



8. Інформаційний лист Вищого господарського суду України від 7 квітня 2008 р. № 01-8/211 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.arbitr.gov.ua/documents/01-8_211_2008-07-04.html.

9. Договірне право України. Загальна частина : [навч. посібник] / [Т.В. Боднар, О.В. Дзера, Н.С. Кузнецова та ін.] ; за ред. О.В. Дзери. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 896 с.

10. Спасибо-Фатєєва І.В. Наслідки недійсності правочинів / І.В. Спасибо-Фатєєва // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 2. – С. 79–86.

11. Олійник О.Б. Розвиток сучасної юридичної риторики та шляхи її вдосконалення / О.Б. Олійник // Вісник господарського судочинства. – 2010. – № 5. – С. 122–126.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АППАРАТА ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ

Юлианна ПОЛЯКОВА,

соискатель кафедры государственного строительства
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

Article devoted to topical issues namely the analysis of regulatory frameworks and the designation of ways to improve the organization of activities aparata President of Ukraine. In Ukraine role of President and him auxiliary bodies especially important by virtue of that exactly they form principles for realization of presidential political course, instrumental in the decision of questions of national safety and defensive, provide President by the proper information, carry out the functions of co-ordination of activity of organs of power and separate regions of Ukraine, etc. In this article the conducted analysis normatively-legal principles of organization of activity office of President of Ukraine, the resulted suggestions are in relation to perfection of the legal providing of activity of these organs. It is marked on the necessity of passing a separate act, which will determine the order of their creation, volumes of plenary powers and organization of work.

Key words: President of Ukraine, office of President, normatively base, plenary powers, perfection.

Аннотация

Статья посвящена анализу нормативно-правовых основ и обозначения путей усовершенствования организации деятельности аппарата Президента Украины. В Украине роль президента государства и его вспомогательных органов особенно важны в силу того, что именно они формируют принципы реализации политического курса, важную роль в решении вопросов национальной безопасности и обороне, обеспечивают Президента Украины соответствующей информацией, выполняют функции координации деятельности органов власти. В статье проведен анализ нормативно-правовых основ организации деятельности аппарата Президента Украины, сформулированы предложения по совершенствованию правового обеспечения деятельности данных органов. Отмечается необходимость принятия отдельного закона, который будет определять порядок их создания, объемы полномочий и организацию работы.

Ключевые слова: Президент Украины, вспомогательные органы, нормативно-правовая база, полномочия, совершенствования.

Постановка проблемы. Теоретическое осмысление конституционно-правовой природы системы обеспечения деятельности Президента Украины – это актуальная задача правовой науки, что является важным для расширения и более глубокого познания вопросов, касающихся системы государственной власти в Украине. Историческая изменчивость строения системы обеспечения деятельности Президента Украины, гибкость, частота модернизации элементного состава актуализирует проблему правовой идентификации элементов этой системы. Основной задачей вспомогательных органов является обеспечение деятельности главы государства. Не принимая самостоятельных государственных-властных решений, эти органы

занимаются подготовкой, проведением в жизнь и надзором за исполнением решений главы государства, связанных с воздействием на общественно-политические отношения, отношения в области экономики, социальной политики государства, и тому подобное. Таким образом, вспомогательные органы приобретают самостоятельный конституционно-правовой статус, поскольку представляют собой совокупность органов, образующих отдельное звено в механизме государства.

К анализу проблемы правовой регламентации организации и деятельности аппарата главы государства обращались Т.В. Горбунова, И.С. Иксанов, Л.А. Окуньков, Д.Н. Петровский, Н.Н. Скрипников, Н.Ф. Хараджиев, Н.Е. Шишкина, В.В. Шутович и другие.



В то же время данная проблема требует дальнейшего изучения, поскольку роль и вес этих органов приобретает новый смысл в связи с теми политическими процессами, которые происходят сейчас в Украине.

Целью данной работы является анализ нормативно-правовых основ и определение путей совершенствования организации деятельности аппарата Президента Украины. Для достижения указанной цели в исследовании основное внимание уделено решению следующих **задач**: формирование основных направлений совершенствования организации деятельности аппарата Президента Украины, разработка предложений относительно внесения изменений, которые должны способствовать совершенствованию работы данных органов, внесение предложений по принятию специального закона о вспомогательных органах, которые обеспечивают выполнение полномочий Президентом Украины.

Изложение основного материала.

Правовой основой организации и деятельности данных органов выступают нормы Конституции Украины, Закона Украины «О Совете национальной безопасности и обороны Украины» и других законов, предмет правового регулирования которых частично касается функционирования вспомогательных президентских структур, и акты Президента Украины, которые составляют значительную часть правовой базы, регламентирующей порядок образования этих органов, определяют их статус, вопросы организации и деятельности. При этом основным субъектом нормативно-правового регулирования статуса данных органов остается только глава государства, хотя некоторые ученые [3; 6; 9; 11] утверждают, что нормативно-правовое обеспечение деятельности этих органов требует дальнейшего совершенствования, поскольку в нынешней политической ситуации деятельность этих органов приобретает особое значение с точки зрения повышения эффективности президентской власти. В Украине, где власть президента страны и объемы его полномочий являются весомыми, значение этих органов трудно переоценить.

Полномочия вспомогательных органов при Президенте Украины являются производными от полномочий

главы государства, прежде всего, имеют в виду, что они являются обеспечительными для государственно-властных полномочий Президента Украины и никогда не могут превышать их.

От вспомогательных органов как органов государственной власти следует отличать многочисленные общественные образования, которые создаются при главе государства. Они работают на общественных началах, целью их создания является обеспечение учета мнения граждан, которые пользуются особым уважением со стороны участников той или иной сферы общественной жизни, взаимосвязи между главой государства и обществом при принятии соответствующих решений. Лица, входящие в их состав, не имеют статус государственных служащих, не являются они и должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления, не получают вознаграждение за участие в деятельности этих структур [2, с. 143].

Отдельным вопросом стоит проблема правового статуса консультативных органов, образуются они лично Президентом Украины, осуществляют предварительное рассмотрение вопросов, относящихся к его компетенции, проводят экспертизу проектов законов, актов президента и правительства, информируют главу государства о состоянии дел в соответствующей сфере. Существование этих органов зависит от усмотрения главы государства, они являются лишь инструментами реализации его властных полномочий. Все консультативно-совещательные органы сформированы и наделены компетенцией указами и распоряжениями Президента Украины, а организацию работ совещательно-консультативных органов характеризует ряд общих признаков.

По мнению автора, основным признаком консультативно-совещательных органов при главе государства является отсутствие у них права издания от своего имени общеобязательных нормативно-правовых актов, рекомендательный характер решений, принимаемых коллегиально. Вместе с тем рекомендации вспомогательных советов и комиссий могут быть реализованы в правовых актах Президента Украины и правительства, в разработке законопроектов, которые вносятся в Верховную Раду

Украины в порядке законодательной инициативы главы государства или в деятельности органов государственной власти, представители которых входят в их состав.

Направления деятельности президентских советов и комиссий производны от конституционных полномочий главы государства, реализацию которых они призваны обеспечивать. Очевидно, что эти органы создаются далеко не по всем вопросам, рассмотрение которых входит в компетенцию главы государства, а только в случаях, когда требуется коллегиальное решение вопросов особой государственной важности, мнение экспертов и представителей общественности для разработки и реализации государственной политики в определенной сфере.

При этом украинское законодательство не ограничивает Президента Украины в принятии решений о создании по предметам своего ведения консультативно-совещательных органов. Как правило, советы и комиссии при главе государства образуются и наделяются компетенцией по его усмотрению, в случае если их создание рассматривается как целесообразное и необходимое.

В Украине в последние годы такие органы создавались по широкому спектру вопросов: от обеспечения реализации кадровой политики главы государства в системе исполнительной власти до разработки приоритетных направлений конституционного строительства в Украине.

Ученые отмечают, что многочисленные советы и комиссии по совещательно-консультативным функциям, действующих при президенте, не могут рассматриваться как часть аппарата президента, поскольку они состоят из лиц, выполняющих свои функции в силу должностного положения или на общественных началах [1, с. 347]. Более того, как отмечает В.В. Шутович, характерной особенностью таких субъектов является то, что они не относятся к системе органов государственной власти, так как любой орган государственной власти действует от имени государства, наделяется государственно-властными полномочиями, которые материализуются в форме решений, обязательных для выполнения всеми членами общества. То есть такие



субъекты выполняют вспомогательную функцию главы государства и обеспечивают выполнение им своих полномочий [14, с. 75].

Неотъемлемой составляющей правового статуса консультативных, совещательных органов, образованных Президентом Украины, является порядок их формирования. Президент Украины своим указом утверждает положение (или другим видом учредительного документа) о соответствующем органе, в котором и определяется организационная зависимость консультативных, совещательных органов от вышестоящей организации. При этом такая зависимость или, другими словами, подчиненность может иметь как полный, так и частичный характер.

Сама же традиционная формулировка «вспомогательный орган при Президенте Украины» не означает, что глава государства возглавляет эту структуру лично. На практике большинство таких вспомогательных органов возглавляют назначенные главой государства лица: государственный служащий, общественный деятель, ученый. Осуществление деятельности под непосредственным руководством Президента Украины свидетельствует о важности проблем, которыми занимается этот орган, о значении, которое придается ему главой государства, наличии с ним постоянной связи.

При создании вспомогательных органов необходимо учитывать и субъективные обстоятельства, связанные с личностью главы государства и его взглядами на организацию работы собственного вспомогательного аппарата. Как отмечает Д.Н. Петровский, этот фактор является весомым, обусловлен обстоятельствами, к которым относятся: 1) лично-доверительные отношения между главой государства и руководителем (руководителями) вспомогательных органов; 2) авторитет руководителя (руководителей) вспомогательного органа; 3) желание главы государства создать альтернативный центр принятия решений при невозможности, в силу ряда причин, отмены или изменения старых структур. Сочетание названных обстоятельств предопределяет степень воздействия вспомогательных органов на принятые главой государства решения.

Как правило, эти органы самостоятельно принимают решение. Напри-

мер, решения Комиссии по вопросам президентского кадрового резерва «Новая элита нации» о прекращении пребывания лиц в Президентском кадровом резерве принимается Президентом Украины по представлению комиссии.

Рекомендательный характер решений президентских советов и комиссий обуславливает особенности ответственности этих органов. Как правило, они не несут юридической ответственности за принимаемые ими решения и политическая ответственность перед президентом для них наступает в редких случаях. Это связано с тем, что решения советов и комиссий при президенте часто имеют общий характер и конкретизируются в актах государственных органов [5, с. 33–34].

Характерно, что при разработке советами (комиссиями) рекомендаций президенту страны представители государственных органов и научных организаций, общественных объединений, входящих в их состав, обладают равными правами.

Как кажется, существует устойчивая связь между правоотношениями, их особенностями и избранными для их регулирования источниками в деятельности вспомогательных органов. Для вспомогательных органов при главе государства можно выделить три вида отношений.

Первый вид правоотношений – конституционно-правовой. Ученые отмечают, что упоминание об этих органах в конституциях характерно для конституций последнего времени [4; 10; 15]. Эти правоотношения закрепляют официальное положение вспомогательных органов при главе государства, их формальное место в системе государственных органов.

Второй вид отношений связан с деятельностью органов как государственных органов, правоотношения этого вида по своим свойствам близки к правоотношениям, в которые вступают органы государственной власти, подчиненные Президенту Украины. Для таких отношений наиболее подходящим источником права выступает нормативный правовой акт, изданный Президентом Украины.

Отношения третьего вида связаны с особым характером труда вспомогательных органов при главе государства, непосредственным обеспечением

его деятельности. Благодаря наличию весомой организационной составляющей в деятельности вспомогательных органов эти отношения могут быть в достаточной степени урегулированы с помощью нормативных правовых актов, издаваемых Президентом Украины, а также благодаря выполнению личных поручений главы государства работникам данных органов. В частности, в соответствии с Указом Президента Украины «О Положении об Администрации Президента Украины» ее структуру, предельную численность работников администрации утверждает Президент Украины по представлению Главы Администрации Президента Украины [7]. В свою очередь штатное расписание администрации и структуру ее самостоятельных структурных подразделений в пределах утвержденной предельной численности работников администрации, а также положение о самостоятельных структурных подразделениях администрации утверждает глава Администрации Президента Украины. Таким образом, руководитель вспомогательного органа при главе государства может выдавать нормативное предписание по работе вспомогательного органа, в результате чего вспомогательные органы создают для себя правовые нормы путем издания от своего имени нормативных правовых актов, регулирующих свою деятельность.

Решения, принятые вспомогательными органами при главе государства, часто для вступления внешней юридической значимости должны иметь вид актов или главы государства, или руководителя ведомства, юридически ответственного за выполнение этих решений. За решения, принимаемые в результате деятельности вспомогательных органов при главе государства, прямую ответственность несут не сами органы, а глава государства. В зависимости от вида решений ответственность может быть разной: политической и юридической [13, с. 27].

Итак, важным элементом правового статуса исследуемых субъектов является их ответственность. Там, где существуют полномочия, закрепленные правовыми актами, возникает юридическая ответственность. Уровень ответственности должен зависеть от места консультативных, совещательных



органов, образованных Президентом Украины в иерархическом уровне субъектов нормопроектного обеспечения деятельности главы государства.

В то же время нынешний уровень ответственности этих органов крайне низкий, например, в соответствии с Законом Украины «О Совете национальной безопасности и обороны Украины» на него возложена обязанность определения стратегических национальных интересов Украины, концептуальных подходов и направлений обеспечения национальной безопасности и обороны в политической, экономической, социальной, военной, научно-технологической, экологической, информационной и других сферах. Соответственно, по нашему мнению, именно этот орган должен нести ответственность за последние события в сфере внешней политики Украины, но отсутствие приписанных нормативных основ ответственности должностных лиц, работающих в этом органе, фактически возлагают обязанность принимать решения по вопросам ответственности исключительно на Президента Украины. Хотя, как кажется, такая ответственность должна наступать автоматически, если должностное лицо, отвечающее за информирование Президента Украины об угрозах национальной безопасности, не выполнило возложенные на нее обязанности [8].

На наш взгляд, современный этап нормативно-правового развития механизма государственного управления требует совершенствования конституционно-правового обеспечения деятельности вспомогательных органов при Президенте Украины. В частности, представляется целесообразным принятие специального закона о вспомогательных органах, которые обеспечивают выполнение полномочий Президентом Украины.

В данном законе целесообразно определить, что Совет национальной безопасности и обороны Украины и Администрация Президента Украины являются постоянно действующими государственными органами, созданными Президентом Украины в соответствии с нормами Конституции Украины, которые в своей деятельности опираются на нормы действующего законодательства.

Большинство других органов, которые обеспечивают деятельность

Президента Украины, являются временными, образуются в соответствии с потребностями текущей политической, социально-культурной, экономической ситуации, на основе указов Президента Украины.

Также в тексте закона целесообразно предусмотреть, что лица, занимающие должности в Совете национальной безопасности и обороны Украины, Администрации Президента Украины, являются государственными служащими, на которых распространяется действие Закона Украины «О государственной службе», Закона Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции», других нормативно-правовых актов, которые определяют порядок прохождения государственной службы.

Отдельно в тексте закона следует отметить, что участие представителей общественности в работе вспомогательных органов является добровольным, не предусматривает получения ими материального вознаграждения, получения любых привилегий, связанных с участием в работе этих органов.

В тексте закона также целесообразно указать, что в случае, если должностное лицо Совета национальной безопасности и обороны Украины, Администрации Президента Украины, других вспомогательных органов не выполняет возложенные на него обязанности, такое лицо может быть уволено распоряжением главы данного органа.

Этот закон, по нашему мнению, который должен упорядочить деятельность президентского аппарата, четко определить правовой статус этих органов и объемы их полномочий, в целом будет способствовать повышению эффективности деятельности Президента Украины во всех сферах государственного управления.

Выводы. Итак, анализ правовой природы деятельности аппарата Президента Украины дает возможность автору этого исследования сделать вывод, что комплекс органов, организаций и должностных лиц, обеспечивающих деятельность Президента Украины, следует считать единой системой обеспечения деятельности Президента Украины. Необходимо отметить, что включенность в систему обеспечения деятельности Президента Украины

отдельных органов, организаций и должностных лиц, связанных между собой определенными отношениями, которые придают всему конгломерату свойства целостности и устойчивости, не отрицает правосубъектности этих органов и должностных лиц и предусматривает наличие правосубъектности в исследуемой системе в целом.

Правообразующими же признаками для органа, который входит в состав аппарата Президента Украины, является то, что он обладает собственной компетенцией; выступает от имени Президента Украины, выполняя его распоряжения; обладает правоспособностью, которая возникает с момента его возникновения и характеризуется прежде всего вспомогательными функциями; этот орган может иметь конституционный статус, или образовываться на основании решения главы государства на основе соответствующего нормативного акта, изданного президентом государства; работники этих органов могут приобретать статус государственных служащих или работать на общественных началах.

Список использованной литературы:

1. Авакьян С.А. Конституционное право России : [учебный курс] : в 2 т. / С.А. Авакьян. – М. : Юрист, 2005– . – Т. 2. – 2005. – 749 с.
2. Горбунова Т.В. Научно-информационное обеспечение аппарата президента и правоохранительных органов США: научно-аналитический обзор / Т.В. Горбунова ; отв. ред. А.М. Кулькин, Р.Е. Герф. – М. : Издательство ИНИОН АН СССР, 1990. – 80 с.
3. Иксанов И.С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение : дис. ... канд. юрид. наук / И.С. Иксанов. – М., 2008. – 224 с.
4. Окуньков Л.А. О политической практике вспомогательных органов при Президенте Российской Федерации / Л.А. Окуньков. – М. : Норма, Инфра-М, 1996. – 240 с.
5. Петровский Д.Н. К вопросу об устройстве вспомогательных органов общей компетенции при главе государства / Д.Н. Петровский // Конституционное и муниципальное право. – М. : Юрист, 2005. – № 6. – С. 32–36.



6. Петровский Д.Н. Конституционно-правовой статус вспомогательных органов при главе государства (сравнительно-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук / спец. 12.00.02 / Д.Н. Петровский. – М., 2005. – 172 с.

7. Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 2 квітня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504/2010>.

8. Про раду національної безпеки та оборони України : Закон України від 5 березня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

9. Скрыпников Н.Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации : автореф. дис. канд. ... юрид. наук / Н.Н. Скрыпников. – Челябинск, 2005. – 24 с.

10. Суворов В. Институт главы государства: юридическая природа и положение в системе власти / В. Суворов // Право и жизнь. – 1998. – №13. – С. 50–64.

11. Хараджиев М.Ф. Конституционно-правовое обеспечение деятельности главы государства Администрацией Президента Российской Федерации в сфере учета и анализа обращений граждан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.Ф. Хараджиев. – М., 2008. – 27 с.

12. Шемшученко Ю.С. Конституційна Асамблея – демократична форма професійної модернізації Конституції України / Ю.С. Шемшученко // Сучасні проблеми розвитку законодавства в Україні та Угорщині : зб. наук. праць. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2013. – 222 с.

13. Шишкина Н.Э. Глава государства: пределы безответственного поведения / Н.Э. Шишкина // Сибирский юридический вестник. – Иркутск, 1999. – № 1. – С. 25–29.

14. Шутович В.В. Місце і роль консультативних, дорадчих органів у системі нормопроектного забезпечення діяльності Президента України: проблеми теорії та практики / В.В. Шутович // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3 (12). – С. 74–78.

15. Энтин Л.М. Разделение властей: опыт современных государств / Л.М. Энтин. – М. : Юридическая литература, 1995. – 174 с.

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННО- УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ ПОСРЕДСТВОМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЛОББИРОВАНИЯ

Мария РАЧИНСКАЯ,

аспирант кафедры государственного менеджмента
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Summary

The article analyzes the research approaches to ensure effective mechanisms for lobbying the system of representation of interests of citizens in the system of state-management relations through the appropriate legal regulation. The institute of lobbying has been analyzed as a mechanism for maintaining essential functions: effective interaction between citizens, civil society institutions, business entities with state authorities on the formation and implementation of state policy. The peculiarities of public influence on the adoption of socially relevant regulations and public administrative decisions have been disclosed. The necessity of equal opportunities creation for representation of the public interest by increasing the role of citizens and civil society institutions as the dominant actors of the socio-political influence on the activities of public authorities has been justified.

Key words: lobbying the interests of citizens, state government relations, legal regulation, regulations, institutions of civil society.

Аннотация

В статье проводится анализ исследовательских подходов к обеспечению эффективных механизмов лоббирования в системе представительства интересов граждан в системе государственно-управленческих отношений посредством соответствующего правового регулирования. Анализируется институт лоббирования как механизм обеспечения важной функции: эффективного взаимодействия граждан, институтов гражданского общества, субъектов хозяйствования с органами государственной власти по вопросам формирования и реализации государственной политики. Раскрываются особенности влияния общественности на принятие социально значимых нормативно-правовых актов и государственно-управленческих решений. Обосновано необходимость создания равных возможностей для представительства общественных интересов путем повышения роли граждан и институтов гражданского общества как доминирующих субъектов социально-политического влияния на деятельность органов государственной власти.

Ключевые слова: лоббирование, интересы граждан, государственно-управленческие отношения, правовое регулирование, нормативно-правовые акты, институты гражданского общества.

Постановка проблемы. На современном этапе становления системы государственного управления в Украине легитимность результатов правотворчества зависит не только от совершенства нормопроектной техники и добросовестности субъектов разработки и принятия нормативно-правовых актов, но и от социальной востребованности этих актов и, в частности, влияния общественности на процесс их принятия. Эффективности этого процесса можно достичь путем внедрения института лоббирования, который является достаточно новым для Украины, но традиционным для таких развитых демократических стран мира,

как США, Канада, Великобритания, Германия, Франция, Польша и другие.

Актуальность темы исследования подтверждается в первую очередь тем, что в контексте рассмотрения института лоббирования как инструмента реализации государственной политики необходимо поставить вопрос о совершенствовании правовых механизмов его реализации в сфере подготовки и принятия нормативно-правовых актов, прежде всего на законодательном уровне, а также принятия наиболее важных для общества и государства управленческих решений во всех сферах жизнедеятельности страны. При этом следует отметить, что потенциал института