УДК 342.5

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ АПАРАТУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ, ЙОГО СТРУКТУРА ТА ОЗНАКИ

GENERAL DESCRIPTION OF THE STAFF OF THE PRESIDENT OF UKRAINE, ITS STRUCTURE AND SYMPTOMS

Полякова Ю.О.,
здобувач кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

У статті проведений аналіз системи та структури апарату Президента України в сучасних суспільно-політичних умовах існування української держави. Визначено, що головною ознакою апарату Президента України є системність, яка полягає в тому, що органи, які утворюються Президентом, підпорядковуються безпосередньо главі держави, спрямовані на досягнення єдиної мети – забезпечення ефективної роботи Президента України, утворюють сукупність організаційних структур, які входять у загальний механізм державного управління. Системність президентського апарату забезпечується його динамічністю, тобто властивістю змінювати свою структуру під впливом зовнішніх обставин і відповідно до потреб Президента у різноманітних допоміжних органах.

Ключові слова: апарат Президента, система, структура, завдання, управління, динамічність, влада, ефективність.

В статье проведен анализ системы и структуры аппарата Президента Украины в современных общественно-политических условиях существования украинского государства. Определено, что главным признаком аппарата Президента Украины является системность, которая заключается в том, что органы, которые образуются Президентом, подчиняются непосредственно главе государства, направлены на достижение единой цели – обеспечение эффективной работы Президента Украины, образуют совокупность организационных структур, которые входят в общий механизм государственного управления. Системность президентского аппарата обеспечивается его динамичностью, то есть способностью изменять свою структуру под влиянием внешних обстоятельств и в соответствии с потребностями Президента в различных вспомогательных органах.

Ключевые слова: аппарат Президента, система, структура, задачи, управление, динамичность, власть, эффективность.

In the article the analysis of system and structure of the office of the President of Ukraine in the modern socio – political conditions of existence of the Ukrainian state. It is determined that the main feature of the apparatus of the President of Ukraine is consistency, which is that the bodies, which is formed by the President report directly to the head of state aimed at achieving a common goal – ensuring the effective operation of the President of Ukraine, form a set of organizational structures that comprise General public administration. The consistency of the presidential office is dynamic, that is, the ability to change its structure under the influence of external circumstances and in accordance with the needs of the President in a variety of supporting structures.

Key words: President's office, system, structure, objectives, management, dynamic, power, efficiency.

Постановка проблеми. В сучасних умовах розвитку держав як найскладніших соціально-політичних та економічних утворень на перший план виходять питання ефективності органів державного управління, яка багато в чому залежить від наявності системи органів, що забезпечують діяльність основних гілок державної влади, створюють умови для прийняття найважливіших рішень на найвищому рівні державного управління. Особливе місце серед цих допоміжних державних органів посідають президентські структури та органи, утворені для забезпечення реалізації повноважень глави держави, що обумовлено найбільш вагомою його роллю в системі державотворення та управління.

Стан дослідження. До наукового осмислення проблем функціонування органів забезпечення діяльності Президента України вдавались у своїх роботах І.С. Іксанов, О.І. Зозуля, Є.В. Кукушкін, В.Я. Малиновський, Е. Сейдман, К.О. Сорока та інші.

Виклад основного матеріалу. У наш час Президент України виконує свої функції в умовах принципово нової суспільно-політичної та економічної ситуації, яка вимагає від нього не тільки ефективності, але й оперативності, чого можливо досягти виключно за умови того, що у розпорядженні глави держави знаходиться відповідний управлінський апарат.

На нашу думку, цей апарат в ідеалі можна визначити як організаційно-правовий механізм, який є спеціально організованою та впорядкованою системою допоміжних органів, за допомогою якої глава держави може успішно реалізовувати президентські повноваження, вирішувати завдання управління державою і досягати визначених цілей у найкоротший термін і з найвищою ефективністю.

Нині оперативність та ефективність президентської влади та органів, що входять до апарату Президента України, виходить за межі конституційно-правової та державно-управлінської ритміки, тому ці питання набувають нового суспільно-політичного забарвлення.

За останні роки Україна зіткнулася із соціально-економічними і політичними труднощами післяре-

волюційного періоду, який ускладнений частковою втратою території держави, прямою воєнною агресією та військовими діями на сході держави, коли державно-правові механізми, що діяли раніше, фактично втрачені, а нова система державного управління через відсутність досвіду у надзвичайних умовах ще не склалася.

Багато обставин не дозволяють поки що говорити про стабільність системи державного управління в Україні, про належну взаємодію державних органів. Одна за таких обставин – недостатня ефективність роботи системи органів державної влади та органів, що забезпечують діяльність Президента України, які відіграють найважливішу роль у механізмі управління політичними та соціально-економічними процесами в країні.

В той же час науковці зазначають, що нині в Україні відсутнє належне теоретичне обґрунтування системи та структури президентського апарату, що, у свою чергу, заважає системному вивченню та аналізу цієї ланки державного управління [2].

Звертаючись до аналізу понять «система» та «структура», розуміємо, що треба визначити їх діалектичний взаємозв'язок, якщо перше поняття означає об'єктивну єдність закономірно пов'язаних елементів, цілісний набір елементів, взаємопов'язаних між собою так, щоб функція системи мала змогу реалізуватися на практиці, то друге означає сукупність елементів системи і зв'язків між ними у вигляді множини елементів. Іншими словами, це побудова, розташування, порядок, що відображає певні взаємозв'язки між складовими системи, тобто її устрій.

Ґрунтуючись на цих визначеннях, вважаємо, що поняття системи стосовно апарату Президента України означає сукупність органів, що забезпечують діяльність Президента, які знаходяться у певному функціональному взаємозв'язку, мають між собою горизонтальні взаємозв'язки, підпорядковуючись по вертикалі главі держави.

Характерні ознаки апарату Президента:

– він є системою, тобто впорядкованою сукупністю органів, взаємопов'язаних між собою;

– його цілісність забезпечується єдиними цілями і завданнями; саме цілі та завдання об'єднують різні органи в єдиний організм, орієнтують їх на вирішення спільних проблем, направляють їх енергію у певне позитивне русло;

– його основним елементом виступають допоміжні органи, що сприяють главі держави у реалізації його повноважень;

– він є тією організаційною та матеріальною силою, за допомогою якої глава держави здійснює свою владу, досягає конкретних результатів [14].

У свою чергу, ця система має власну структуру, властивістю якої є те, що вона диференціюється (розчленовується) на складові частини – окремі допоміжні органи. Отже, орган у цьому випадку – це окрема ланка (елемент) механізму, що утворює апарат Президента, який бере участь у здійсненні допоміжних функцій, забезпечуючи роботу президентської вертикалі та реалізацію Президентом владних повноважень.

Зазначимо, що у науковій літературі існує позиція, відповідно до якої апарат Президента не утворює системи, оскільки він складається з окремих органів, побудованих за функціональним принципом, а його ланки не мають ієрархії, тобто серед них немає вищестоящих і нижчестоящих [1, с. 259].

На нашу думку, така наукова позиція не потребує уточнення з урахуванням сучасного наукового погляду на критерії системності, до складу яких належать:

1) цілісність та якісна визначеність – система є об'єднанням частин, що виступають як одне ціле; системою є сукупність елементів, яка має свої якісні ознаки, характерні тільки для цієї системи;

2) відмежованість відносно середовища – система має свої межі, які відокремлюють її від навколишнього середовища;

3) гетерогенність і структурованість – система складається з різних частин, тобто є не простою, а певним чином організованою сукупністю елементів, що мають певну структуру;

4) взаємодія частин системи між собою – в системі частини взаємодіють між собою і тільки у конкретній взаємодії вони утворюють певну систему;

5) взаємодія і зв'язок з навколишнім середовищем – система як ціле взаємодіє з іншими системами; під час взаємодії з навколишнім середовищем виявляються властивості системи;

6) наявність цілей та їх сукупності, цілеспрямованість – кожна система має певну ціль існування або створена для певної цілі [12, с. 17–20].

Відповідно, якщо розглядати апарат Президента України з цих позицій, то стає зрозумілим, що він дійсно утворює певну систему, для якої характерні наявність цілей, об'єднання частин, що виступають як одне ціле, тобто окремі частини виступають як допоміжні органи, які можливо відокремити від інших органів державного управління; при цьому ця система складається з різних частин – конкретних допоміжних органів, що взаємодіють між собою та іншими органами державного управління.

Таким чином, апарат Президента – це сукупність органів, покликаних надавати йому допомогу в роботі, виконувати його вказівки та доручення. За своїм основним призначенням розглянутий апарат має певну схожість з апаратами інших державних органів, але за функціональним призначенням апарат Президента виконує унікальну роль у державному управлінні, а саме допомагає Президентові на практиці реалізовувати повноваження, що надані йому Конституцією та законами України.

При значному різноманітті цих органів вони можуть бути класифіковані за декількома критеріями. За правовою основою заснування виокремлюються органи, формування яких безпосередньо передбачене Конституцією України і є обов'язковим, – Рада національної безпеки і оборони України, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, а також ті органи, що утворюються за рі-

шенням Президента: ради, комісії, комітети, робочі групи тощо [7, с. 10].

Що стосується функціональних органів, які входять до складу апарату Президента України, то єдиним таким органом є Адміністрація Президента України [5, с. 369], що, як і в попередні роки, є постійно діючим органом, що утворюється Президентом України відповідно до Конституції України для забезпечення здійснення ним своїх повноважень як глави держави.

Зазначимо, що термін «адміністрація» у контексті функціональних обов'язків вказаного органу може бути критично осмислений. Цей термін походить від латинського слова "administration", що у перекладі на українську мову означає «управління». З цієї причини будь-який орган, який покликаний здійснювати управління, називається адміністрацією.

Іноземні юристи в поняття адміністрації включають всю сукупність органів, які здійснюють державне управління: президента республіки, прем'єр-міністра і уряд, префектів, мерів, а також інших представників державної адміністрації [11, с. 19].

Також правники дають багатозначне тлумачення терміна «державна адміністрація». Цим терміном традиційно позначають сферу управління публічним сектором, зокрема:

– адміністрацію підприємства, установи;
– муніципальну адміністрацію;
– адміністрацію суб'єкта державного управління;
– адміністрацію органів державної влади;
– адміністрацію міжнародних організацій тощо.

Отже, слово «адміністрація» має багато значень, але завжди пов'язується з органом державного управління чи з їх сукупністю. Незважаючи на додавання до цього слова пояснювальних слів (наприклад, «Президента», «місцева» тощо), воно небажано для позначення назви такого органу, як Адміністрація Президента.

Відповідно, на нашу думку, назва розглянутого органу – адміністрація – не зовсім точне, оскільки воно не розкриває його основну суть і не показує місце в управлінській системі. Більш вдалим для його визначення були б терміни «секретаріат» або «кабінет», які в принципі відображають зміст діяльності цього органу.

За особливостями персонального складу можна виділити у системі апарату глави держави структури, які формуються з числа посадовців, які працюють в органах публічного управління (Адміністрація Президента України, РНБО), а також осіб, що працюють в цих органах на громадських засадах, наприклад, Уповноважений Президента України з мирного врегулювання ситуації у Донецькій та Луганській областях, який здійснює свою діяльність на громадських засадах (п. 4 Указу Президента України «Про Уповноваженого Президента України з мирного врегулювання ситуації в Донецькій та Луганській областях») [10].

Розглядаючи системну модель організації роботи апарату Президента, науковці виділяють дві основні моделі: кругову (децентралізовану) і пірамідальну (централізовану) [4; 13].

При круговій (децентралізованій) моделі право прямої доповіді Президенту мають усі його помічники. Позитивними особливостями цієї моделі є широка інформованість глави держави, а також можливість зіставлення їм самим різних думок і позицій, знання яких дозволяє приймати найбільш виважені рішення. Негативними – те, що ця модель у більшості випадків приводить до зіткнення думок серед тих же президентських помічників, розбіжностей і, як наслідок, до відсутності необхідної координації у формулюванні і здійсненні політичної лінії.

При пірамідальній (централізованій) моделі встановлюється ієрархія: співробітники представляють оброблену інформацію своєму начальнику, він – далі по інстанції, і лише керівник Апарату звертається з доповідями безпосередньо до Президента. Пірамідальна модель звільняє главу держави від необхідності вирішувати окремі повсякденні (тактичні) питання управління державою, у цій моделі діяльність Президента переважно сконцентрована на розробці стратегічних планів, на прийнятті рішень стратегічного характеру. Однак при такій організації роботи різко зростає особиста роль керівника Апарату Президента, оскільки саме він відбирає і систематизує інформацію фактично на власний розсуд, і навколо глави держави цілком може утворитися якийсь «санітарний кордон», що ізолює його від об'єктивної інформації, нестандартних ідей і поглядів.

Нині в Україні, на нашу думку, існує «змішана модель» функціонування президентського апарату, відповідно до якої, незважаючи на центральне місце глави президентської Адміністрації у сфері інформування Президента про поточну ситуацію в країні, Президент намагається отримати інформацію з інших джерел, про що свідчить його постійне спілкування із посадовими особами та експертами, які не працюють в структурі його Адміністрації.

На нашу думку, розглядаючи структуру апарату Президента України, доцільно звертати увагу не тільки на склад її елементів – органів, але і на внутрішню структуру кожного окремого органу, виділяючи таким чином макроструктуру, яка є переліком органів, що входять до системи, та мікроструктуру, яка визначає внутрішню побудову того або іншого органу, що входить до складу системи.

Зазначимо, що системність апарату Президента України вбачається в тому, що органи, які його утворюють, знаходяться у постійній динамці, тому ця система та її структура безпосередньо залежать від стану, в якому знаходиться держава, від зовнішніх та внутрішніх умов, які визначають основні напрями діяльності Президента України на тому чи іншому історичному етапі державотворення.

Про динамічність цієї системи говорить той факт, що у 2014 році Президент України видав Указ «Про ліквідацію консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, утворених Президентом України». Згідно з цим указом в Україні ліквідовано: комітет з економічних реформ; комітет з питань реформування правоохоронних органів; координаційний комітет з підготовки та проведення в Україні

фінального турніру чемпіонату Європи 2015 року з баскетболу; координаційну раду з питань підготовки та відзначення 20-ї річниці незалежності України; міжвідомчу робочу групу з аналізу стану додержання законодавства про свободу слова та захист прав журналістів; міжвідомчу робочу групу з підготовки пропозицій щодо вдосконалення законодавчого регулювання у сфері боротьби з порушеннями бюджетного законодавства [8].

В той же час Президент України утворив низку нових органів, які мають забезпечити його діяльність в сучасних надскладних політико-економічних умовах.

Зазначимо, що структурні підрозділи апарату створюються за предметною і функціональною ознаками: предметні створюються для допомоги главі держави у виконанні його повноважень та є жорстко спеціалізованими, а функціональні забезпечують діяльність апарату в цілому, (наприклад, Адміністрація Президента) [3, с. 25].

Зокрема, в силу того, що нині в Україні надзвичайно актуальним є питання конституційних реформ, у 2014 році Президент України П.О. Порошенко Указом від 1 грудня 2014 року № 901/2014 ліквідував Конституційну асамблею, яка була створена Указом В.Ф. Януковича № 328 у 2012 році з метою підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції.

Діючий Президент України своїм Указом від 3 березня № 119/2015 утворив Конституційну Комісію як спеціальний допоміжний орган при Президентові України.

Цей орган створено з метою вироблення узгоджених пропозицій щодо змін до Конституції, із залученням до цієї роботи представників різних політичних сил, громадськості, вітчизняного й міжнародного експертного співтовариства, сприяння досягненню суспільного і політичного консенсусу щодо удосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні.

Ще одним вузькоспеціалізованим органом, що входить до складу сучасного апарату Президента України, поява якого викликана надзвичайними обставинами, в яких опинилася держава, є інститут уповноваженого Президента з мирного врегулювання конфлікту на Донбасі, впровадження якого має на меті представлення позиції Президента України з питань деескалації напруги, досягнення громадянської злагоди, забезпечення безпеки громадян та недопущення посягань на здоров'я і життя мирного населення в Донецькій та Луганській областях, припинення посягань на суверенітет і територіальну цілісність України та впровадження мирного плану Президента України щодо врегулювання ситуації на сході України.

У сфері економіки Президент України створив Національну раду реформ, яка буде працювати як спеціальний консультативно-дорадчий орган при Президентові України з питань стратегічного планування, узгодження позицій щодо впровадження в Україні єдиної державної політики реформ і їх реалізації.

Основним завданням ради буде внесення пропозицій про здійснення в Україні реформ на основі кращого міжнародного досвіду та сприяння їх впровадженню, а основними завданням її виконавчого комітету буде підготовка пропозицій щодо стратегічного планування реформ, їх узгодженого впровадження та моніторинг реалізації реформ.

Указом встановлено, що головою Національної ради реформ є Президент України; до складу Національної ради реформ входять: голова Верховної Ради України (за згодою), Прем'єр-Міністр та інші члени Кабінету Міністрів України, які очолюють міністерства, – за погодженням з Прем'єр-Міністром, а також за згодою: голова Національного банку України, голови комітетів Верховної Ради України, чотири представника від громадських об'єднань, представник Дорадчої ради реформ.

До складу Виконавчого комітету реформ входять: заступник глави Адміністрації Президента України, до відання якого віднесені питання здійснення реформ, і представник Президента в Кабінеті Міністрів України – за посадою, а також дві особи, кандидатури яких запропоновані Прем'єр-Міністром, дві особи, кандидатури яких запропоновані головою Верховної Ради України, і одна особа, кандидатура якої запропонована головою Національного банку України [6].

Зазначимо, що цей орган багато в чому дублює повноваження Комітету з економічних реформ, який був визначений консультативно-дорадчим органом при Президентові України, що був створеним з метою впровадження системних економічних реформ, спрямованих на вихід з фінансової та економічної кризи, на забезпечення сталого економічного розвитку України як передумови зростання добробуту її населення, і нині вже втратив чинність.

Розуміючи, що боротьба із корупцією в Україні нині стала загрозою національній безпеці, Президент України своїм указом створив Національну раду з питань антикорупційної політики як консультативно-дорадчий орган при Президентові України. Завданнями Національної ради є:

– підготовка та подання Президентові України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії;

– здійснення системного аналізу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції;

– підготовка та надання Президентові України узгоджених пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання і протидії корупції;

– оцінка стану та сприяння реалізації рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), Організації економічної співпраці і розвитку (ОЕСР), інших провідних міжнародних організацій щодо запобігання і протидії корупції, підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у цій сфері;

– сприяння науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції [9].

Своїм Указом Президент ліквідував Національний антикорупційний комітет, який фактично виконував ті ж самі функції.

Наведені приклади свідчать про те, що далеко не завжди створення нових органів вносить в систему необхідну динамічність, підвищує її ефективність, у багатьох випадках, на жаль, такі зміни мають формальний характер, не змінюючи самої суті системи. Відповідно, постає завдання надати органам, що утворюються при Президентові України, нового, практичного змісту для того, щоб система цих органів могла оперативно та якісно виконувати ті повноваження, які делеговані державою, створити належні передумови для ефективної роботи Президента України з вирішення надскладних політичних, військових та економічних завдань, що постали перед державою.

Висновки. Таким чином, головною ознакою апарату Президента України є системність, яка полягає в тому, що органи, які утворюються Президентом, підпорядковуються безпосередньо главі держави, спрямовані на досягнення єдиної мети – забезпечення ефективної роботи Президента України, утворюють сукупність організаційних структур, які входять в загальний механізм державного управління.

Системність президентського апарату забезпечується його динамічністю, тобто властивістю змінювати свою структуру під впливом зовнішніх обставин і відповідно до потреб Президента у різноманітних допоміжних органах.

У нинішніх умовах принцип системності апарату Президента України має забезпечити оптимальну кількість допоміжних органів, які у своїй діяльності повинні охопити головні сфери діяльності Президента України, забезпечити його оперативною високоякісною інформацією для прийняття політичних рішень, стати тим механізмом, який надасть президентській владі необхідної чіткості та оперативності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Административное право : [учебник] / [Ю.А. Дмитриев, А.А. Евтеева, С.М. Петров]. – М. : Эксмо, 2005. – 1008 с.

2. Зозуля О.І. Поняття та сутність апарату Президента України / О.І. Зозуля [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravoznavec.com. ua/period/article/4751/%CE.

3. Иксанов И.С. Аппарат главы государства / И.С. Иксанов // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 3. – С. 24–26.

4. Кукушкин Е.В. «Приводной ремень» исполнительной власти в США: аппарат Президента по-американски / Е.В. Кукушкин, А.В. Зуйков // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 12. – С. 60–65.

5. Малиновський В.Я. Державне управління : [навч. посіб.] / В.Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.

6. Питання Національної ради реформ, Дорадчої ради реформ та Виконавчого комітету реформ : Указ Президента України від 13 серпня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/ 644/2014.

7. Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід / [Ю.П. Битяк, С.Г. Серьогіна, І.І. Бодрова]. – Х. : Оберіг, 2012. – 140 с.

8. Про ліквідацію консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, утворених Президентом України : Указ Президента України від 2 вересня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/18041.html.

9. Про Національну раду з питань антикорупційної політики : Указ Президента України від 14 жовтня 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/808/2014.

10. Про Уповноваженого Президента України з мирного врегулювання ситуації в Донецькій та Луганській областях : Указ Президента України від 17 червня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/533/2014.

11. Розробка законопроектів для демократичних соціальних змін / [Е. Сейдман, Р.Б. Сейдман, Н Абеєсекере] пер з англ. ; за заг. ред. М.М. Мельника. – К. : Сфера., 2006. – 448 с.

12. Сорока К.О. Основи теорії систем та системного аналізу : [навч. посібник] / К.О. Сорока. – Х. : ХНАМГ, 2004. – 291 с.

13. Gauld R. E-government: What Is It, and Will It Transform Government? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ips.ac.nz/publications/fles/b6f350ba06c.pdf.

14. Relyea H.C. The Executive Offce of the President: An Historical Overview. Updated November 26, 2008 / H.C. Releya [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:// www.fas.org/sgp/crs/misc/98-606.pdf.