органів глави держави.

Л. Д. Кучма впродовж двох термінів свого президентства реорганізовував свою Адміністрацію неодноразово. Востаннє це було 20 жовтня 2004, тобто за два місяця до закінчення президентських повноважень Л. Кучми. Треба визнати, що в цей час президентська Адміністрація стала тим органом, який рішучим чином впливав на політичні процеси в державі, при цьому в структурі Адміністрації перестали існувати підрозділи, спільні для Президента і Кабінету Міністрів, при цьому відбулося значне її розростання. Науковці цілком справедливо стверджують, що це свідчило про бюрократизацію президентської структури і про бажання Президента зміцнити власну владу, розширити коло повноважень, збільшити сферу президентського впливу та контролю.

За часів В. А. Ющенко Адміністрація Президента була трансформована у Секретаріат Президента України, в якому з'явилися структури, яких не було в Адміністрації Л. Кучми: служба підготовки виступів Президента, прес-служба, офіс Президента тощо. Не зважаючи на те, що частина підрозділів колишньої Адміністрації була ліквідована, В. А. Ющенко не прагнув відмовлятися від повноважень, які мав його попередник, в той же час кількість структурних підрозділів (28) в Адміністрації Л. Кучми за часів президентства В. А. Ющенко зроста і досягла загалом 30 підрозділів.

Можна говорити і про поступове кількісне зростання Секретаріату, про що дозволяє говорити президентське розпорядження від 10 червня 2005 року, яким В. Ющенко затвердив збільшення граничної чисельності працівників СПУ до 619 штатних одиниць (попередня «гранична чисельність», затверджена Президентом 10 березня 2005 року, становила 565 працівників).

У той же час цей орган став виконувати деструктивні функції, які йому не притаманні, повністю змінюють функціональне поле його діяльності, зокрема, як зазначає М. Кармазіна, він став фактично «другим урядом», який підміняв «перший», окрім того Секретаріат став епіцентром, у якому зароджувалися конфлікти між Президентом і Прем'єром, опоненти Президента стверджували, що фактично державою керував глава Секретаріату Президента, який досить часто робив гучні політичні заяви, які часто «випереджали» заяви самого Президента [4].

З приходом до влади нового Президента В. Ф. Януковича повноваження Адміністрації Президента України були відновлені, її функції знов набули політичного та конструктивного змісту. Відповідно до Указу Президента України від 25 лютого 2010 року № 265/2010 Секретаріат Президента України ліквідовано та утворено Адміністрацію Президента України.

Відповідно до Положення про Адміністрацію Президента України, прийнятого 13 серпня 2010 року, Адміністрація Президента України є постійно діючим допоміжним органом, утвореним Президентом України відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України.

При цьому Указом від 18 березня 2010 року «Питання Адміністрації Президента України» [7] Президентом України Віктором Януковичем вперше за останні 8 років було здійснено суттєве скорочення чисельності працівників Адміністрації Президента України на 20 відсотків.

У 2011 році реформи президентської Адміністрації продовжувалися. Був прийнятий указ Президента «Деякі питання Адміністрації Президента України» [2], яким змінено та оптимізовано структуру зазначених двох консультативно-дорадчих органів при Президентові. Відбулося загальне скорочення порівняно з 2010 роком: із загальної чисельності 634 особи (сумарно в Адміністрації Глави держави та Апараті РНБО) залишилося 604 особи. Таким чином, відбулося скорочення на 30 осіб.

Крім того, Президент України зменшив кількість заступників Глави Адміністрації Президента з 8 до 3. Заступників Глави АПУ, які підлягали скороченню, було призначено радниками Президента з відповідним суттєвим зменшенням посадового окладу. Також відбулися зміни у структурі цього органу [12].

Станом на сьогодні Адміністрація Президента України має оптимальну структуру. Внаслідок виконання Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 обсяг роботи та рівень відповідальності Адміністрації Президента України як консультативно-дорадчого органу при Главі держави суттєво зріс. Проте значно меншою кількістю працівників Адміністрації Президента України досягається виконання більшого обсягу завдань.

Нині діяльність президентської Адміністрації має багатоцільовий

характер, їй властива централізація вироблення більшості рішень, наявність широких інформаційних та контрольних повноважень. Її головними завданнями слід вважати організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне забезпечення діяльності Президента. Саме Адміністрація Президента здійснює експертно-аналітичну, юридичну (правового забезпечення), організаційну, кадрову, комунікаційну, матеріально-технічну, фінансово-господарську та інші функції.

Аналогічним чином зазнають трансформації і інші органи, які забезпечують діяльність Президента України відповідно поточних політичних, соціально-економічних, гуманітарних завдань, що виникають перед главою держави.

Таким чином, органи, які утворюються Президентом України для забезпечення власної діяльності за своєю структурою мають відповідати поточним потребам Президента, а також тим викликам та загрозам, які постають перед державою. Сама ж зміна ролі органів забезпечення діяльності Президента України в еволюційному аспекті має об'єктивно-суб'єктивний характер і цілком логічно вписується у систему президентської влади, яка трансформується відповідно до завдань, що постають перед державою та Президентом, як главою держави.

Можна констатувати, що повноваження цих органів є забезпечувальними для державно-владних повноважень Президента і ніколи не можуть перевищувати їх, а у найбільш широкому контексті значення діяльності допоміжних органів при Президентові України проявляється в тому, що вони служать для проведення у життя рішень глави держави, з їх допомогою він впливає на всі державні органи та суспільство, добиваючись цілей політики, яку проводить глава держави.

Не зважаючи на те, що структура основних органів, які співпрацюють з

Президентом та знаходяться під його безпосереднім керівництвом є сталою, їх роль може змінюватися як в функціональному плані, так і в плані внутрішньої організації.

Такий стан речей є цілком зрозумілим, зміни у внутрішній та зовнішній політиці, що впливають на політичний курс держави, стан національної безпеки являють собою поле для політичної діяльності глави держави, який має володіти тими організаційно-правовими інструмен-

тами, які дозволяють ефективно вирішувати актуальні проблеми сучасності.

Цілком обґрунтованим здається надання Президенту України широких прав і можливостей у сфері організації роботи цих органів, у визначенні їх стратегічних завдань та внутрішньої структури, в утворенні нових організаційних структур та ліквідації тих, які нині втратили своє значення для реалізації повноважень Президента України.

Список використаних джерел

1. *Бодрова І. І.* Система допоміжних органів при Президентові України / І. І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2012. – Вип. 23. – С. 94-104
2. Деякі питання Адміністрації Президента України: Указ Президента від 05.04.2011 № 352/2011. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U352_11.html
3. *Зозуля О. І.* Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності / О. І. Зозуля. – Х.: Харків юридичний, 2008. – 304 с.
4. *Кармазіна М.* Еволюція структури президентського Секретаріату / М. Кармазіна // Політичний менеджмент. – 2009. – № 3. – С. 60-68.
5. *Конституція* України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. *Петрів І. М.* Конституційно-правові засади організації та діяльності Ради національної безпеки і оборони України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І. М. Петрів. – К., 2004. – 16 с.
7. *Питання* Адміністрації Президента України: Указ Президента України від 18.03.2010 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/364/2010>
8. *Питання* Апарату Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента от 06.04.2012 № 251. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U251_12.html
9. *Послання* Президента України В. Януковича до Українського народу.(3 червня 2010 року). – Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/book/Poslannya_2010/1.pdf
10. *Про* Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 02.04.2010. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504/2010>
11. *Про* раду національної безпеки та оборони України: Закон України від 05.03.1998 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 35. – Ст. 237
12. *Щодо* кількості працівників Адміністрації Президента України, розміру заробітної плати і структури. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/content/ap_quantity.html
13. *Ярмиш О. Н.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Розділ IV Організація роботи Президента України § 7. Апарат Президента України, організація його роботи / О. Н. Ярмиш, В. О. Сербогін. – Режим доступу: <http://books.br.com.ua/2965>

Полякова Ю. О. Політико-правова еволюція місця й ролі органів забезпечення діяльності Президента України в механізмі держави

У статті досліджені проблеми еволюції органів, які забезпечують діяльність Президента України, як структур, що в своєму розвитку змінюють свою роль, структуру та функціональне значення відповідно до волі голови держави, внутрішніх і зовнішніх чинників впливу. Зроблено висновок, що цей процес має об'єктивно-суб'єктивний характер і цілком логічно вписується в систему президентської влади, яка трансформується згідно з завданнями, що постають перед державою.

Ключові слова: Президент України, органи, забезпечення діяльності, еволюція, повноваження, структура.

Полякова Ю. А. Политико-правовая эволюция места и роли органов обеспечения деятельности Президента Украины в механизме государства

В статье исследованы проблемы эволюции органов, обеспечивающих деятельность Президента Украины, как структур, которые в своем развитии меняют роль, структуру и функциональное значение по воле главы государства, внутренних и внешних факторов воздействия. Сделан вывод, что этот процесс имеет объективно-субъективный характер и вполне логично вписывается в систему президентской власти, которая трансформируется в соответствии с задачами, стоящими перед государством.

Ключевые слова: Президент Украины, органы, обеспечение деятельности, эволюция, полномочия, структура.

Poliakova Ju. Politik and legal evolution of place and role of organs of providing of activity of President of Ukraine in the mechanism of the state

In the article the done analysis of problem evolutions of organs, which provide activity of President of Ukraine, as structures, that in the development change the role, structure and functional value, in accordance with will of chairman of the state, internal and external factors of influence. A conclusion is done, that this process has objectively is subjective character and fully logically written into the system presidential power which is transformed in accordance with tasks that appear before the state.

Key words: President of Ukraine, organs, providing of activity, evolution, plenary powers, structure.