

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»**

На правах рукопису

**БЕРНАЗЮК ОЛЕКСАНДР ОЛЕКСАНДРОВИЧ**

УДК 342.5(477)

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС  
ДОПОМІЖНИХ ОРГАНІВ  
ПРИ ВИЩИХ ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

**Дисертація**

на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

**Науковий керівник**

**Бисага Юрій Михайлович,**

**доктор юридичних наук, професор**

Ужгород – 2016

## ЗМІСТ

|   |     |
|---|-----|
| ВСТУП .....   | 3   |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СТАТУСУ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ<br>.....   | 13  |
| 1.1. Стан дослідження проблеми суб'єктів владних повноважень у<br>конституційному праві .....   | 13  |
| 1.2. Поняття та види органів державної влади.....   | 34  |
| 1.3. Допоміжні органи при вищих органах влади: характерні ознаки та функції<br>.....  | 54  |
| Висновки до розділу 1 .....   | 68  |
| РОЗДІЛ 2. МІСЦЕ ДОПОМІЖНИХ ОРГАНІВ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ<br>ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....  | 72  |
| 2.1. Особливість статусу Адміністрації Президента України .....   | 72  |
| 2.2. Апарат Верховної Ради України та Секретаріат Кабінету Міністрів України<br>як допоміжні органи при конституційних колегіальних органах державної<br>влади..... | 92  |
| 2.3. Інші допоміжні органи в системі органів державної влади.....   | 112 |
| Висновки до розділу 2 .....   | 132 |
| РОЗДІЛ 3. ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО<br>РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДОПОМІЖНИХ ОРГАНІВ ПРИ ВИЩИХ<br>ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....                      | 135 |
| 3.1. Стан законодавчого регулювання діяльності допоміжних органів при<br>вищих органах державної влади.....   | 135 |
| 3.2. Зарубіжний досвід визначення правового статусу допоміжних органів при<br>главі держави, парламенту та уряду .....  | 161 |
| 3.3. Конституювання допоміжних органів при вищих органах державної влади<br>.....   | 183 |
| Висновки до розділу 3 .....   | 195 |
| ВИСНОВКИ .....  | 200 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....   | 208 |

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Конституція України проголошує здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. При цьому вищими органами державної влади виступають Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, Верховний Суд України та ін. Для забезпечення виконання покладених на них конституційних повноважень законодавством України передбачено утворення та функціонування при цих органах системи допоміжних органів, які мають різний правовий статус.

Провідне місце в системі допоміжних органів при вищих органах державної влади посідають Апарат Верховної Ради України, Адміністрація Президента України та Секретаріат Кабінету Міністрів України. Від професійності їхніх дій часто залежить ефективність рішень та інших актів, що ухвалюються вищими органами державної влади. Проте конституційно-правовий статус допоміжних органів і правовий статус їхніх працівників на законодавчому рівні визначено не чітко, у зв'язку із чим суттєво знижується ефективність діяльності цих органів і, як наслідок, вищих органів державної влади, при яких вони утворюються.

Таким чином, удосконалення конституційно-правового регулювання діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади, оптимізація їх системи та структури, визначення способів конституювання допоміжних органів є важливими завданнями сучасної конституційно-правової науки.

Актуальність теми обумовлюється також відсутністю глибоких, комплексних досліджень названої проблематики, відповідної монографічної літератури, що ще раз свідчить як про її складність, так і про недостатню увагу до неї вчених-правознавців.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації становлять роботи таких учених, як Ю. Г. Барбаш, Я. О. Берназюк, Н. В. Бобракова, І. І. Бодрова, О. Т. Волощук, А. З. Георгіца, П. С. Гончарук, В. Д. Горобець, Т. О. Дідич, Г. В. Дегтев,

С. О. Дмитрієв, І. І. Драхова, Т. В. Закупень, І. С. Ісаков, О. М. Осавелюк, С. В. Осауленко, А. О. Панов, О. В. Перепелиця, І. М. Петрів, Д. М. Петровський, Н. Г. Плахотнюк, М. М. Пригон, М. В. Развадовська, Н. О. Рибалка, В. І. Розвадовський, М. В. Савчин, С. Г. Серьогіна, О. В. Скрипнюк, О. В. Совгіря, В. В. Сухонос, К. В. Тарасенко, О. С. Тарасов, М. К. Топоркова, В. Л. Федоренко, М. Ф. Хараджієв, В. І. Цоклан, С. О. Чикурлій, В. А. Шатіло, В. І. Шевелєв, О. В. Щіпанов, В. В. Шутович, та інших. Однак на сьогодні більшість питань, пов'язаних з удосконаленням конституційно-правового регулювання діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади, не розроблені, відповідно, залишилися невирішеними проблемами теоретичного, організаційного та правового характеру.

Таким чином, необхідність уточнення конституційно-правового статусу допоміжних органів при вищих органах державної влади, недосконалість конституційно-правового регулювання в цій сфері обумовлюють актуальність і вказують на необхідність комплексного дослідження проблем діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дослідження виконано відповідно до Пріоритетних напрямків розвитку правової науки на 2011–2015 рр., які було затверджено Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2010 р. № 14-10, а також згідно з планом науково-дослідної роботи кафедри конституційного права та порівняльного правознавства ДВНЗ «Ужгородський національний університет» на 2012–2015 р. Тема дослідження є складовою частиною комплексної теми «Конституційне будівництво в країнах Центральної Європи у ХХ – ХХІ ст.», яка розробляється науковцями Ужгородського національного університету (номер державної реєстрації 0198U007793).

**Мета і задачі дослідження.** Мета дисертаційної роботи полягає у визначенні конституційно-правового статусу допоміжних органів при вищих органах державної влади, що дасть змогу обґрунтувати низку теоретичних

положень і надати практичні рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення положень конституційного законодавства в цій сфері.

Для досягнення поставленої мети в дисертації поставлено й вирішено такі основні задачі:

- визначити стан наукового дослідження проблеми діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади;
- сформулювати поняття органу державної влади;
- охарактеризувати допоміжні органи, визначити їх поняття та навести класифікацію;
- проаналізувати функції допоміжних органів;
- виявити особливості правового статусу Апарату Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, а також інших допоміжних органів при вищих органах державної влади;
- сформулювати поняття Апарату Верховної Ради України, Адміністрації Президента України та Секретаріату Кабінету Міністрів України;
- визначити сучасний стан законодавчого регулювання діяльності допоміжних органів при Верховній Раді України, Президентові України та Кабінеті Міністрів України та запропонувати напрями та шляхи його вдосконалення;
- охарактеризувати досвід зарубіжних країн у сфері конституційно-правового регулювання діяльності допоміжних органів при парламенті, главі держави й уряді та запропонувати способи його застосування в законодавстві України;
- виявити можливі шляхи підвищення ефективності взаємодії між різними допоміжними органами при вищих органах державної влади;
- упорядкувати діяльність допоміжних органів при вищих органах державної влади для підвищення їх ефективності;
- розробити шляхи конституювання допоміжних органів при вищих органах державної влади.

*Об'єктом дослідження* є конституційно-правові відносини, що виникають у діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади.

*Предметом дослідження* є конституційно-правовий статус допоміжних органів при вищих органах державної влади України.

**Методи дисертаційного дослідження.** Методологічною основою дослідження є як загальнонаукові, так і спеціальні методи, застосування яких обумовлюється системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми.

Під час розв'язання поставлених завдань застосовувалися такі спеціальні методи дослідження, як гносеологічний, класифікації та групування, порівняльно-правовий, аналітичний, структурно-функціональний, статистичний, індуктивний.

Гносеологічний метод дослідження (підрозділи 1.2, 1.3) дав змогу визначити поняття та особливості державних органів і допоміжних органів як їх різновидів. Методи класифікації та групування (підрозділи 1.1, 1.2) застосовано під час розроблення критеріїв класифікації допоміжних органів, а також групування наукових концепцій і підходів до визначення допоміжних органів. Порівняльно-правовий метод (підрозділи 3.1, 3.2) покладено в основу аналізу законодавства в досліджуваній сфері в Україні, а також компаративного аналізу відповідних норм вітчизняного та європейського права. Аналітичний метод (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3) дав можливість встановити необхідність удосконалення конституційного законодавства, що регламентує діяльність допоміжних органів при вищих органах державної влади. За допомогою структурно-функціонального аналізу (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3) визначено відповідність нормативно-правових актів у сфері конституційно-правового регулювання діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади реальним суспільним відносинам у цій сфері. Метод статистичного аналізу (підрозділи 2.1, 2.2) використано під час роботи з офіційно-статистичними матеріалами, матеріалами практики діяльності допоміжних органів. Застосування індуктивного методу (підрозділи 3.2, 3.2, 3.3) дало змогу

підтвердити висновок про необхідність удосконалення деяких положень конституційного законодавства у сфері регулювання діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади, зокрема Конституції України та деяких законів України, що сприятиме підвищенню ефективності діяльності відповідних органів.

Інформаційну базу роботи становлять Конституція України, чинні законодавчі та інші нормативно-правові акти, які регулюють діяльність допоміжних органів при вищих органах державної влади, а також конституційне законодавство зарубіжних країн у цій сфері. Емпіричну базу дослідження становить офіційна статистика про діяльність допоміжних органів при вищих органах державної влади, рішення та висновки Конституційного Суду України тощо.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дослідження є одним із перших у вітчизняній юридичній науці конституційного права комплексним дослідженням усіх аспектів конституційно-правового регулювання діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку наукових положень і висновків:

*уперше:*

– сформульовано визначення поняття допоміжних органів при вищих органах державної влади як утворених у порядку та в спосіб, визначений законодавством, державних органів, на які покладається забезпечення та організація діяльності вищих органів державної влади, створення умов для ухвалення ними своєчасних та ефективних рішень та які, не володіючи державно-владними повноваженнями, безпосередньо або опосередковано впливають на результативність роботи вищих органів державної влади;

– для уточнення правового статусу службовців допоміжних органів при вищих органах державної влади запропоновано в законах України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Раду національної безпеки і оборони», Указі Президента України «Про

Положення про Адміністрацію Президента України» закріпити спеціальні кваліфікаційні вимоги до працівників допоміжних органів (вища освіта, досвід роботи за напрямом діяльності не менше п'яти років, вільне знання принаймні однієї іноземної мови, крім російської) та особливі (підвищені) вимоги до керівників цих органів, а також встановити додаткові гарантії й компенсації (наявність надбавок (премій), які не залежать від суб'єктивного рішення керівництва; заборона звільняти у зв'язку з реорганізацією або припинення (обрання нового) складу органу);

– з метою конституювання правового статусу допоміжних органів при вищих органах державної влади запропоновано внести відповідні зміни та доповнення до Конституції України, зокрема: 1) у ст. 89 визначити, що для організаційного, правового, наукового, документального, інформаційного, експертно-аналітичного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України утворюється Апарат Верховної Ради України, правовий статус якого визначається законодавством України; 2) у ст. 106 уточнити, що Адміністрація Президента України є державним органом, який утворюється Президентом України для забезпечення виконання ним своїх конституційних повноважень та правовий статус якого визначається законодавством України;

*удосконалено:*

– визначення категорії «орган державної влади» як ієрархічної та чітко структурованої організації, утвореної у встановленому законодавством порядку, штатну основу якої складають державні службовці, на яку покладається реалізація функцій держави у відповідній сфері суспільно-управлінських правовідносин та яка наділена державно-владними повноваженнями й правом діяти від імені держави в межах повноважень та в спосіб, визначений Конституцією України та законами України;

– систематизацію характерних ознак допоміжних органів при вищих органах державної влади, до яких віднесено такі: 1) не приймають самостійних

держано-владних управлінських рішень, їхні рішення мають консультативно-дорадчий характер; 2) їхні завдання й функції обумовлені тими функціями, для виконання яких утворено основний орган державної влади; 3) правовий статус допоміжних органів, за деякими винятками, визначається в підзаконних актах основного органу державної влади, при якому вони утворені; 4) утворюються з метою всебічного забезпечення та організації діяльності вищих органів державної влади, створення умов для ухвалення ними своєчасних, обґрунтованих рішень тощо;

– класифікацію допоміжних органів, які запропоновано поділяти таким чином: 1) залежно від виду органу державної влади, при якому утворюються допоміжні органи; 2) залежно від виду забезпечувальних функцій, які виконують допоміжні органи; 3) залежно від правового статусу допоміжних органів; 4) залежно від терміну дії; 5) залежно від організаційної форми та особового складу;

– групування функцій допоміжних органів при вищих органах державної влади, яке запропоновано здійснити залежно від напрямів діяльності: 1) консультативно-дорадчі; 2) забезпечувальні; 3) організаційні; 4) адміністративні; 5) координаційні; 6) представницькі; 7) інші;

– визначення поняття Апарату Верховної Ради України, Адміністрації Президента України та Секретаріату Кабінету Міністрів України як постійно діючих допоміжних державних органів, які утворюються Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України відповідно до порядку та згідно з Конституцією України, законами України та рішеннями цих органів державної влади, що здійснюють правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, фінансове й матеріально-технічне забезпечення діяльності цих політичних органів, а також всебічне обслуговування нормотворчого процесу з метою створення найбільш сприятливих умов для виконання парламентом, главою держави та урядом конституційних повноважень;

*набули подальшого розвитку:*

– пропозиції щодо упорядкування діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади та підвищення її ефективності: 1) прийняти Закон України «Про консультативно-дорадчі та інші допоміжні органи при Президентові України», у якому упорядкувати організаційні засади утворення допоміжних органів (визначити, які допоміжні органи можуть утворюватися для виконання тих чи інших завдань), а також визначити порядок взаємодії різних допоміжних органів; 2) Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України повинні затвердити типові положення про допоміжні органи, які мають тимчасовий характер (робочі групи, комісії, ради), у яких визначити різницю між їхніми назвами, статусом їхніх рішень, обов'язковістю перегляду складу після звільнення когось із посади, періодичністю засідань, гласністю повідомлень про засідання, самими засіданнями, рішеннями, станом їх виконання тощо);

– рекомендації щодо підвищення ефективності взаємодії між різними допоміжними органами при вищих органах державної влади: 1) доповнити закони України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», Указ Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України» окремою статтею, у якій визначити засади взаємодії між Апаратом Верховної Ради України, Адміністрацією Президента України, Секретаріатом Кабінету Міністрів України, а також Апаратом Ради національної безпеки і оборони України (рівність цих органів, їх узгодженість, оперативність), напрями такої взаємодії (документообіг, надання відповідей на інформаційні запити, організація спільних робочих груп, проведення спільних засідань тощо), осіб, відповідальних за цей процес (керівники відповідних допоміжних органів); 2) у положеннях про допоміжні органи при вищих органах державної влади чітко визначити посадових осіб, відповідальних за організацію взаємодії (найоптимальнішим варіантом буде покладення такої відповідальності на голів відповідних органів), її механізм, порядок прийняття рішень на спільних нарадах тощо;

– пропозиції щодо вдосконалення українського конституційного законодавства у сфері регулювання діяльності допоміжних органів при парламенті, главі держави та уряді на основі використання позитивного досвіду зарубіжних країн шляхом: 1) збереження вже ustalених назв допоміжних органів для уникнення плутанини: Апарат Верховної Ради України, Адміністрація Президента України та Секретаріат Кабінету Міністрів України; а також замінити назву «Апарат Ради національної безпеки і оборони України» на «Канцелярія Ради національної безпеки і оборони України»; 2) узгодження назв структурних одиниць допоміжних органів, які повинні поділитися на департаменти, управління та відділи, з метою уніфікації вимог до посад, розмірів заробітної плати.

**Практичне значення одержаних результатів.** Сформульовані в дисертації положення можуть бути використані в:

– *науково-дослідній сфері* – для дослідження проблем конституційно-правових відносин, що складаються у сфері діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади;

– *правотворчості* – для підготовки та внесення змін до низки законодавчих та підзаконних актів із питань діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади;

– *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади;

– *у навчальному процесі* – під час підготовки підручників і навчальних посібників із дисципліни «Конституційне право України» та інших дисциплін конституційно-правового характеру, а також проведення занять із цих дисциплін.

**Апробація результатів дисертації.** Підсумки дослідження проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення й висновки були оприлюднені дисертантом на міжнародних, всеукраїнських і регіональних науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах: «Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави» (м. Одеса, 23 квітня 2010 р.); «Нові

вектори розвитку демократії та інститутів держави і права» (м. Київ, 10 грудня 2015 р.); «Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства» (м. Харків, 19–20 лютого 2016 р.); «Законодавство України: недоліки, проблеми систематизації та перспективи розвитку» (м. Херсон, 12–13 лютого 2016 р.).

**Публікації.** Основні положення дисертації викладені в семи наукових статтях, з яких шість опубліковано у фахових виданнях, у тому числі в одному зарубіжному науковому виданні, а також у чотирьох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

# РОЗДІЛ 1.

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СТАТУСУ ОРГАНУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

### 1.1. Стан дослідження проблеми суб'єктів владних повноважень у конституційному праві

Конституція України проголошує, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо та через органи державної влади й органи місцевого самоврядування [1]. Система вищих органів державної влади в Україні представлена Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Президентом України та іншими органами. Вони виконують найважливіші державні завдання в різних сферах. Проте здійснення покладених на них повноважень потребує належного організаційного, інформаційного, правового та іншого забезпечення. Це у свою чергу є завданням діяльності допоміжних органів, що утворюються при вищих органах державної влади. Важливе значення таких органів обумовлює необхідність ґрунтовного вивчення їх правового статусу, виконуваних ними функцій, завдань, порядку організації та функціонування тощо.

Допоміжні органи при вищих органах державної влади належать до суб'єктів владних повноважень. Кодекс адміністративного судочинства України визначає суб'єкта владних повноважень як орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхню посадову чи службову особу, інший суб'єкт під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [2]. Будь-який суб'єкт владних повноважень характеризується трьома елементами: статусом, функціями та повноваженнями (компетенцією).

Терміни «повноваження» та «функція» співвідносяться між собою як поняття «засіб» і «ціль» або відповіді на питання «що суб'єкт владних повноважень може й зобов'язаний робити» та «з якою метою це робить»

суб'єкт». Тобто використання будь-якого повноваження має слугувати виконанню певної функції або декількох функцій.

Такий підхід узгоджується з позицією С. Г. Серьогіної, яка визначає повноваження як вид і міру можливої й необхідної поведінки органу в межах визначених функцій. Крім того, учений робить висновок про те, що функція визначає напрям дій органу влади, а повноваження визначають конкретний вид цих дій [3, с. 68].

Різниця між терміном «повноваження» та «функція» простежується також на рівні формулювань, які використовуються в Конституції України та полягають у тому, що повноваження здійснюються, а функції виконуються (відповідно до п. 31 ч. 1 ст. 106 Президент України здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України; згідно із ч. 2 ст. 85 Верховна Рада України здійснює інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання; відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 116 Кабінет Міністрів України виконує інші функції, визначені Конституцією України та законами України, актами Президента України; згідно з п. 9 «Перехідних положень» прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства) [1].

Підтвердженням співвідношення понять «компетенція» й «повноваження» як загального та конкретного (компетенція – це сукупність усіх повноважень) є положення ч. 8 ст. 107 Конституції України, яка встановлює, що компетенція та функції Ради національної безпеки і оборони України визначаються законом, а також положення ч. 1 ст. 117 – Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови й розпорядження. У зв'язку із цим вважаємо, що компетенцію можна визначити як сукупність повноважень (прав та обов'язків) суб'єкта владних повноважень, які він повинен застосовувати постійно для виконання своїх функцій, а ухилення від цього або вихід за межі є неправомірним [1].

Крім повноважень і функцій такого інституту конституційного права, як суб'єкт владних повноважень, вважаємо за потрібне виділити ще такий його елемент, як статус, який містить декілька складових і дає відповідь на питання про те, хто належить до суб'єктів владних повноважень та що відрізняє його з-поміж інших суб'єктів конституційного права.

Наприклад, як зазначає Д. М. Белов, конституційно-правовий статус Президента України висвітлює його державне та суспільне призначення [4, с. 425].

Згідно з Конституцією України статус Президента України охоплює такі складові, як Глава держави, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України та Голова Ради національної безпеки і оборони України; статус Верховної Ради України визначено як єдиного органу законодавчої влади; Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Таким чином, лаконічне розуміння елементів «статус», «функції» та «повноваження» («компетенція») можна продемонструвати такою формулою: «статус зобов'язує суб'єкта владних повноважень виконувати функції за допомогою та в межах наявних повноважень». Тому, окреслюючи предмет дослідження цього підрозділу, будемо виходити саме з такого розуміння конституційно-правового статусу, функцій і повноважень допоміжних органів як суб'єктів владних повноважень.

При цьому варто погодитися з думкою Д. М. Петровського, що допоміжні органи, не приймаючи самостійних державно-владних рішень, займаються підготовкою, втіленням у життя та спостереженням за виконанням рішень, пов'язаних із впливом на суспільні відносини, у тому числі включених до предмета конституційного права. Допоміжні органи вступають у конституційно-правові відносини і як один із державних органів, і як один з учасників прийняття й супроводу основоположних державних рішень [5, с. 151–152]. У зв'язку із цим робимо висновок, що допоміжні органи при вищих

органах державної влади відносяться до суб'єктів владних повноважень та учасників конституційних правовідносин.

Історії України відомі давні згадки про допоміжні органи при вищих органах державної влади. Так, Боярська рада в Київській Русі будувалася на давніх демократичних (ради старійшин), а потім дружинних традиціях воєнної демократії та стала реально функціонуючим політичним інститутом. Серед реформ князя Володимира Великого було й розширення складу княжої ради за рахунок посадників, тисяцьких, представників верхівки міст («старцев», «старейшин градских»), духовної знаті. Отже, рада бояр при князеві як дорадчий орган стала поступово органом адміністративного управління, поєднувала в собі риси станового представницького органу. Схоже будувалася й система найвищих органів Великого князівства Литовського, яке об'єднало основну частину політично роз'єднаних руських земель, де існувала боярська рада [6, с. 100, 108].

С. В. Сас описує серед виборно-дорадчих органів періоду Запорозької Січі та Гетьманщини такі органи, як Генеральна рада й Рада старшин (Старшинська рада) [7, с. 48].

Вивчення історії інституту дорадчих органів при вищих органах державної влади наприкінці ХХ ст. дало можливість встановити, що одним із перших допоміжних органів була Державна дума України при Президенті України [8], яка мала статус органу державної виконавчої влади. Її головою був Президент України, а першим заступником – Прем'єр-міністр України. Державна дума України складалася із членів, об'єднаних за професійним принципом у чотири колегії з економічної, науково-технічної, гуманітарної та правової політики, керівниками якими були Голови колегій – державні радники України.

Однак попри таку історичну тенденцію в Україні до цього часу не було жодного монографічного дослідження, яке б комплексно вивчало відносини Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України з відповідними консультативними, дорадчими, допоміжними та іншими

органами й службами, створеними для забезпечення їх діяльності, та яке б визначило правовий статус таких органів і служб, дослідило б їх місце в системі державних органів та роль під час прийняття найважливіших рішень тощо.

Зазвичай науковці присвячують свої праці дослідженню консультативно-дорадчих органів і служб якоїсь окремої гілки влади чи окремого органу державної влади. При цьому варто зазначити, що особлива увага приділялася вивченню діяльності консультативно-дорадчих органів Президента України; відповідні дослідження було проведено, зокрема, такими науковцями, як Я. О. Берназюк [9], І. І. Бодрова [10], О. Т. Волощук [11], Т. О. Дідич [12], Н. Г. Плахотнюк [13], Н. О. Рибалка [14], М. В. Савчин [15], С. Г. Серьогіна [16], В. В. Сухонос [17], В. А. Шатіло [18], В. В. Шутович [19], та іншими. Проблеми допоміжних органів, які діють при главах держав інших країн, порушували також такі зарубіжні науковці, як Н. В. Бобракова [20], Г. В. Дегтев [21], І. С. Ісканов [22], О. М. Осавелюк [23], А. О. Панов [24], О. В. Перепелиця [25], Д. М. Петровський [5], М. Ф. Хараджиєв [26], О. В. Щіпанов [27], та інші.

Окремо необхідно назвати науковців, які досліджували питання конституційно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України, зокрема таких як Ю. Г. Барбаш [28], І. М. Петрів [29], М. В. Савчин [30], О. В. Скрипнюк [31], К. В. Тарасенко [32], В. Л. Федоренко [33], В. І. Цоклан [34].

Таку увагу науковців до вивчення допоміжних органів глави держави можна пояснити провідною роллю останнього, яку він відіграє в системі вищих органів державної влади. Менш дослідженим є питання організації та функціонування допоміжних органів при Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України та при вищих органах судової влади.

Так, діяльність Апарату Верховної Ради України та інших допоміжних органів парламенту була предметом вивчення таких українських і зарубіжних науковців, як А. З. Георгіца [35], П. С. Гончарук [36], В. Д. Горобець [37], А. М. Осавелюк [23], М. М. Пригон [38], М. В. Развадовська [39], В. І. Розвадовський [40], В. І. Шевелєв [41]; діяльність допоміжних органів при уряді досліджували

С. О. Дмитрієв [42], І. І. Драхова [43], Т. В. Закупень [44], С. В. Осауленко [45], О. В. Совгіря [46], О. С. Тарасов [47], М. К. Топоркова [48], С. О. Чикурлій [49] та інші.

Отже, наукові роботи, що стосуються допоміжних органів при вищих органах державної влади, можна згрупувати таким чином: 1) присвячені дослідженню допоміжних органів при парламенті; 2) при главі держави; 3) при уряді; 4) при інших вищих органах державної влади. Дотримуючись такого групування та принципів системності та структурованості, визначимо стан дослідження проблеми допоміжних органів при вищих органах державної влади в конституційному праві, на підставі чого зробимо висновок про наявні прогалини та мало вивчені питання в цій сфері.

Основним допоміжним органом українського парламенту є Апарат Верховної Ради України. Відповідно до Положення про Апарат Верховної Ради України, затвердженого Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 серпня 2011 р. № 769, Апарат Верховної Ради України є постійно діючим органом, який здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, фінансове й матеріально-технічне забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів і народних депутатів України [50]. Це визначення цілком співвідноситься зі ст. 7 Закону України «Про регламент Верховної Ради України» [51], у якій регламентовано засади забезпечення діяльності Верховної Ради України.

Натомість науковці по-різному підходять до визначення поняття та правового статусу Апарату Верховної Ради України. Зокрема, М. В. Развадовська вказує, що Апарат Верховної Ради України є парламентською системою, у межах якої організується державна служба як інструмент парламенту для фахового забезпечення законодавчого процесу, з одного боку, і якісного відтворення демократичної сутності держави, з іншого боку [39, с. 11].

Необхідно звернути увагу, що запропоноване науковцем визначення є досить прогресивним для свого часу, адже дослідження М. В. Развадовської

датується 2005 р., коли в чинному на той час законодавстві [52] було відсутнє визначення поняття апарату парламенту України. Водночас у цій дефініції бракує чіткого підходу до визначення функцій апарату парламенту.

Зарубіжний учений О. М. Осавелюк під допоміжним апаратом парламенту розуміє організацію системи державних службовців, які надають наукову, організаційну, координаційну та іншу допомогу парламенту в цілому, його палатам, комітетам (комісіям) і парламентарям [23, с. 210].

В. І. Шевелев, досліджуючи апарат парламенту, визначає його як постійно діючу наділену статусом юридичної особи частину державного апарату, сукупність структурних підрозділів, які мають штатний розпис, працівники якого об'єднані єдиною ціллю та складають систему, яку очолює вища посадова особа – керівник апарату, та завданням яких є правове, організаційне, документальне, аналітичне, інформаційне, фінансове, матеріально-технічне, соціально-побутове забезпечення діяльності парламенту [41, с. 16].

Отже, науковцями було виділено характерні риси апарату парламенту, його функції, роль і місце в системі державних органів. Однак уточнення потребує визначення конституційно-правового статусу апарату та його службовців, зокрема таких його елементів, як повноваження, порядок формування.

Інші науковці досліджували роль апарату парламенту, проте в окремій державі. Це дає тільки загальне уявлення про функції і правовий статус допоміжного апарату як про інститут, створений для забезпечення діяльності парламенту.

Зокрема, А. З. Георгіца, вивчаючи питання сучасного парламентаризму, торкається також аналізу парламентської інфраструктури (внутрішній апарат, органи, установи й посадові особи при палатах (парламенті)). Саме названі складові чинники, на думку науковця, у сукупності забезпечують функціонування палат (парламенту) [35, с. 336].

Погоджуючись із думкою вченого, зауважимо, що він провів ґрунтовне дослідження всіх аспектів діяльності парламенту, у тому числі їх організації та функціонування. Наукова цінність його роботи полягає в тому, що він розкрив роль і значення допоміжних органів парламенту в системному зв'язку з функціями та повноваженнями парламентів, їх взаємодією з іншими органами державної влади.

М. В. Развадовська розглядала внутрішньоуправлінську діяльність Верховної Ради України. Науковець зазначає, що Апарат Верховної Ради України є тією парламентською системою, у межах якої організується державна служба як інструмент парламенту для фахового забезпечення законодавчого процесу, з одного боку, і якісного відтворення демократичної сутності держави, з іншого боку [39, с. 12].

Організаційне забезпечення діяльності Голови Верховної Ради України стало предметом дослідження В. І. Розвадовського [40, с. 19–21], який акцентує увагу на важливості ролі допоміжних органів у забезпеченні діяльності Глави Верховної Ради України в напрямі взаємодії парламенту з іншими гілками влади.

Вирішуючи наукову проблему конституційно-правового статусу парламенту, В. Д. Горобець розглядав діяльність допоміжних органів парламенту, які, виходячи з його складної й багатогранної діяльності, здійснюють систематичне, належне й ефективне забезпечення їх відповідними правовими матеріалами, різноманітною економічною, статистичною та іншою інформацією, а також організаційне, матеріально-фінансове, технічне та інше забезпечення їх діяльності не тільки в головній сфері – законодавчій, а і в інших галузях його різнопланової діяльності [37, с. 29].

Науковець провів аналіз системи забезпечення палат парламенту, яку складають різноманітні комітети та комісії; визначив роль органів парламенту у взаємодії з іншими органами державної влади. Водночас поза предметом наукового дослідження залишилися питання формування допоміжних органів, конституційно-правові засади їх діяльності тощо.

Більш пізня робота, присвячена конституційно-правовому статусу парламенту, належить М. М. Пригону. У ній науковець акцентує увагу на таких аспектах діяльності палат парламенту, як їх класифікація, значення й роль у забезпеченні ефективної роботи парламенту. Зокрема, М. М. Пригон запропонував класифікувати органи палат парламенту за двома критеріями: одноосібні та колегіальні, а також постійно функціонуючі та тимчасові. Значення цих органів, на думку науковця, полягає у виконанні всього обсягу організаційної, підготовчої роботи, необхідної для діяльності парламенту. Від того, наскільки успішно допоміжні органи впораються з такою роботою, залежить ефективність та якість діяльності парламенту [38, с. 17].

Отже, питання допоміжних органів парламенту науковець торкається поверхнево, не вдається до аналізу їх повноважень, функцій та інших елементів конституційно-правового статусу цих органів. Характеристика органів палат парламенту здійснюється в контексті розкриття проблеми організаційної структури палат парламенту.

Таким чином, наукові роботи, предметом дослідження яких були окремі аспекти функціонування допоміжних органів парламенту, мають переважно епізодичний характер, містять уривчасту інформацію про конституційні засади роботи цих органів. Крім того, треба вказати на відсутність у цій сфері сучасних досліджень, проведених з урахуванням законодавчих змін.

Інша група науковців розглядала питання діяльності глави держави та його допоміжних органів. Зокрема, І. С. Ведернікова справедливо вказала на важливу роль допоміжних органів, сформованих із фахівців у різних галузях знань, не тільки в забезпеченні ефективності його роботи, а й у сприянні главі держави в реалізації програми його діяльності [53, с. 4].

Усі дослідження, у яких так чи інакше розкривається конституційно-правовий статус допоміжних органів глави держави, можна умовно розділити на три групи: 1) ті, у яких головним предметом дослідження є конституційно-правовий статус глави держави, а діяльність допоміжних органів розглядається лише в загальних рисах та в контексті забезпечення ефективної роботи глави

держави; 2) роботи, присвячені діяльності Адміністрації Президента України, а також таким допоміжним органам зі спеціальним статусом, як Рада національної безпеки і оборони України, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим; 3) дослідження, у яких розкриваються окремі напрями діяльності глави держави та роль допоміжних органів у цій сфері. Розглянемо роботи кожної з означених груп.

Так, В. А. Шатіло присвятив своє дослідження всебічному аналізу інституту президентства в Україні. Науковець зазначає, що інститут президентства не існує без допоміжних органів та установ при президентові. На думку вченого, без цих органів об'єктивно неможливим є повноцінне функціонування інституту президентства [18, с. 29].

Варто зазначити, що робота науковця містить дещо застарілу інформацію про систему та структуру допоміжних органів при Президенті України, оскільки в 2010 р. було прийнято Указ Президента України «Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України» [54], яким суттєво змінено структуру Адміністрації Президента України. Відповідно до п. 7 цього положення до складу Адміністрації Президента України входять Глава Адміністрації Президента України; Перший заступник Глави Адміністрації Президента України; заступники Глави Адміністрації Президента України; перший помічник Президента України, помічники й радники Президента України; Прес-секретар Президента України; уповноважені Президента України; Служба Президента України; Офіс Глави Адміністрації Президента України; головні департаменти; Приймальня Президента України, а також департаменти та відділи, які є самостійними структурними підрозділами Адміністрації Президента України [54]. Отже, до структури Адміністрації Президента України входять служби, департаменти та інші структурні підрозділи. Виняток становить Рада національної безпеки і оборони України та Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим.

У зв'язку із цим вважаємо, що прийняття пропозиції В. А. Шатіли [18, с. 30] щодо розробки Закону України «Про Президента України» може призвести

до втручання Верховної Ради України в діяльність Президента України, позбавивши його можливості самостійно створювати допоміжні органи, визначати їх статус і наділяти певними функціями тощо.

Організаційне забезпечення виконання главою держави своїх повноважень дослідив І. С. Ісканов, зазначивши, що важливе значення в системі його забезпечення мають допоміжні органи. На нашу думку, наукова цінність його дисертаційного дослідження полягає в тому, що науковець сформулював визначення поняття допоміжних органів при главі держави, під якими запропонував розуміти утворені й функціонуючі при главі держави в установленому порядку державні та недержавні, координаційні, дорадчі та консультативні органи, що здійснюють наукову, організаційну та іншу кваліфіковану правову допомогу главі держави, що діють у межах відведених президентові повноважень і не володіють повноваженнями з видання від свого імені нормативних правових актів [22, с. 78–79]. У наведеному визначенні підкреслюється функціональне призначення допоміжних органів, межі їх повноважень тощо.

Більш ґрунтовний підхід до розуміння системи забезпечення діяльності глави держави знаходимо в роботі О. В. Шипанова. Науковець визначає систему забезпечення діяльності глави держави як комплекс утворених при главі держави органів, організацій і посадових осіб, які здійснюють у взаємодії з президентом, іншими суб'єктами й між собою правове, документарне, інформаційно-аналітичне, організаційне, транспортне, фінансове, матеріально-технічне, житлове, соціально-побутове, медичне, санаторно-курортне та інше забезпечення діяльності глави держави за допомогою надання йому сприяння у виконанні його повноважень і створення умов для реалізації гарантій діяльності президента у встановлених правовими нормами формах і порядку, що є об'єктивно необхідною, невід'ємною частиною системи президентської влади в державі [27, с. 10].

О. В. Шипанов виділяє систему забезпечувальних функцій, аналіз якої дає змогу говорити про широкий підхід науковця до розуміння допоміжних

органів при главі держави. Зокрема, функції медичного, санаторно-курортного, соціального забезпечення не характерні для консультативно-дорадчих та інших допоміжних служб глави держави, оскільки вони реалізуються іншими органами. Водночас на законодавчому рівні наразі не визначено засади матеріально-побутового й соціального забезпечення Президента України.

На думку О. Т. Волощук, незважаючи на різні назви й неоднаковий правовий статус, апарати при главах держав насправді перетворилися в справжні основні інструменти влади у своїх країнах. На цій підставі науковець робить висновок, що досить часто саме допоміжні органи стоять за рішеннями глави держави та обраним ним курсом державного й соціально-економічного розвитку. Це наділяє їх законодавчо-дорадчою та консультативною силою щодо глави держави, а фактично – дійсною владою [11, с. 13].

Однак погодитися з таким категоричним висновком науковця не можемо, оскільки володіння дійсною владою потребує функціонування відповідного механізму не тільки прийняття державно-владних рішень, а й забезпечення їх реалізації. Водночас допоміжні органи не приймають державно-владних рішень. Такий висновок можна зробити, зокрема, виходячи з аналізу повноважень Адміністрації Президента України [54]. Хоча варто погодитися з думкою вченого про фактично вирішальну роль допоміжних органів у формуванні рішень глави держави.

Апарат Президента України, на думку Н. О. Рибалко, являє собою цілісну систему, поєднану функціональними та організаційними зв'язками з органами державної влади. Науковець дослідив допоміжний апарат, виходячи з його адміністративно-правового призначення в організації діяльності Президента України [14, с. 14–15].

Вважаємо, що наукова цінність роботи вченого полягає в тому, що в ній проаналізовано процедури створення та зміст діяльності допоміжних органів і служб, а також розроблено низку рекомендацій щодо забезпечення діяльності дорадчих органів, зокрема стосовно необхідності посилення персональної

відповідальності службовців цих органів, належного законодавчого закріплення їх повноважень.

Значна частина науковців присвятили свої дослідження Адміністрації Президента України, Раді національної безпеки і оборони України тощо.

На думку С. А. Агафонова, Адміністрація Президента України є найважливішим серед усіх консультативних органів Президента України, що сприяє йому у виконанні функцій у сфері законодавства, представництва та зовнішньої політики [55, с. 25].

У свою чергу М. В. Савчин вважає, що основним призначенням Адміністрації Президента України є стратегічне планування заходів глави держави та прогнозування основних тенденцій розвитку соціальної, політичної, економічної, культурної сфери суспільства, а також забезпечення ефективної реалізації повноважень Президента України [15, с. 114].

Серед досліджень, присвячених Адміністрації Президента України, варто виділити також окремі роботи зарубіжних авторів. Так, А. О. Панов розробив класифікацію повноважень Адміністрації Президента України у сфері охорони державної єдності, а також охарактеризував роль адміністрації як одного з органів контролю, що забезпечують єдність правового регулювання на території держави, центру вироблення основних напрямів внутрішньої й зовнішньої політики держави. Крім того, науковець визначив роль представників та інших дорадчих органів при главі держави [24, с. 22].

Н. В. Бобракова присвятила дисертаційне дослідження порівняльно-правовому аналізу інституту глави держави в країнах СНГ, відзначаючи серед них Адміністрацію Президента України, а також безліч інших організацій, які не входять до складу його адміністрації [20, с. 126].

Вивченню процесу становлення та трансформації політико-правового статусу інституту повноважних представників глави держави присвячено роботу О. В. Перепелиці. Науковець виявив залежність змін політичної ролі цього інституту від характеру державного управління, проаналізувавши п'ять етапів становлення й розвитку цього інституту. На підставі цього було зроблено

висновок про тенденцію до розширення повноважень представників глави держави [25, с. 13].

Варто зауважити, що представники Президента України, зокрема Представник Президента України у Верховній Раді України, Представник Президента України в Кабінеті Міністрів України, Відділ представництва інтересів Президента України в судах, входять до структури Адміністрації Президента України [56]. На підставі цього можна зробити висновок, що інститут представників Президента України не є самостійним структурним утворенням, а становить частину структури Адміністрації Президента України.

Крім допоміжних органів при Президентові України, діють також два самостійні органи, статус яких визначається Конституцією України: Рада національної безпеки і оборони України та Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим (ст. 139 Конституції України).

Відповідно до ч. ч. 1 і 2 ст. 107 Конституції України Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом при Президентові України, який координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони [1].

На думку В. Л. Федоренка, Рада національної безпеки і оборони України є допоміжним органом при Президентові України зі спеціальною компетенцією, діяльність якого дозволяє главі держави повно та ефективно забезпечувати правовий режим національної безпеки і оборони [57, с. 35].

Отже, науковець відносить Раду національної безпеки і оборони України до допоміжних органів при главі держави, який хоча й володіє спеціальною компетенцією, однак утворений для сприяння Президентові України у вирішенні координаційних питань оборони та безпеки.

Натомість К. В. Тарасенко висловлює заперечення щодо такого підходу та зазначає, що Рада національної безпеки і оборони України (з додатком «при Президентові України») – це не дорадчий (як подібний орган у Польщі) чи консультативний орган, а орган державної влади, який «координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й

оборони» (ч. 2 ст. 107 Конституції України). Координація та контроль – це реальні владні повноваження, а не допоміжні [32, с. 6].

Вважаємо таку позицію науковця цілком обґрунтованою, оскільки Рада національної безпеки та оборони України – це єдиний координаційний орган при Главі держави, статус якого визначено в Конституції України (ст. 107). Цей висновок підтверджується також функціями, які покладаються на Раду національної безпеки та оборони України Конституцією України та ст. 3 Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [58].

В. І. Цоклан відносить Раду національної безпеки і оборони України до так званих тубінститутів, до яких, крім того, на думку науковця, належать Секретаріат Президента України, інститут постійних представників Президента України тощо [34, с. 261].

Конституційно-правові засади діяльності Ради національної безпеки і оборони України були предметом дослідження І. М. Петріва. Науковець виділив такі ознаки цього суб'єкта конституційного права: загальнодержавність, спеціалізованість, системність, міжвідомчість, цілісність, комплексність і колегіальність [29, с. 15].

Не менш важливу роль у державному механізмі, як зазначає І. І. Бодрова, відіграє Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. Воно є єдиним органом апарату глави держави, створеним за територіальним принципом із метою сприяння виконанню повноважень, покладених на главу держави в окремому регіоні України. Пильна, у тому числі конституційно-правова, увага до функціонування Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим зумовлена особливостями Автономної Республіки Крим: специфічним місцем у системі адміністративно-територіального устрою України; наявністю власної системи органів публічної влади; необхідністю гнучкого науково обґрунтованого механізму вирішення економічних, соціально-культурних, екологічних, національно-етнічних проблем; потребою постійного та ретельного вивчення громадсько-політичного становища в регіоні з урахуванням зовнішньополітичних чинників [10, с. 98]. Хоча

Автономна Республіка Крим – тимчасово окупована територія, на якій фактично не функціонують представницькі органи державної влади України, однак Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим не ліквідовано та визначення його конституційного статусу на теоретичному рівні має науково-концептуальну цінність.

Деякі вчені окреслили свій науковий інтерес більш вузькими межами дослідження, акцентуючи увагу лише на окремих аспектах діяльності допоміжних органів при главі держави. Водночас ці дослідження відрізняють поглибленим характером.

Так, В. В. Шутович розглядав місце й роль консультативних, дорадчих органів у системі нормопроектного забезпечення діяльності Президента України. Науковець відмітив, що однією з основних проблем нормотворчого забезпечення діяльності Президента України є недостатньо унормована процедура підготовки проектів нормативно-правових актів глави держави суб'єктами нормопроектного забезпечення діяльності Президента України з одночасною її уніфікацією та оцінкою відповідними структурними підрозділами Адміністрації Президента України, а також систематизацією нормативно-правових актів, що регулюють цей вид діяльності [19, с. 77]. Варто зазначити, що робота В. В. Шутовича є однією з небагатьох у вітчизняній науці конституційного права, присвячених конкретно допоміжним органам при главі держави.

Класифікація допоміжних органів при главі держави розроблена Я. О. Берназюком. Науковець виділив постійно діючі допоміжні органи, які мають статус органів державної влади та в штаті яких працюють винятково державні службовці (наприклад, Адміністрація Президента України, Державне управління справами), державні установи зі статусом допоміжного органу, у яких можуть працювати державні службовці (наприклад, Національний інститут стратегічних досліджень, Національна академія державного управління при Президентові України), допоміжні органи, які діють на громадських засадах (Національна рада реформ, Виконавчий комітет реформ),

проте мають постійно діючі секретаріати, працівники яких віднесені до категорій посад державних службовців, консультативно-дорадчі органи, члени яких здійснюють свою діяльність винятково на громадських засадах [9, с. 332].

Не вдаючись до детальної характеристики правового статусу кожного із цих органів, була розроблена досить широка система класифікації допоміжних органів при главі держави. При цьому основним предметом дослідження науковця були конституційні основи правотворчості Президента України, тому діяльність допоміжних органів глави держави розглядалася саме в контексті конкретного напрямку діяльності Президента України.

М. Ф. Хараджиєв досліджував питання, пов'язані з конституційно-правовим забезпеченням діяльності адміністрації глави держави у сфері обліку й аналізу звернень громадян. Науковцем запропоновано механізм забезпечення діяльності глави держави щодо реалізації права на звернення як системи, спрямованої на захист основних прав і свобод, зворотного інформаційного зв'язку між громадянами та органами державної влади. При цьому Адміністрація Президента України визнана особливим учасником конституційно-правових відносин, обумовлених зверненнями громадян, оскільки її посадові особи інтегрують і диференціюють результати діяльності всіх учасників процесу розгляду звернень громадян [26, с. 6].

Конституційно-правовий статус допоміжних органів при главі держави досліджував Д. М. Петровський. Особлива наукова цінність його роботи полягає в тому, що він розглянув основні засади взаємодії між різними суб'єктами на таких рівнях: 1) між допоміжними органами при главі держави загальної компетенції; 2) між допоміжними органами при главі держави загальної та спеціальної компетенції; 3) між допоміжними органами при главі держави спеціальної компетенції; 4) між допоміжними органами при главі держави загальної компетенції й органами виконавчої влади (специфіка – наявність або відсутність безпосереднього підпорядкування останніх главі держави) тощо [5, с. 142–143].

Варто зазначити, що питання взаємодії між різними рівнями та видами допоміжних органів при вищих органах державної влади є мало дослідженими у вітчизняній науці конституційного права. Крім того, науковець провів порівняльний аналіз конституційно-правового статусу допоміжних органів при главах різних держав.

Отже, проблемам діяльності допоміжних органів при главі держави присвячено значну кількість наукових робіт. Водночас, незважаючи на те, що в розглянутих вище роботах допоміжні органи не є головним предметом дослідження, їх автори часто здійснюють побіжний аналіз діяльності допоміжних органів на фоні дослідження більш загальних проблем функціонування вищих органів державної влади.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» уряд виконує низку важливих завдань, до яких належать забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції України та законів України, актів Президента України; вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного та всебічного розвитку особистості тощо [59].

Що стосується досліджень, пов'язаних із допоміжними органами уряду, то варто констатувати, що науковці не достатньо уваги приділяли вивченню цього питання. Більш актуальними до сьогодні були дослідження проблем статусу уряду як самостійного органу державної влади, його місця в системі поділу влади, побудови та функціонування уряду тощо.

С. О. Чикурлій розглядав конституційно-правовий статус органів виконавчої влади. Науковець відмітив, що важливою та однією з найскладніших організаційно-правових форм діяльності Кабінету Міністрів України є діяльність його робочих органів [49, с. 117–119].

Варто вказати, що означена науковцем проблема стосується діяльності також інших допоміжних органів при вищих органах державної влади.

Необхідно відмітити, що в дослідженні С. О. Чикурлія проблема допоміжних органів при уряді розглядається в контексті механізму реалізації конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України.

Предметом наукового аналізу О. В. Совгирі стало функціонування урядових комітетів України як одного з видів допоміжних органів при Кабінеті Міністрів України. Особлива наукова цінність роботи полягає в тому, що вчений провів порівняльний аналіз і відмітив особливості порівняно із зарубіжним досвідом [46, с. 54].

Діяльність апарату уряду, зокрема у сфері інформаційного забезпечення уряду, розглянув Т. В. Закупень. Науковець зазначає, що інформаційне забезпечення апарату уряду характеризується багатьма особливостями, сукупність яких визначає його поняття й сутність, виділяє з інформаційних процесів інших вищих органів державної влади [44, с. 9].

М. К. Топоркова присвятила своє дослідження конституційно-правовому статусу керівника Апарату Кабінету Міністрів України, який є рівноправним членом уряду [48, с. 19]. А. С. Тарасов досліджував роль допоміжних органів в організації участі уряду в законотворчій діяльності [47, с. 21].

Отже, допоміжні органи при уряді досліджено недостатньо, зокрема на науково-теоретичному рівні не визначено їх поняття, не наведено класифікацію, повноваження тощо. Наукові роботи присвячено лише окремим аспектам діяльності допоміжних органів при уряді, деяким елементам їх конституційно-правового статусу (наприклад, керівництву цими органами).

Визначаючи стан дослідження проблеми допоміжних органів при вищих органах державної влади, не можна оминати увагою наукові роботи, присвячені допоміжним органам при деяких інших органах державної влади, зокрема вищих судових органах.

Так, А. Л. Борко розглянув повноваження Секретаріату Конституційного Суду України. Науковець зазначив, що вони мають більш повно закріплюватися на законодавчому рівні, зокрема треба віднести до напрямів його роботи ще й аналітично-правове, дорадчо-консультативне та матеріально-

технічне забезпечення діяльності суддів і в цілому Конституційного Суду України [60, с. 63].

Науковець досліджував передусім діяльність Конституційного Суду України в адміністративно-правовому аспекті, одним із яких є організаційне забезпечення його роботи. Тому конституційно-правовий статус допоміжних органів при вищих органах судової влади залишився недослідженим.

Організаційні й правові проблеми діяльності апарату Верховного Суду України проаналізував В. В. Сердюк. Апарат Верховного Суду України вчений визначає як самостійну складову структури Верховного Суду України, метою створення якого є інформаційно-методичне, документальне, кадрове, фінансове, матеріально-технічне, соціально-побутове, міжнародно-правове тощо забезпечення діяльності найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції. Автор обґрунтував потребу вдосконалення правового статусу керівника апарату щодо порядку призначення (звільнення) на посаду з наданням такого права Президії Верховного Суду України за поданням Голови суду [61, с. 19–20].

Предметом дослідження науковців були питання діяльності Секретаріату Конституційного Суду України, Апарату Верховного Суду України. Однак поза увагою вчених залишилися проблеми визначення поняття допоміжних і консультативних органів при вищих органах судової влади, принципи їх діяльності, питання взаємодії між ними, їх конституційно-правовий статус тощо.

Отже, стан наукового дослідження проблеми допоміжних органів при вищих органах державної влади характеризується тим, що на сьогодні відсутні комплексні наукові роботи, присвячені цій проблематиці; не вироблено єдиного понятійного апарату в цій сфері; не з'ясовано співвідношення між поняттями «орган державної влади», «суб'єкт владних повноважень», «допоміжний орган», «дорадчий орган»; не розкрито окремих аспектів проблематики організації й діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади тощо. У зв'язку із цим виникає необхідність проведення

грунтовного та всебічного дослідження всіх аспектів конституційно-правового статусу допоміжних органів при вищих органах державної влади, визначення поняття, видів, повноважень цих органів, а також розробки напрямів удосконалення правового регулювання діяльності цих органів.

## 1.2. Поняття та види органів державної влади

Державна влада в Україні представлена системою відповідних органів, на які покладається реалізація завдань і функцій держави. Незважаючи на розповсюдженість поняття «орган державної влади», що широко застосовується як у законодавстві, так і в наукових джерелах, досі не вироблено єдиного підходу до розуміння його значення та змісту, а також до системи цих органів. Така ситуація певною мірою обумовлена відсутністю законодавчого визначення цього поняття, а також багатоманітністю органів державної влади, що можуть бути класифіковані за різними підставами, у тому числі залежно від виконуваних ними функцій.

Не сприяє виробленню єдиного підходу до розуміння поняття «орган державної влади» застосування поряд із ним в деяких законодавчих актах виразу «державний орган». Так, у Конституції України в ст. ст. 5, 6, 71, 86, 113 та інших вживаються терміни «орган державної влади», «орган законодавчої, виконавчої, судової влади» [1]. Така ж термінологія використана в законах України «Про Кабінет Міністрів України» (ст. ст. 1, 19, 20 та інші) [59], «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. ст. 1, 2, 5 та інші) [62], «Про Раду національної безпеки і оборони України» (ст. ст. 3, 7, 10 та інші) [58]. Поряд із цим в Законі України «Про державну службу» законодавець застосовує два терміни одночасно: «орган державної влади» та «державний орган» [63]. Отже, потребує уточнення змістовне значення цих термінів.

Таким чином, у контексті дослідження питань діяльності та функціонування допоміжних органів при вищих органах державної влади передусім необхідно визначити поняття та види органів державної влади. З'ясовуючи етимологію досліджуваної категорії, треба виходити із значення таких її складових елементів, як «влада», «державна влада», «державний орган».

У «Словнику української мови» термін «влада» тлумачиться як: 1) право керувати державою, політичне панування; 2) керівні державні органи; уряд; 3)

право та можливість розпоряджатися, керувати ким-, чим-небудь; 4) сила чого-небудь, могутність [64, с. 701].

Отже, в одному зі своїх значень категорії «влада» та «керівний державний орган» застосовуються як рівнозначні. Однак, зважаючи на те, що термін «влада» має також інші значення, його зміст є ширшим за зміст понять «державний орган» та «орган державної влади».

У науковій літературі під владою розуміється реальна здатність суб'єкта влади, структурні елементи якого взаємодіють між собою, забезпечувати стабільність існуючих суспільних відносин, з одного боку, а з іншого – втілювати в життя певні ідеї, погляди, переконання, власну волю, нав'язуючи їх, коли це необхідно, іншим суб'єктам суспільних відносин із метою зміни цих суспільних відносин та приведення їх у новий, заздалегідь визначений самим суб'єктом влади стан [65, с. 11].

Таким чином, обов'язковою характерною ознакою влади є можливість владного суб'єкта нав'язувати іншим учасникам суспільних відносин свою волю для досягнення заздалегідь поставлених цілей.

Одним із різновидів соціальної влади виступає державна. Саме вона складає основу категорії «орган державної влади». В «Енциклопедичному словнику» поняття «державна влада» визначається як політико-правовий інструмент забезпечення функціонування держави та реалізації її місії через систему повноважень і механізмів, що застосовуються від імені держави спеціально утвореними органами для захисту та реалізації спільного інтересу, забезпечення загальних і локальних потреб, реалізації функцій регулювання та вирішення конфліктів у суспільстві. Державна влада за обсягом і засобами впливу перевищує всі інші різновиди політичної влади [66, с. 143].

Державна влада, крім ознак, притаманних будь-якому виду соціальної та політичної влади, характеризується також спеціальним суб'єктом її здійснення – органами державної влади; особливою метою – упорядкуванням суспільних правовідносин, забезпеченням суспільного та державного інтересу;

специфічними методами та засобами – прийняттям нормативно-правових актів, застосуванням державного примусу тощо.

На думку А. Ф. Мельника, державна влада – це політико-правове явище, сутність якого полягає в тому, що, виражаючи хоча б формально волю всіх громадян держави, вона (влада) здійснює спрямовуючий, організуючий, регулюючий вплив на суспільство [67, с. 330].

Суть державної влади, за визначенням С. Л. Авак'яна, виражається в прийнятті актів (вчиненні дій), що мають державно-обов'язкову силу, забезпечуваних авторитетом, організаційними заходами, а за необхідності і примусом із боку держави [68, с. 136].

Таким чином, більшість науковців вказують на авторитетність і загальнообов'язковий характер державної влади, які необхідні для ефективного виконання завдань і функцій держави та без яких неможливе існування держави як такої.

В. П. Мельников наводить коротке, проте змістовне визначення державної влади, розуміючи її як організоване керівництво справами суспільства з боку держави та її органів (органів державної влади) [69, с. 112].

Із цього визначення можна зробити два основні висновки: по-перше, державна влада є чітко організованим і структурованим явищем; по-друге, виключним суб'єктом її реалізації є спеціально утворені органи та їх посадові особи.

Державна влада розуміється Ф. В. Веніславським як реальна здатність державних органів, що організовані й функціонують на основі демократичних принципів та взаємодіють між собою, забезпечувати стабільність існуючих суспільних відносин, а за потреби змінювати ці суспільні відносини та приводити їх у новий, попередньо визначений стан [65, с. 11].

Отже, наведені науковцями визначення державної влади дають уявлення про її характерні ознаки, до яких науковці відносять публічність, верховність, універсальність, суверенність, легітимність, легальність тощо [49, с. 26].

Однак сучасне уявлення про державну владу має враховувати демократичні засади розвитку громадянського суспільства. Так, у 2012 р. Указом Президента України затверджено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації, у якій зазначено, що ця стратегія спрямована на розвиток громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, забезпечення незалежної діяльності інститутів громадянського суспільства, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень тощо [70]. Згідно із ч. 4 ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України регулярно інформує громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність, залучає громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення [59].

Таким чином, державна влада в сучасних умовах спирається на залучення інститутів громадянського суспільства до прийняття державно-владних рішень і громадський контроль за діяльністю органів державної влади.

У зв'язку із цим Я. В. Митровка поділяє поняття державної влади на дві складові: саме державну владу та «залишкову» державну владу, що не входить за своїми особливостями до першої та є її вужчим розумінням. У першому випадку йдеться про владу, яка представлена державою, що забезпечує її через посередництво особливого апарату – державного механізму. «Залишкова» державна влада делегується державою суб'єктам недержавного характеру для вирішення питань державного значення. Тобто така влада постає з державної та характеризується як «децентралізована державна влада», суб'єкти якої разом із державою забезпечують управління державою [71, с. 121].

Отже, у суспільстві, заснованому на демократичних засадах, широко практикується делегування державної влади децентралізованим інститутам громадянського суспільства, що формуються спеціально для здійснення частини державних повноважень або для контролю за органами державної влади. Виходячи із цієї позиції, думка науковця видається цілком

обґрунтованою. Однак використання термінології «залишкова влада» виявляється не досить вдалим, оскільки згідно з Конституцією України народ України є єдиним джерелом влади. У свою чергу залишкова влада передбачає зворотній напрям походження державної влади – від органу державної влади до громадянського суспільства, що не відповідає конституційним засадам здійснення державної влади.

Такі засади закріплено в ст. 5 Конституції України [1]. Офіційне роз'яснення положень ст. 5 Конституції України наведено в Рішенні Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 [72]. У цьому рішенні зазначено, що вираз «носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ» треба розуміти так, що в Україні вся влада належить народу. Влада народу є первинною, єдиною й невідчужуваною та здійснюється ним шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії в порядку, визначеному Конституцією України та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції України та законів України. Положення про те, що ніхто не може узурпувати державну владу, треба розуміти як заборону захоплення державної влади шляхом насилля або в інший неконституційний чи незаконний спосіб органами державної влади й органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об'єднаннями [72].

Таким чином, виходячи з наведеного тлумачення ст. 5 Конституції України, яка визначає конституційний механізм походження та реалізації державної влади, можна зробити висновок, що джерелом влади (джерелом вираження народної, а отже, державної волі, на якій ґрунтується державна влада) виступає народ, а інструментом її реалізації – орган державної влади. При цьому Конституцією України категорично забороняється будь-якому органу державної влади, так само як окремим особам, громадським об'єднанням тощо, узурпувати державну владу. Однак на практиці народну волю як джерело влади можливо реалізувати лише в обмежених формах

безпосередньої демократії (вибори, референдуми, участь у громадських слуханнях тощо), які потребують відповідного організаційного, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого забезпечення. У зв'язку із цим не можливо забезпечити безперервну та безпосередню генерацію народної волі. Тому орган державної влади, сформований у визначеному законодавством порядку, фактично бере на себе значну частину роботи щодо формування та реалізації державної влади.

У науковій літературі обґрунтовується думка, що держава завжди здійснює свою діяльність через уповноважені нею органи державної влади, які опосередковують волю держави у своїй діяльності, а самі державні органи володіють тією компетенцією, яка була їм надана державою [73, с. 98–99].

Отже, треба визнати, що одним із суб'єктів здійснення державної влади (навіть у найбільш розвинутому демократичному суспільстві) залишається орган державної влади.

У загально-правовому розумінні категорія «орган» визначається як установа, що виконує певні функції в галузі державного управління, контролю, нагляду тощо [74, с. 738].

Етимологія категорії «орган» дозволяє зробити висновок про наявність у державі системи органів, кожен із яких виконує лише йому притаманні функції.

На думку В. В. Романова, держава наділяє кожен свій орган спеціальною компетенцією. Компетенція означає, що орган володіє встановленими в законному порядку повноваженнями щодо здійснення державно-владних функцій у певній сфері державної діяльності [73, с. 97].

Отже, орган державної влади наділяється державно-владними повноваженнями, проте може реалізовувати їх лише в конкретній сфері суспільно-управлінської діяльності. Це створює основу для організації та функціонування механізму державної влади, у якому кожен орган спеціалізується на виконанні конкретних видів державних функцій. Завдяки цьому, по-перше, досягається високий професіоналізм і високий рівень компетентності державного органу у виконанні покладених на нього завдань та

функцій; по-друге, створюються умови для попередження концентрації влади в одному органі або в посадовій особі.

У науковій літературі досі не склалося єдиного підходу до визначення поняття «орган державної влади». Так, Ф. В. Веніславський справедливо зазначає, що необхідно розрізняти поняття «державні органи», «органи державної влади» та «допоміжні державні органи». Поняття «державні органи» є родовим щодо понять «органи державної влади» та «допоміжні державні органи». Основна відмінність між двома видами державних органів на перший погляд полягає в тому, що органи державної влади наділені повноваженнями з видання загальнообов'язкових нормативних правових актів, тобто державно-владними повноваженнями, у той час як допоміжні органи не володіють такими повноваженнями й не несуть конституційно-правової відповідальності. Повноваження допоміжних органів опосередковані повноваженнями органів державної влади, при яких створюються допоміжні органи [65, с. 13].

На думку А. В. Сухорукової, термін «орган державної влади» є вихідним із Конституції України. Похідними від нього є терміни «орган законодавчої влади», «орган виконавчої влади» та «орган судової влади». У конституційному тексті вживаються й інші терміни, складовою яких є слово «орган». У чинному законодавстві України паралельно вживаються два терміни. У зв'язку із цим науковець робить висновок про доцільність трактування термінів «державний орган» та «орган державної влади» як таких, що застосовуються в державному управлінні та є якщо не тотожними, то близькими за значенням, такими, що характеризують однопорядкові явища [75, с. 242].

Таким чином, у науковій літературі склалася дві протилежні думки: одні вчені вважають, що поняття «державний орган» та «орган державної влади» ідентичні або принаймні дуже близькі за змістом; інші науковці вбачають у цих двох категоріях принципово різний зміст.

Для того щоб прийняти одну з двох позицій, звернемося до аналізу відповідного законодавства. Як уже зазначалося, у Конституції України [1], законах України «Про центральні органи виконавчої влади» [62], «Про Кабінет

Міністрів України» [59] та інших застосовано єдиний термін – «орган державної влади». Натомість у законах України «Про державну службу» [63], «Про адміністративні послуги» [76], «Про запобігання корупції» [77] вживається термін «державний орган». Системний аналіз цих законодавчих актів дає змогу дійти висновку, що законодавець використовує терміни «держаний орган» та «орган державної влади» в різних значеннях. Зокрема, перший із них є ширшим за своїм змістом. Підтвердження цієї позиції знаходимо в ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», у якій виділяються дві групи суб'єктів, на яких поширюється дія цього закону: особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та особи, прирівняні до перших. При цьому до осіб, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, законом віднесено посадових осіб юридичних осіб публічного права; осіб, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, проте надають публічні послуги; осіб, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків [77].

Таким чином, виходячи з аналізу законодавства, необхідно розрізняти суб'єктів владних повноважень і суб'єктів публічних повноважень, які не є суб'єктами державно-владних повноважень. При цьому органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи належать до першої групи суб'єктів. Другу групу складають суб'єкти публічних невлadних повноважень (нотаріуси, арбітражні керуючі, працівники державних підприємств, установ та організацій тощо). Відповідно, їх можна віднести до державних органів, проте не до органів державної влади.

Отже, вважаємо, що терміни «орган державної влади» та «державний орган» є синонімами, які позначають різні органи державної влади. Зокрема, терміном «державні органи» позначаються ті органи, що не відносяться до жодної гілки влади (органи державної влади зі спеціальним статусом). У свою чергу лише ті державні органи, які характеризуються відповідною сукупністю

ознак (володіють державно-владними повноваженнями, до їх штату входять державні службовці тощо), можна віднести до органів державної влади. У зв'язку із цим необхідно чітко визначити поняття суб'єкта публічних невідомих повноважень у Кодексі адміністративного судочинства України та застосовувати його в цьому розумінні в інших законодавчих актах.

Виходячи з такого розуміння цих двох понять, зауважимо, що допоміжні органи – це передусім державні органи; лише деякі з них (Апарат Верховної Ради України, Адміністрація Президента України, Секретаріат Кабінету Міністрів України та інші) відносяться до органів державної влади. Водночас до органів державної влади не належать такі допоміжні органи при вищих органах державної влади, як Інститут законодавства Верховної Ради України [78], Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України [79], та деякі інші.

І. В. Ткач під органами державної влади розуміє не тільки органи законодавчої, виконавчої та судової влади, а й інші державні органи. Науковець звертає увагу, що поняття «орган державної влади», «державний орган» та «орган держави» в сучасній літературі та законодавстві України здебільшого живляються як синоніми. Термін «орган державної влади» охоплює органи законодавчої, виконавчої та судової влади, а також інші державні органи, які діють від імені держави та наділені державно-владними повноваженнями [80, с. 20–21].

Погоджуючись із думкою науковця, необхідно уточнити, що до органів державної влади, що не належать до жодної з гілок влади, варто віднести, наприклад, органи прокуратури, Національний банк України, Центральну виборчу комісію, Національну раду з питань телебачення та радіомовлення тощо. Віднесення їх до органів зі спеціальним статусом, що не належать до жодної з гілок державної влади, обумовлене тим, що, по-перше, їх правовий статус визначено безпосередньо Конституцією України; по-друге, вони здійснюють повноваження, не характерні для законодавчої, виконавчої або судової влади; по-третє, вони утворюються в особливому порядку, який

передбачає їх відносну самостійність – вони формуються спільним рішенням Президента України та Верховної Ради України.

Що стосується безпосередньо формулювання дефініції «орган державної влади», то в наукових роботах зустрічаються різні варіанти.

Так, А. І. Денисов визначає орган державної влади як певним чином організовану групу людей, що діють у відповідній сфері в межах своєї компетенції та беруть участь у реалізації певних державних функцій [81, с. 215].

Вважаємо цілком обґрунтованою думку науковця стосовно того, що орган державної влади є певним чином організованою системою. Однак формулювання «організована група людей» виявляється не досить вдалим, оскільки, по-перше, штатну основу органу державної влади складають державні службовці, а не будь-які люди (а лише ті, які відповідають встановленим законодавством кваліфікаційним вимогам, є громадянами України тощо); по-друге, державні службовці не мають компетенції – вони виконують посадові обов'язки.

Орган державної влади, на думку І. С. Іксанова, – це громадянин або колектив громадян, які професійно виконують державно-владні повноваження в межах встановлених державою завдань і функцій, які в сукупності утворюють державний апарат, об'єднаний спільністю цілей, завдань, принципів під час здійснення державних функцій і володіють правом видання нормативно-правових актів [22, с. 75].

У цьому визначенні треба уточнити, які громадяни можуть професійно виконувати державно-владні повноваження, які вимоги до них ставляться. Крім того, спірним є питання щодо права всіх органів державної влади видавати нормативно-правові акти. Зокрема, згідно із ч. 1 ст. 6 Закону України «Про державну службу» до п'ятої групи державних службовців належать посади, які не передбачають розроблення, проведення експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів [63].

На думку А. В. Сухорукової, орган державної влади можна визначити як організаційно відокремлену й відносно автономну складову частину єдиного державного апарату України, що становить собою колектив громадян України (одну особу), зокрема державних службовців, заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій держави, наділений із цією метою відповідними державно-владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах [75, с. 243].

Можна погодитися з думкою С. В. Глущенко, яка відмічає, що державний орган створюється для здійснення визначеного виду державної діяльності, що залежить від предмета відання, поставлених завдань і виконуваних функцій. Такий орган, будучи первинною ланкою механізму держави, який унаслідок своєї діяльності реалізує ту чи іншу її функцію, має низку специфічних ознак, що виокремлюють його серед інших структурних елементів вказаного механізму [82, с. 28].

Науковець справедливо зауважує, що з-поміж спільних для всіх органів державної влади ознак кожний конкретний орган характеризується низкою специфічних рис, що дозволяють відрізнити їх між собою. В основі таких специфічних ознак, як правило, лежать функції, які покладаються на відповідний орган, мета та завдання його створення, порядок його формування, спосіб організації тощо.

Будь-який орган державної влади, як зазначає П. В. Канисев, проявляє себе як організація, що реалізує задані їй цілі, у певній системі суспільних відносин. Мета створення органу передбачає ті головні галузі суспільних відносин, у яких йому належить діяти. В інтересах правильного й нормального функціонування державного апарату кожен орган держави діє в певних сферах суспільних відносин, тобто спеціалізовано й диференційовано [83, с. 51].

З наведених формулювань можна виокремити такі ознаки органу державної влади: 1) його первинною ланкою є штатна посадова одиниця державного службовця; 2) являє собою ієрархічно організовану систему службовців; 3) створений у встановленому законом порядку; 4) виконує

конкретну частину державних функцій; 5) наділений державно-владними повноваженнями.

Л. А. Морозова виділяє такі ознаки органу державної влади: являє собою автономну частину держави, яка формується в установленому законом порядку (за допомогою виборів, призначення тощо); наділений владними повноваженнями певного змісту, які закріплені в нормативних актах; має право видавати обов'язкові до виконання акти (нормативні та правозастосовні); має право застосовувати примус у випадках і в обсязі, встановлених у законодавчому порядку; діє від імені держави; наділений власними функціями, які нерідко збігаються з функціями держави та здійснюються в специфічних організаційно-правових формах; складається з державних службовців, що мають особливий статус і здійснюють свої повноваження на професійній основі [84, с. 106].

Аналізуючи наведені науковцем ознаки органу державної влади, необхідно уточнити формулювання першої ознаки. Зокрема, не обґрунтовано вважати орган державної влади автономною частиною держави, оскільки держава – це збірне поняття, яке характеризується відповідними ознаками (територія, суверенітет, універсальність тощо), що відрізняють її від інших утворень, у тому числі від органу державної влади. Тому розуміння органу державної влади як автономної частини держави означає наділення його всіма ознаками держави, що не відповідає дійсності.

Додатковою ознакою органу державної влади є встановлений законодавством порядок його утворення. Ця ознака є важливою не тільки для ідентифікації конкретного органу державної влади, а й для встановлення рівня демократизації суспільства. Зокрема, А. В. Ростовцев, досліджуючи засади формування державних органів, зазначив, що правове регулювання відносин, що стосуються формування державних органів, найтіснішим чином пов'язане з політичною практикою. Стан політичної системи в конкретний історичний період, розстановка політичних сил у суспільстві зумовлюють правила створення державних органів, суттєво впливають на їх склад [85, с. 19].

Таким чином, рівень демократизації суспільства визначається, крім іншого, також тим способом і порядком формування органів державної влади, який характерний для відповідної держави на конкретному історичному етапі його розвитку, оскільки саме спосіб утворення визначає ступінь легітимності органів державної влади. Виходячи з позиції демократичних засад здійснення державної влади, найвищий ступінь легітимності мають Верховна Рада України та Президент України, оскільки обираються безпосередньо народом, а також Кабінет Міністрів України, оскільки він утворюється виборними органами.

Узагальнюючи різноманітні наукові підходи до розуміння правової природи органу державної влади, Н. В. Савченко виділяє серед них такі: функціональний – орган державної влади розглядається як структура, що виконує певні функції держави; соціологічний – орган розглядається як колектив людей, сформований у процесі розподілу робіт, які передбачають виконання державних завдань у певній сфері; юридичний – в основу покладається наділення структури певною компетенцією, державно-владними повноваженнями; організаційний – враховується місце конкретного органу в державному апараті та внутрішня побудова (організація елементів і їх взаємодія) [86, с. 19].

Єдність означених підходів дозволяє створити цілісне уявлення про орган державної влади як один із суб'єктів державно-владних повноважень, через який народ реалізує державну владу. На основі цього можна запропонувати дещо вдосконалене визначення досліджуваної категорії. Орган державної влади – це ієрархічна та чітко структурована організація, утворена у встановленому законодавством порядку, штатну основу якої складають державні службовці, на яку покладається реалізація функцій держави у відповідній сфері суспільно-управлінських правовідносин та яка наділена державно-владними повноваженнями та правом діяти від імені держави в межах повноважень і в спосіб, визначених Конституцією України та законами України.

Підходячи до питання про види органів державної влади, передусім зазначимо, що в науковій літературі пропонуються такі підстави класифікації цих органів.

Так, К. Г. Волинка пропонує широку систему критеріїв класифікації органів державної влади, у якій виділяє такі: за способом створення: первинні та похідні; за обсягом владних повноважень: вищі та місцеві; за широтою компетенції: органи загальної та спеціальної компетенції; за принципом розподілу владних повноважень: законодавчі, виконавчі й судові органи державної влади; за способами створення: виборні, призначувані та ті, що успадковуються; за часом функціонування: постійні й тимчасові; за складом: одноособові (монарх або президент) і колегіальні (парламент, уряд) [87, с. 31].

Водночас треба зауважити, що за принципом розподілу владних повноважень класифікацію треба доповнити органами державної влади зі спеціальним статусом, що не входять до жодної з гілок влади.

На нашу думку, формування системи класифікації органів державної влади необхідно розпочати з пошуку центрального критерію. Так, Конституцією України передбачається здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [1]; відповідно, основоположною є класифікація, згідно з якою органи державної влади поділяються на п'ять груп залежно від їх приналежності до однієї з гілок влади, а також на ті, які не входять до жодної з них (тобто органи зі спеціальним статусом), і допоміжні органи.

У свою чергу кожна із цих груп може поділятися на підгрупи. Наприклад, В. Ф. Погорілко пропонує систему органів виконавчої влади розмежовувати на три організаційно-правові ланки:

- 1) вищий рівень у системі органів виконавчої влади (представлений Кабінетом Міністрів України);
- 2) центральний рівень у системі органів виконавчої влади (представлений міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади);

3) місцевий рівень системи органів виконавчої влади (представлений місцевими державними адміністраціями (обласними, районними, Київською та Севастопольською міськими радами), Радою міністрів Автономної Республіки Крим і місцевими органами, які перебувають у безпосередньому підпорядкуванні центральним органам виконавчої влади) [88, с. 30–31].

Вищенаведені критерії класифікації стосуються переважно органів державної влади, що входять до однієї з гілок влади (законодавчої, виконавчої чи судової). Однак у контексті цього дослідження необхідно визначити критерії класифікації іншого виду органів державної влади – допоміжних органів, які в науковій літературі означені також як консультативні, дорадчі тощо.

Як зазначає Н. Г. Плахотнюк, до допоміжних органів Президента України входять усі суб'єкти, створені ним відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України, який передбачає право глави держави створювати в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби. Ці органи мають в Україні різний статус. Деякі з них утворюються особисто Президентом України (наприклад, Адміністрація Президента України), інші створюються на підставі положень Конституції України (Рада національної безпеки і оборони України) [13, с. 15].

Таким чином, науковець фактично пропонує класифікувати допоміжні органи при Президентові України на ті, що створені особисто Президентом України, та ті, що утворюються на конституційній основі.

О. І. Зозуля пропонує більш широку систему класифікації допоміжних органів при главі держави, зокрема залежно від особового складу (одноособові та колективні (колегіальні)); способу комплектування (службові (на засадах державної служби) і членські (на основі членства)); способу прийняття рішень (єдиноначальні й колегіальні); механізму формування керівного складу (очолювані безпосередньо главою держави, очолювані уповноваженими главою держави особами, очолювані виборними зі складу допоміжного органу особами); обсягу компетенції (загальної та спеціальної компетенції); строку дії

(постійні та тимчасові); території дії (розповсюдження юрисдикції) (загальнодержавні та локальні); організаційної форми (адміністрації, секретаріати, канцелярії, представництва, управління, апарати, служби, комісії, ради, комітети, інститути, фонди тощо) [89, с. 83].

Запропонована науковцем класифікація має комплексний характер, оскільки враховує різні критерії та підстави для поділу допоміжних органів при главі держави. Прикладом одноособових органів є Представник Президента в Автономній Республіці Крим.

На основі ґрунтовного аналізу різних наукових підходів до класифікації допоміжних органів при главі держави, Н. В. Коваль узагальнила їх та запропонувала таку класифікацію допоміжних органів при Президентові України: за порядком їх створення; за критерієм часу (постійні та тимчасові); за предметом їх діяльності (загальні та спеціальні); за похідним критерієм залежно від спеціалізації допоміжних органів (критерієм їх поділу за сферами діяльності й повноваженнями Президента України); за функціональним здійсненням обов'язків допоміжними органами; залежно від того, хто входить до складу допоміжних органів при Президентові України (ті, до складу яких входять особи за посадою, і ті, до складу яких входять керівники органів публічної влади, підприємств, установ, організацій, а також ті, які не одержують винагороду та працюють на громадських засадах, наприклад науковці та інші); за функціональним здійсненням повноважень (консультативні, дорадчі, координаційні, забезпечувальні та міжвідомчі); інші допоміжні органи при Президентові України [90, с. 101–103].

Отже, науковцями розроблена досить широка система класифікації допоміжних органів при главі держави. При цьому менш дослідженою є класифікація допоміжних органів при Верховній Раді України та Кабінеті Міністрів України. Цьому питанню присвячено лише поодинокі наукові роботи, у яких автори, як правило, вдаються до наведення переліку відповідних допоміжних органів.

Н. Г. Плахотнюк до допоміжних структур Верховної Ради України відносить такі: 1) Апарат Верховної Ради України; 2) видавництво Верховної Ради України, яке отримало статус самостійного госпрозрахункового підрозділу, що забезпечує діяльність Верховної Ради України; 3) Інститут законодавства Верховної Ради України, який також раніше входив до апарату та повинен функціонувати як самостійний підрозділ при Верховній Раді України; 4) Національну парламентську бібліотеку України; 5) Рахункову палату України; 6) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [91, с. 10–11].

Аналізуючи класифікацію допоміжних органів Верховної Ради України, необхідно зазначити, що на сьогодні всі означені науковцем структури (крім Рахункової палати України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, оскільки вони не належать до допоміжних органів) входять до Апарату Верховної Ради України. Його структуру складають Керівництво; Секретаріат Голови Верховної Ради України; Секретаріат Першого заступника Голови; Секретаріат Заступника Голови; Головне науково-експертне управління Апарату; Головне юридичне управління Апарату; Головне управління документального забезпечення Апарату; Головне організаційне управління Апарату; Інформаційне управління Апарату; Прес-служба Апарату; Управління комп'ютеризованих систем Апарату; Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків Апарату; Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування Апарату; Управління кадрів Апарату; Відділ зв'язків з органами правосуддя Апарату; Відділ з питань звернень громадян Апарату; Відділ контролю Апарату; Управління справами Апарату [92].

Що стосується допоміжних органів при уряді України, то відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [59] та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України» [93] Секретаріатом Кабінету Міністрів України керує Міністр Кабінету Міністрів України. Структуру Секретаріату складають:

Урядовий уповноважений з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя; Департамент гуманітарної та соціальної політики; Департамент документообігу та контролю; Департамент економічного розвитку та регуляторної політики; Департамент з питань безпеки життєдіяльності, охорони навколишнього природного середовища та агропромислового комплексу; Департамент з питань безпеки, оборони та діяльності органів юстиції; Департамент з питань ефективного управління державною власністю; Департамент з питань фінансової політики; Департамент інформаційних технологій; Департамент інформації та комунікацій з громадськістю; Департамент кадрового забезпечення; Департамент міжнародного співробітництва та протоколу; Департамент організації засідань Кабінету Міністрів України та урядових комітетів; Департамент розвитку регіонального сектору економіки; Юридичний департамент; Апарат Урядового уповноваженого Автономної Республіки Крим; Апарат Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики; Режимно-секретне управління; Управління бухгалтерського обліку, фінансів та звітності; Управління з питань роботи зі зверненнями громадян [94].

Кабінет Міністрів України для забезпечення здійснення своїх повноважень може утворювати тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи [59]. Наприклад, у 2015 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було утворено Урядову комісію з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, що виникла 8 червня 2015 р. у Київській області, та затверджено її персональний склад [95].

Водночас варто зазначити, що конкретний перелік допоміжних органів при органах державної влади постійно змінюється. Тому для відображення всієї системи цих органів необхідно виходити з конкретних критеріїв їх класифікації.

Проведений аналіз наукових підходів до класифікації допоміжних органів при окремих вищих органах державної влади та при главі держави дозволяє запропонувати таку узагальнену їх класифікацію:

1) залежно від виду органу державної влади, при якому утворюються допоміжні органи: допоміжні органи при Верховній Раді України (Апарат Верховної Ради України, робочі групи, слідчі комісії тощо), Президенті України (Адміністрація Президента України, Національна рада реформ та інші), Кабінеті Міністрів України (Секретаріат Кабінету Міністрів України, урядові комітети, тимчасові урядові комісії), при вищих органах судової влади (Апарат Верховного Суду України, Секретаріат Конституційного Суду України тощо) та при органах державної влади зі спеціальним статусом (Науково-методична Рада при Генеральній прокуратурі України та інші);

2) залежно від виду забезпечувальних функцій, які виконують допоміжні органи: універсальні органи, які виконують консультативно-дорадчі функції, функції інформаційного, кадрового забезпечення тощо (постійно діючі органи – Адміністрація Президента, Секретаріат Кабінету Міністрів тощо) та органи, створені для виконання конкретних функцій (Національна рада реформ, Рада національної безпеки і оборони України тощо);

3) залежно від правового статусу допоміжних органів: органи із загальним (Адміністрація Президента України, Апарат Верховної Ради України тощо) та спеціальним статусом (Рада національної безпеки і оборони України, Національна рада реформ тощо);

4) залежно від терміну дії: постійні та тимчасові (до перших, наприклад, належать Адміністрація Президента України, Секретаріат Кабінету Міністрів України тощо; до других – тимчасові урядові комітети та комісії, тимчасові слідчі комісії тощо);

5) залежно від організаційної форми та особового складу: ті, штатну основу яких складають державні службовці, які працюють на оплатній основі (Апарат Верховної Ради України тощо); органи, штатну основу яких складають недержавні службовці (Інститут законодавства Верховної Ради України, Науково-методична рада при Генеральній прокуратурі України, Науково-консультативна рада при Верховному Суді України тощо); органи, утворені на

громадських засадах (Національна рада реформ, Виконавчий комітет реформ та інші).

Наведена система критеріїв класифікації має наукове та практичне підґрунтя: від того, до якого конкретного виду належить допоміжний орган, залежать особливості його утворення, коло повноважень, спосіб організації тощо.

### **1.3. Допоміжні органи при вищих органах влади: характерні ознаки та функції**

У всій системі допоміжних органів особливе місце займають ті, що формуються при вищих органах державної влади. Вони відрізняються з-поміж інших своїми характерними ознаками та виконуваними функціями. Їх дослідження дозволить з'ясувати специфічні риси та функціональне призначення цих органів. Однак передусім необхідно визначитися з термінологію та сформулювати поняття допоміжних органів при вищих органах державної влади.

У науковій літературі для позначення органів, створених при вищих органах державної влади для сприяння у виконанні покладених на них функцій, застосовуються різні терміни, зокрема такі: «координаційні, дорадчі, консультативні та інші допоміжні органи» [96, с. 112], «система допоміжних органів» [10, с. 94], «допоміжні органи» [97, с. 358; 98. с. 289; 99, с. 27–32], «суб'єкти нормопроектного забезпечення» [9, с. 332] тощо.

Отже, відсутність єдиної наукової концепції визначення категорії «допоміжні органи» та інших, пов'язаних із нею термінів, призводить до їх застосування в різних значеннях та аспектах. Не сприяє виробленню єдиної термінології в цій сфері й законодавче визначення відповідних органів. Зокрема, аналіз законодавства України показує, що в Конституції України застосовано термін «консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби» (п. 28 ч. 1 ст. 106) [1]; в Указі Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України» [54] під час формулювання поняття Адміністрації Президента України використано термін «допоміжний орган»; у розпорядженнях Голови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України» [100], «Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України» [50] та інших відсутня згадка про допоміжні, дорадчі чи консультативні органи. Наприклад, Апарат Верховної Ради України визначено як постійно діючий орган, який

здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, фінансове й матеріально-технічне забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів та народних депутатів України [50]. У Законі України «Про Кабінет Міністрів України» зазначено, що Секретаріат Кабінету Міністрів України здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України [59]. Таким чином, законодавець уникає застосування будь-якої назви вказаного органу. При цьому зазначено, що Кабінет Міністрів України може утворювати тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

Таким чином, законодавець, передбачивши існування допоміжних органів при вищих органах державної влади та при главі держави, не надає їх чіткого визначення та не наводить системи цих органів, не виділяє його характерних ознак.

Звертаючись до словникових та енциклопедичних джерел, знаходимо такі визначення: допоміжний – це призначений для подання допомоги; який допомагає; дорадчий – який має право лише обговорювати питання, а не вирішувати його [101, с. 112; 102, с. 97; 103, с. 76].

Отже, з вищенаведеного можна зробити цілком однозначний та обґрунтований висновок: категорія «допоміжний орган» є найбільш широкою за своїм змістом. Вона може застосовуватися для окреслення всієї сукупності органів, які створюються для сприяння органам державної влади у виконанні поставлених перед ними завдань і функцій. Дорадчі органи складають лише частину допоміжних органів, тобто виступають їх окремим видом поряд із консультативними, координаційними та іншими.

Для формулювання визначення та виділення характерних ознак допоміжних органів при вищих органах державної влади звернемося до наукових підходів у цій сфері.

Так, на думку А. М. Осавелюка, допоміжні органи утворюють допоміжний апарат вищих органів державної влади. Під ними науковець

розуміє взаємопов'язану організацію державних службовців, які надають наукову, правову, організаційну та іншу кваліфіковану правову допомогу в роботі органів державної влади. Однак треба зауважити, що для означення допоміжних органів, що утворюються при главі держави вчений застосовує поняття «допоміжний державний апарат глави держави» [23, с. 28].

У зв'язку із цим варто зазначити, що в національному законодавстві стосовно допоміжних органів Президента України офіційно не застосовується термін «апарат». При цьому апарат Президента України має назву «Адміністрація», яка включає в себе всі постійні допоміжні структури.

З політологічної точки зору, як зазначає Ж. К. Тасим, усі допоміжні державні органи являють собою специфічні спільності, об'єднання та організації. Вони включають у себе дві сторони: по-перше, формальну (офіційну); по-друге, неформальну (неофіційну). Назва «допоміжний апарат», на думку науковця, найбільш адекватно відображає сутність завдань і функцій, на виконання яких спрямована його діяльність. Однак це жодною мірою не применшує тієї важливої ролі, яку він покликаний відігравати в забезпеченні належного функціонування «основних органів» і державного управління взагалі [104].

В. А. Малиновський вважає, що за загальним правилом в організаційному плані допоміжний апарат не є самостійним управлінським механізмом щодо основного органу, а безпосередньо (у політичному, функціональному, правовому, організаційному відношенні) з ним пов'язаний, перебуває в єдності. При цьому він володіє певним ступенем самостійності. Він не наділений владними повноваженнями (за винятком владності повноважень керівника щодо підлеглих у межах відповідних підрозділів) та не має своїх власних об'єктів управління та підпорядкованих органів. Допоміжний апарат є тільки частиною організаційно-управлінського цілого, який, виконуючи допоміжні, підготовчі, забезпечувальні функції, опосередковано причетний до керування відповідними об'єктами. Саме тому він не здійснює управлінських функцій

(управління) у повному обсязі. Його функції необхідно розглядати як додаткові до тих, які здійснюються основним державним органом [105, с. 186].

Відносна самостійність допоміжних органів виражається в тому, що хоча вони й не приймають державно значущих управлінських рішень, однак у межах свого апарату діють самостійно (за вказівкою керівника допоміжного органу або керівника структурного підрозділу), визначаючи порядок виконання покладених на них завдань і функцій, розподіляючи посадові обов'язки між його працівниками тощо. Тобто в допоміжному органі встановлюються службово-трудові правовідносини, подібно до тих, що складаються в основному органі державної влади. Отже, управлінська діяльність допоміжних органів характеризується завершеністю циклу лише у внутрішньоорганізаційній сфері. Що ж стосується зовнішньо-управлінської діяльності, то її цикл не можна вважати завершеним, доки основний орган державної влади не прийме державно значуще управлінське рішення.

Таким чином, основними відмінностями допоміжних органів від основних органів державної влади є такі:

1) не приймають самостійних державно значущих управлінських рішень, їх рішення мають консультативно-дорадчий характер, однак, як правило, основні органи державної влади в прийнятті рішень спираються на висновки, рішення допоміжних органів;

2) їх завдання та функції обумовлені тими функціями, для виконання яких утворено основний орган державної влади;

3) правовий статус допоміжних органів, за деякими винятками, визначається в підзаконних актах основного органу державної влади, при якому вони утворені.

Є. А. Кравцова виділяє такі ознаки допоміжних органів при органах державної влади: створюються установчим актом органу державної влади (їх існування може передбачатися Конституцією України (Адміністрація Президента України, Рада національної безпеки і оборони України), основними законами (статутами), указами, положеннями, регламентами); системно

структуровані, їх структура визначається органом державної влади, для забезпечення повноважень якого вони створені; виконують експертні, аналітичні, консультаційні, контролюючі та інші значущі функції, покликані сприяти вирішенню завдань, що стоять перед органом державної влади; діють у межах повноважень органу державної влади, для реалізації функцій якого вони створені; забезпечують взаємодію органів державної влади між собою, з органами місцевого самоврядування, з юридичними та фізичними особами; не видають загальнообов'язкових актів, проте в деяких випадках їх рішення буде обов'язковим для органів державної влади; складаються з державних службовців [106, с. 104].

Деякі з означених науковцем ознак, на нашу думку, є спірними. Зокрема, допоміжні органи не завжди мають статус органу державної влади, відповідно, його працівники не обов'язково є державними службовцями. Яскравим прикладом цього є різноманітні наукові ради та інші наукові установи, зокрема Інститут законодавства Верховної Ради України, Науково-методична рада при Генеральній прокуратурі України тощо.

Що стосується допоміжних органів при вищих органах державної влади, то вважаємо, що їх найбільш характерними ознаками, крім вищенаведених, є такі:

1) утворюються з метою всебічного забезпечення й організації діяльності вищих органів державної влади, створення умов для прийняття ними своєчасних та обґрунтованих рішень;

2) мають статус державного органу, проте не володіють державно-владними повноваженнями; можуть утворюватися також на громадських засадах;

3) здійснюють свою діяльність у межах повноважень, визначених законодавством, актами вищих органів державної влади, при яких вони утворюються;

4) несуть відповідальність за результати своєї роботи перед вищим органом державної влади, при якому вони утворюються;

5) у разі прийняття вищим органом державної влади управлінського рішення, заснованого на пропозиціях допоміжного органу, відповідальність за таке рішення перед суспільством і державою несе вищий орган державної влади, а не допоміжний орган.

Виходячи з наведених ознак, можемо визначити допоміжні органи при вищих органах державної влади як утворені в порядку та в спосіб, визначений законодавством, державні органи, на які покладається забезпечення та організація діяльності вищих органів державної влади, створення умов для прийняття ними своєчасних та ефективних рішень, та які, не володіючи державно-владними повноваженнями, безпосередньо або опосередковано впливають на результативність роботи вищих органів державної влади.

Допоміжні органи при вищих органах державної влади виконують низку функцій, які залежать від виду допоміжного органу. Однак перш ніж охарактеризувати конкретні функції, які покладаються на допоміжні органи при вищих органах державної влади, необхідно визначити зміст категорії «функція».

Так, на думку А. О. Ткаченко, функції встановлюють частину роботи, яку має виконувати державний орган у межах свого становища в державному апараті (загальний напрям діяльності), а компетенція визначає, що може й має зробити державний орган на виконання такої діяльності (конкретні владні дії в межах загального напрямку державно-владної діяльності) [107, с. 194].

Отже, науковець фактично роз'яснює відмінність двох взаємопов'язаних категорій – «функції» та «компетенція». Функції – це конкретні напрям діяльності державного органу, у межах яких він реалізує свою компетенцію, більш розширена за змістом категорія, ніж «компетенція»; перша з них визначає межі останньої.

У науковій літературі містяться різні визначення поняття функції державних органів. Так, С. В. Осауленко вважає, що функції Кабінету Міністрів України у сфері державного управління – це нормативно встановлені напрями

та види державно-владної урядової діяльності виконавчо-розпорядчого характеру [45, с. 17].

Під функціями Кабінету Міністрів України А. В. Дуда розуміє напрями державно-управлінської діяльності, яким притаманна певна єдність змісту та які здійснюються визначеними методами Кабінетом Міністрів України на основі Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів України для приведення в життя завдань уряду України [108, с. 8].

Відповідно, функції допоміжних органів при вищих органах державної влади можна визначити як закріплені в законодавстві напрями діяльності допоміжних органів, які спрямовані на забезпечення ефективної роботи вищих органів державної влади та створення належних умов для прийняття ними своєчасних та обґрунтованих управлінських рішень. Характерною ознакою функцій допоміжних органів є те, що вони не можуть виходити за межі повноважень основних органів державної влади, при яких вони утворені. Інакше кажучи, функції допоміжних органів є похідними від функцій вищих органів державної влади.

Визначаючи систему функцій допоміжних органів при вищих органах державної влади, будемо дотримуватися встановленої їх класифікації на ті, що утворені при Верховній Раді України, Президентові України та Кабінеті Міністрів України.

Зокрема, на думку В. І. Шевельова, апарат парламенту виконує такі функції: забезпечує документообіг, здійснює аналітичну діяльність, організовує фінансове, матеріально-технічне та побутове забезпечення роботи парламенту тощо [41, с. 139–141].

А. Б. Медвідь, досліджуючи діяльність тимчасових парламентських комісій у різних країнах, зауважив, що вони можуть створюватися для виконання різноманітних завдань і з різною предметною компетенцією. Велику групу з-поміж зазначених комісій становлять тимчасові слідчі комісії, метою діяльності яких є здійснення розслідувань із певних питань від імені парламенту. Як окремий вид тимчасових слідчих комісій Верховної Ради

України виступає спеціальна тимчасова слідча комісія, яка створюється для проведення розслідування питання про усунення глави держави з поста в порядку імпічменту [109, с. 7].

Отже, науковець дослідив передусім функції тимчасових комісій парламенту України. При цьому конкретної класифікації функцій у роботі не наведено.

На основі аналізу міжнародного досвіду експертного забезпечення підготовки проектів законодавчих актів П. С. Гончарук зазначив, що законодавством України також передбачена експертиза законопроектів, яка може здійснюватися науковими інститутами, вищими учбовими закладами, спеціалізованими науково-дослідними установами й організаціями, провідними вченими. Прикладом слугує діяльність Інституту законодавства Верховної Ради України. Маючи у своєму складі фахівців фактично з усіх галузей законодавства, він здійснює експертизу стосовно широкого кола законопроектів [36, с. 25].

Таким чином, допоміжні органи при Верховній Раді України виконують такі основні функції:

- 1) інформаційне забезпечення роботи парламенту: збір, формування, систематизація інформації, її зберігання, обробка, документування тощо;
- 2) участь у законотворчій діяльності: проведення експертизи законопроектів, надання висновків щодо їх змісту, надання пропозицій та зауважень до чинних законодавчих актів, підготовка текстів законопроектів, формування порівняльних таблиць тощо;
- 3) забезпечення зв'язків із громадськістю, взаємодії з іншими органами державної влади тощо.

Деякі науковці пропонують різні варіанти класифікації функцій допоміжних органів при главі держави.

А. О. Панов справедливо відмічає, що допоміжні органи при главі держави є однією з найбільш значущих частин державного механізму, що впливають на вирішення широкого кола питань внутрішньої й зовнішньої

політики держави. Вони відіграють значну роль як у процесі реалізації конституційних повноважень глави держави у сфері охорони державної єдності, так і у функціонуванні всієї системи органів державної влади [24, с. 9].

Визнаючи важливу роль допоміжних органів при главі держави, не можна ігнорувати їх похідного характеру від функцій глави держави. В. В. Сухонос зазначає, що відповідно до чинного законодавства України главою держави є Президент України, наділений притаманним лише йому конституційно-правовим статусом впливати на органи законодавчої (підписує закони та розпускає парламент), виконавчої (скасовує акти уряду та призначає його главу) та судової (видає акти про помилування та призначає суддів) влади [17, с. 337].

Відповідно, можна зробити висновок, що функції допоміжних органів при главі держави також охоплюють різні сфери державного управління.

Н. Г. Плахотнюк, провівши аналіз системи органів при Президентові України, зробив висновок про їх значну кількість, а також, враховуючи склад цих органів, – про значні можливості Президента України для виконання ним повноважень. Водночас, як зазначає науковець, той факт, що Президент України особисто очолює певні консультативно-дорадчі органи (наприклад, Координаційну раду з питань місцевого самоврядування), переобтяжує главу держави, виходить за межі його статусу [13, с. 15].

Таким чином, науковцем відмічається необхідність формування самостійного управлінського апарату в допоміжних органах, керівники яких були б підзвітні главі держави. З такою позицією варто погодитися, оскільки, виступаючи керівником деяких допоміжних органів, глава держави фактично бере відповідальність за їх роботу. У цьому випадку їх діяльність позбавляється сенсу, адже втрачається допоміжний, консультативний і забезпечувальний характер виконуваних ними функцій. Однак у деяких випадках усе ж доцільним є встановлення особистого керівництва главою держави. Зокрема, це стосується ситуацій, коли допоміжні органи або посадові особи утворюються або

призначаються для вирішення конкретних завдань, що потребують тісної співпраці та взаємодії з Президентом України.

Серед допоміжних органів при главі держави особливе місце посідає Адміністрація Президента України. Цим пояснюється широкий інтерес науковців до функціонування цього органу.

М. В. Савчина, досліджуючи роботу Адміністрації Президента України, дійшла висновку, що основним її призначенням є стратегічне планування заходів глави держави та прогнозування основних тенденцій розвитку соціальної, політичної, економічної, культурної сфери суспільства. Метою діяльності цього органу є забезпечення прозорості, публічності та ефективної реалізації повноважень Президента України на засадах верховенства права [30, с. 114].

До функцій Адміністрації Президента України О. М. Мещеряков відносить сприяння главі держави в реалізації його повноважень, передбачених конституцією та законами; сприяння у виконанні програми глави держави в галузі національної політики та міжнаціональних відносин, кадрової політики; правове забезпечення нормотворчої діяльності глави держави; здійснення контролю за точним і неухильним дотриманням указів, постанов і розпоряджень глави держави з подальшим аналізом та звітом щодо вироблених пропозицій; кодифікацію правових актів, забезпечення єдності інформаційного та правового обслуговування органів виконавчої влади, взаємодії із цих питань з органами законодавчої та судової влади; підготовку, оформлення та опублікування в установленому порядку документів глави держави [110, с. 167] тощо.

Науковці вдаються до переліку функцій Адміністрації Президента України. Відсутність їх предметного групування призводить до занадто широкого переліку цих функцій та їх невпорядкованості.

У сфері забезпечення нормотворчої діяльності глави держави Адміністрація Президента України здійснює такі функції: 1) аналізування політичних, соціально-економічних та інших процесів, що відбуваються в

Україні та за її межами, з метою підготовки пропозицій Президентів України щодо забезпечення державного суверенітету й територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина, їх захисту; 2) підготовка, опрацювання й подання на підпис главі держави проектів указів, розпоряджень і доручень Президента України; 3) проведення експертизи прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентів України, підготовка главі держави пропозиції щодо підписання законів або застосування права вето; 4) забезпечення офіційного оприлюднення главою держави законів, а також указів і розпоряджень Президента України; 5) підготовка проектів законів, що вносяться Президентом України до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи [28, с. 221].

Проте варто зауважити, що, крім Адміністрації Президента України, при главі державі утворюються також інші допоміжні органи. У зв'язку із цим І. С. Ісканов за функціональним призначенням у структурі допоміжного апарату глави держави виділив три групи органів: 1) ті, що покликані забезпечити персональний статус глави держави; 2) ті, що здійснюють координуючу діяльність інших державних структур; 3) ті, що представляють главу держави зовні [22, с. 81].

Фактично науковець здійснив класифікацію функцій допоміжних органів, що утворюються при главі держави. Однак більшість допоміжних органів при главі держави виконують тією чи іншою мірою всі три групи функцій.

Отже, допоміжні органи, що утворюються при главі держави, виконують низку важливих функцій із забезпечення діяльності Президента України. Однак, як справедливо зазначає В. В. Шутович, необхідною умовою ефективної діяльності консультативних, дорадчих органів, утворених Президентом України, є юридичне закріплення функцій управління, які в подальшому спричиняють створення такого правового явища, як компетенція, яка через унормування у відповідних правових актах, завданнях і необхідних для їх виконання повноваженнях встановлює місце кожного подібного органу для

здійснення своїх повноважень у загальній структурі системи суб'єктів нормопроектного забезпечення діяльності Президента України [19, с. 76].

З пропозиціями науковця треба погодитися, оскільки на сьогодні чітко не визначено правовий статус не тільки відповідних допоміжних органів, а й службовців та інших осіб, які в ньому працюють.

Основним допоміжним органом при Кабінеті Міністрів України є Секретаріат, роботу та функції якого в аспекті організаційного забезпечення діяльності уряду України досліджував А. В. Дуда. Науковець виділив такі основні функції цього допоміжного органу: координація діяльності органів виконавчої влади в процесі розробки й виконання планів роботи Кабінету Міністрів України та урядових комітетів; прийняття рішення про повернення документів, поданих міністрами, керівниками інших центральних органів виконавчої влади на розгляд Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, на доопрацювання «у разі порушення вимог щодо їх оформлення»; підготовка висновків щодо документів, поданих міністрами, керівниками інших центральних органів виконавчої влади на розгляд Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, на предмет їх відповідності пріоритетам урядової політики; організація контролю за виконанням органами виконавчої влади рішень Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, доручень Прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України [108, с. 11–12].

Отже, науковці торкаються функцій лише окремих вищих органів державної влади, вдаються до простого наведення їх переліку. Тобто необхідно певним чином систематизувати функції допоміжних органів при вищих органах державної влади.

Пропонуємо класифікацію функцій допоміжних органів при вищих органах державної влади, яка передбачає таке їх групування залежно від напрямів діяльності:

1) консультативно-дорадчі – полягають у наданні різноманітних консультацій, підготовці науково-експертних висновків, необхідних для прийняття рішень вищими органами державної влади. Їх прикладом є такі

функції Інституту законодавства Верховної Ради України: здійснення фундаментальних і прикладних досліджень розвитку законодавства України; забезпечення підготовки пропозицій щодо інтеграції законодавства України до системи міжнародного права; проведення аналізу ефективності механізму застосування чинного законодавства тощо [78]; такі функції Апарату Верховної Ради України: надання наукової та правової допомоги комітетам і комісіям Верховної Ради України в підготовці законопроектів, консультування народних депутатів України із цих питань; проведення експертизи законопроектів, що подаються до Верховної Ради України суб'єктами права законодавчої ініціативи [50] тощо;

2) забезпечувальні – це група функцій, завдяки здійсненню яких вищі органи державної влади забезпечуються необхідними для виконання своїх завдань і функцій матеріально-технічними, інформаційними, фінансовими, кадровими та іншими ресурсами. До них належать такі функції: науково-експертне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення [111]; здійснення документального обслуговування Верховної Ради України, її комітетів і комісій, депутатських фракцій (депутатських груп), забезпечення організаційно-технічної підготовки засідань Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп) і стенографування пленарних засідань Верховної Ради України й засідань Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп), а також за дорученням керівництва Апарату Верховної Ради України – нарад, прес-конференцій та інших заходів [150]; забезпечення офіційного оприлюднення підписаних Президентом України законів України, а також указів і розпоряджень Президента України; здійснення моніторингу інформаційного простору України, забезпечення оперативного надання інформації про діяльність Президента України [54] тощо;

3) організаційні – функції, завдяки реалізації яких створюються належні організаційні умови для ефективного та оперативного виконання вищими органами державної влади своїх повноважень, які забезпечують упорядкування їх роботи. До таких функцій можна віднести організацію відповідно до

законодавства розгляду питань, порушених у зверненнях і запитах народних депутатів України або групи народних депутатів України, комітетів та інших суб'єктів [93]; організацію прийому громадян, які звертаються до Президента України, розгляд звернень громадян [54] тощо;

4) адміністративні – група функцій управлінського характеру, що полягають у плануванні роботи вищих органів державної влади або її окремих напрямів, здійсненні контролю за виконанням рішень та актів вищих органів державної влади, проведенні моніторингу результатів діяльності цих органів, формуванні статистичної інформації тощо. Це такі функції, як забезпечення контролю за виконанням указів, розпоряджень, доручень Президента України; забезпечення планування діяльності Президента України [54]; здійснення контролю за виконанням протоколів нарад у Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністра, який не очолює міністерство; проведення в установленому порядку моніторингу виконання органами виконавчої влади актів Кабінету Міністрів України та доручень Прем'єр-міністра України в частині дотримання строків, визначених для їх виконання [93] тощо;

5) координаційні – полягають в узгодженні роботи окремих структурних підрозділів вищих органів державної влади між собою та з іншими органами, їх взаємному спрямуванні, організації взаємодії між ними та з громадськими об'єднаннями тощо. До таких функцій належать забезпечення координації роботи з підготовки органами виконавчої влади матеріалів; сприяння в установленому порядку взаємодії Кабінету Міністрів України з об'єднаннями громадян, міжнародними організаціями, засобами масової інформації тощо [93]; здійснення взаємодії з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в підготовці питань, що вносяться на розгляд Верховної Ради України та її органів [50] тощо;

6) представницькі – група функцій, що полягають у забезпеченні присутності представників вищих органів державної влади та глави держави на

засіданнях, конференціях, сесіях та їх участі в правовідносинах з іншими державними органами, громадськими організаціями тощо (наприклад, забезпечення представництва Верховної Ради України в Конституційному Суді України та інших судових органах під час розгляду справ [50] тощо);

7) інші функції – нетипові функції, ті, що не входять у жодну з вищезгаданих груп, які виконують лише окремі допоміжні органи. Прикладом є така функція Адміністрації Президента України, як забезпечення в межах своєї компетенції реалізації державної політики стосовно державної таємниці [54], тощо.

## **Висновки до розділу 1**

1. Стан наукового дослідження проблеми суб'єктів владних повноважень, зокрема допоміжних органів при вищих органах державної влади, характеризується неповнотою, фрагментарністю та безсистемністю. Це обумовлено тим, що: 1) допоміжні органи не є головним предметом дослідження науковців; 2) відсутні комплексні наукові роботи, присвячені цій проблематиці (за винятком дослідження Адміністрації Президента України); 3) не вироблено єдиного понятійного апарату в цій сфері; 4) не розкрито основних аспектів проблематики організації та діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади тощо.

2. Орган державної влади – це ієрархічна та чітко структурована організація, утворена у встановленому законодавством порядку, штатну основу якої складають державні службовці, на яку покладається реалізація функцій держави у відповідній сфері суспільно-управлінських правовідносин та яка наділена державно-владними повноваженнями й правом діяти від імені держави в межах повноважень та в спосіб, визначених Конституцією України та законами України.

3. Допоміжні органи класифікуються: 1) залежно від виду органу державної влади, при якому утворюються допоміжні органи: допоміжні органи при Верховній Раді України, Президенті України, Кабінеті Міністрів України, при вищих органах судової влади та при органах державної влади зі спеціальним статусом; 2) залежно від виду забезпечувальних функцій, які виконують допоміжні органи: універсальні органи, які виконують консультативно-дорадчі функції, функції інформаційного, кадрового забезпечення, та органи, створені для виконання конкретних функцій; 3) залежно від правового статусу допоміжних органів: органи із загальним і спеціальним статусом; 4) залежно від терміну дії: постійні та тимчасові; 5) залежно від організаційної форми й особового складу: ті, штатну основу яких складають державні службовці, які працюють на оплатній основі; органи, штатну основу яких складають недержавні службовці; органи, утворені на громадських засадах.

4. Характерними ознаками допоміжних органів при вищих органах державної влади є такі: 1) не приймають самостійних державно-владних управлінських рішень, їх рішення мають консультативно-дорадчий характер; 2) їх завдання та функції обумовлені функціями, для виконання яких утворено основний орган державної влади; 3) правовий статус допоміжних органів, за деякими винятками, визначається в підзаконних актах основного органу державної влади, при якому вони утворені; 4) утворюються з метою всебічного забезпечення та організації діяльності вищих органів державної влади, створення умов для прийняття ними своєчасних, обґрунтованих рішень; 5) несуть відповідальність за результати своєї роботи перед вищим органом державної влади; 4) у разі прийняття вищим органом державної влади управлінського рішення, заснованого на пропозиціях допоміжного органу, відповідальність за таке рішення перед суспільством і державою несе вищий орган державної влади, а не допоміжний орган.

5. Допоміжні органи при вищих органах державної влади – це утворені в порядку та в спосіб, що визначені законодавством, державні органи, на які

покладаються забезпечення й організація діяльності вищих органів державної влади, створення умов для прийняття ними своєчасних та ефективних рішень та які, не володіючи державно-владними повноваженнями, безпосередньо або опосередковано впливають на результативність роботи вищих органів державної влади.

6. Функції допоміжних органів при вищих органах державної влади – це закріплені в законодавстві напрями діяльності допоміжних органів, які спрямовані на забезпечення ефективної роботи вищих органів державної влади та створення належних умов для прийняття ними своєчасних і обґрунтованих управлінських рішень державного значення.

7. Функції допоміжних органів при вищих органах державної влади можна згрупувати залежно від напрямів діяльності: 1) консультативно-дорадчі: надання різноманітних консультацій, підготовка науково-експертних висновків, необхідних для прийняття рішень вищими органами державної влади; 2) забезпечувальні: науково-експертне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення вищих органів державної влади та глави держави, їх документального обслуговування, забезпечення організаційно-технічної підготовки їх засідань тощо; 3) організаційні: створення належних організаційних умов для ефективного та оперативного виконання вищими органами державної влади своїх повноважень, які забезпечують упорядкування їх роботи; 4) адміністративні: планування роботи вищих органів державної влади або її окремих напрямів, здійснення контролю за виконанням їх рішень та актів, проведення моніторингу результатів діяльності цих органів тощо; 5) координаційні: узгодження роботи окремих структурних підрозділів вищих органів державної влади між собою та з іншими органами, їх взаємне спрямування, організація взаємодії між ними та з громадськими об'єднаннями тощо; 6) представницькі: забезпечення присутності представників вищих органів державної влади та глави держави на засіданнях, конференціях, сесіях і їх участі в правовідносинах з іншими державними органами, громадськими

організаціями; 7) інші: забезпечення в межах своєї компетенції реалізації державної політики тощо.

## РОЗДІЛ 2.

### МІСЦЕ ДОПОМІЖНИХ ОРГАНІВ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

#### 2.1. Особливість статусу Адміністрації Президента України

Стаття 106 Конституції України наділяє Президента України правом створювати в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби [1]. Особливе місце серед цих органів посідає Адміністрація Президента України. Специфіка її конституційно-правового статусу обумовлена тим, що це єдиний допоміжний орган при главі держави, на який покладається комплекс завдань щодо організаційного, правового, консультативного, інформаційного, експертно-аналітичного та іншого забезпечення діяльності Президента України [54].

Виявлення особливостей сучасного статусу Адміністрації Президента України як допоміжного органу потребує дослідження історії її становлення. Діяльність цього органу бере свій початок із 1991 р. – моменту видання Указу Президента України «Про Адміністрацію Президента України» від 13 грудня 1991 р. [112]. Адміністрація Президента України утворювалася як апарат глави держави на чолі із секретарем та включала в себе низку відділів і служб.

У 1994 р. на підставі Указу Президента України «Про реорганізацію Адміністрації Президента України» [113] правовий статус Адміністрації зазнав деяких змін і вже в 1996 р. у зв'язку з прийняттям Конституції України Адміністрація Президента України набула конституційного статусу постійно діючого органу при главі держави, що утворюється ним для забезпечення виконання своїх конституційних повноважень [114].

До кінця 2004 р. органом, що забезпечував ефективну діяльність глави держави, була Адміністрація Президента України. Становлення інституту Адміністрації Президента України припадає на 1994 р. Уже через рік, у 1995 р., Адміністрація Президента України відігравала своєрідну роль «мадридського

палацу» при Президентіві України, що виражалось в неформальному її впливі на діяльність Кабінету Міністрів України [115, с. 95].

На початку 2005 р. було видано Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України», яким Секретаріат Президента України було визнано правонаступником Адміністрації Президента України [116]. У цьому ж році затверджено два укази, що стосувалися діяльності Секретаріату Президента України: «Про створення Секретаріату Президента України» [117], який визначав структуру цього органу, та «Про Секретаріат Президента України» [118], яким визначено його основні завдання та повноваження.

Подальше реформування досліджуваного допоміжного органу пов'язане з поверненням йому в 2010 р. назви Адміністрації Президента України на підставі Указу «Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України» [54], який чинний на сьогодні.

У науковій літературі підкреслюється, що правовий статус діючої Адміністрації Президента України передбачає, що вона є постійно діючим допоміжним органом Президента України, який виконує функції організаційного, правового, консультативного, матеріально-технічного та іншого забезпечення здійснення главою держави конституційних повноважень [28, с. 215–216].

Для того щоб визначити особливості статусу Адміністрації Президента України, необхідно з'ясувати його структуру.

Так, С. О. Чекурлій, досліджуючи конституційно-правовий статус органу влади України, визначив його як встановлене нормами конституційного права України положення органу влади в системі суспільних відносин і суб'єктів права, яке характеризується особливостями його компетенції, правосуб'єктності, принципів організації та діяльності, гарантій, організаційно-правових і правових форм та юридичної відповідальності [49, с. 92].

Отже, науковець у структурі конституційно-правового статусу органу влади виділяє такі структурні елементи: компетенцію, правосуб'єктність,

принципи організації та діяльності, гарантії, організаційно-правову форму та юридичну відповідальність відповідного органу.

На думку С. В. Глущенко, у структурі конституційно-правового статусу державного органу можна виокремити декілька елементів: 1) місце й роль у суспільстві та державі, соціально-політичне призначення; 2) загальна правоздатність як фундамент для включення того чи іншого суб'єкта до конституційно-правових відносин; 3) права й обов'язки, або компетенція й повноваження; 4) гарантії стійкості й реального правового стану [82, с. 32].

Цю точку зору вважаємо не достатньо повною, оскільки науковець не врахував такі важливі елементи правового статусу, як відповідальність суб'єкта та принципи його діяльності.

З. С. Макарова виділяє шість складових частин конституційно-правового статусу: 1) правосуб'єктність як прояв юридичної легітимності; 2) принципи діяльності; 3) компетенція як сукупність прав та обов'язків і предметів відання; 4) порядок обрання (призначення), звільнення, заміщення посади; 5) гарантії діяльності глави уряду; 6) конституційно-правова відповідальність [119, с. 7].

Варто зазначити, що науковець визначив елементи посадової особи, зокрема глави уряду. При цьому треба враховувати, що структура конституційно-правового статусу державного органу (колективного суб'єкта) дещо відрізняється від структури статусу посадової особи (індивідуального суб'єкта). Зокрема, такий елемент, як компетенція, більше характерний для державного органу, у той час як посадова особа виконує посадові обов'язки.

Аналіз чинного законодавства у сфері регулювання діяльності Адміністрації Президента України дозволяє виділити такі структурні елементи конституційно-правового статусу досліджуваного органу: 1) конституційна правосуб'єктність як здатність мати та здійснювати права й обов'язки; 2) місце та значення (завдання) у системі державних органів; 3) організаційна форма та структура; 4) функції й компетенція; 5) гарантії та принципи діяльності; 6) юридична відповідальність як гарантія легітимності цього допоміжного органу.

Розкриємо зміст кожного з означених елементів.

Так, перший елемент – конституційна правосуб'єктність – означає, що Адміністрація Президента України є легітимним органом, утвореним у встановленому Конституцією України та законами порядку, який може мати права та виконувати покладені на нього обов'язки (мати компетенцію).

У науковій літературі вказано, що правосуб'єктність включає обумовлені нормами права такі правові якості суб'єкта: а) мати та здійснювати права й обов'язки, а у випадках, визначених законом, повноваження; б) нести юридичну відповідальність за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків [120, с. 14].

При цьому С. О. Чиркулій підкреслює відмінність правосуб'єктності та компетенції як двох окремих структурних елементів правового статусу. Науковець зазначає, що правосуб'єктність органу державної влади – це все-таки можливість мати владно-державні функції й повноваження, можливість їх реалізовувати та можливість бути суб'єктом відповідальності. Тоді як компетенція – це сукупність формально, юридично визначених функцій і повноважень [49, с. 89].

Погоджуючись із такою думкою, необхідно зазначити, що правосуб'єктність Адміністрації Президента України ґрунтується на тому, що, по-перше, цей орган утворено згідно з п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президентом України; по-друге, до його апарату входять державні службовці, які відповідають встановленим кваліфікаційним та іншим вимогам, володіють необхідним рівнем знань тощо; по-третє, покладення на Голову Адміністрації Президента України персональної відповідальності за виконання цим органом завдань.

Що стосується другого структурного елемента правового статусу Адміністрації Президента – місця та значення в системі державних органів, варто виходити з того, що цей орган є допоміжним при главі держави. Основне його призначення обумовлене завданнями, що ставляться перед ним, зокрема організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та

інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень [54].

Однак, визначаючи місце Адміністрації Президента України в системі державних органів, варто вказати на те, що в науковій літературі це питання вирішується неоднозначно.

Л. А. Окуньков розглядає Адміністрацію Президента України як «супервиконавчий орган», який являє собою ніби другий уряд, за допомогою якого глава держави реалізує свої повноваження [121, с. 11]. Однак О. М. Мещеряков справедливо заперечує таку точку зору, обґрунтовуючи свою позицію тим, що хоча роль Адміністрації Президента України в діяльності глави держави є дійсно значною, проте на практиці обмежена, оскільки повністю підпорядкована главі держави [110, с. 167].

Характеристика Адміністрації Президента України дуже близька до системи органів виконавчої влади. Однак Адміністрація Президента України покликана забезпечувати виконання не законів, а насамперед актів, що видаються главою держави. Відрізняється також спосіб утворення цього органу: він формується Президентом України без участі в цьому процесі Верховної Ради України та/або Кабінету Міністрів України. Тому відносити Адміністрацію Президента України до органів виконавчої влади не можна.

Деякі науковці справедливо вказують на особливу роль Адміністрації Президента України в забезпеченні його нормопроектної діяльності.

На думку О. О. Томкіної, вибір конкретних засобів для забезпечення реалізації нормативних актів залежить від цілей їх розроблення, особливостей регульованих ними суспільних відносин, очікуваних результатів тощо. Разом із цим учений вважає, що реалізація будь-якого нормативного акта потребує організаційного, матеріального, нормативного, інформаційного та ідеологічного забезпечення, а також контролю [122, с. 138–148].

Адміністрація Президента України якраз і є тим самим органом, що здійснює відповідне забезпечення виконання актів Президента України. Характерним є також те, що цей орган не тільки забезпечує реалізацію актів

глави держави, а й бере активну участь у їх розробці, проведенні їх експертної оцінки.

В. В. Верстов пропонує низку конструктивних заходів для забезпечення реалізації актів глави держави, таких як визначення в законі про нормативно-правові акти конкретних принципів розробки й реалізації актів правотворчості; забезпечення належного охоплення контрольними заходами Адміністрації Президента України всього масиву виданих ним нормативних актів [123, с. 142–148].

Вважаємо, що з наведеною думкою можна погодитися, оскільки реалізація пропозицій науковця дозволить підвищити персональну відповідальність службовців Адміністрації Президента України за результати своєї роботи.

Деякі науковці вважають, що Адміністрація Президента України має значний управлінський вплив на систему органів виконавчої влади. На це, зокрема, вказує О. І. Зозуля. Науковець зауважує, що форми та методика владного впливу Адміністрації Президента України на систему виконавчої влади поступово розширюються, з'являються певні тенденції до поступового переходу засад взаємодії в більш сучасний формат, хоча остаточно ще не визначений [124, с. 196].

З приводу цього варто вказати, що згідно з п. 6 Положення про Адміністрацію Президента України Адміністрація в процесі виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з органами Верховної Ради України та її Апаратом, Кабінетом Міністрів України та його Секретаріатом, Апаратом Ради національної безпеки і оборони України, центральними та місцевими органами виконавчої влади, правоохоронними, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, науковими та іншими установами, організаціями, а також із відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій [54].

Таким чином, передбачається, що відносини Адміністрації Президента України із системою органів виконавчої влади, іншими органами державної

влади та місцевого самоврядування, а також іншими суб'єктами, мають характер взаємодії.

Аналізуючи взаємовідносини Адміністрації глави держави з органами виконавчої влади, необхідно звернутися до аналізу положень Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Так, відповідно до ч. ч. 2, 3 ст. 26 цього закону Секретаріат Кабінету Міністрів України відповідає на звернення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України, надає їм інформацію, необхідну для виконання покладених на них завдань. При цьому члени Кабінету Міністрів України, керівники інших органів виконавчої влади за погодженням із Прем'єр-міністром України можуть включатися до складу консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України для здійснення своїх повноважень, та брати участь у роботі таких органів і служб на громадських засадах [59].

Таким чином, Адміністрація Президента взаємодіє з допоміжними органами Кабінету Міністрів України на засадах рівності, взаємної відповідальності. У зв'язку із цим можна зробити висновок, що управлінський вплив Адміністрації Президента України на систему органів виконавчої влади та передусім на Кабінет Міністрів України виражається в здійсненні нею функцій контролю за виконанням усіх форм актів глави держави, якщо цього потребує взаємодія з органами виконавчої влади. Водночас надання обов'язкових для виконання іншими органами управлінських рішень до повноважень Адміністрації Президента України та її Глави не входить.

У Республіці Білорусь, наприклад, питання взаємодії Адміністрації Президента з іншими державними органами визначено в Положенні про Адміністрацію Президента Республіки Білорусь. Зокрема, із цією метою на керівників структурних підрозділів Адміністрації Президента Республіки Білорусь покладено повноваження щодо направлення запитів та отримання від Апарату Ради Міністрів Республіки Білорусь, міністерств, інших республіканських органів державного управління, місцевих виконавчих і

розпорядчих органів, інших державних організацій матеріалів, необхідних для підготовки питань, що розглядаються Президентом Республіки Білорусь і в Адміністрації Президента Республіки Білорусь; залучення у необхідних випадках працівників Апарату Ради Міністрів Республіки Білорусь, міністерств, інших республіканських органів державного управління до підготовки питань, що підлягають розгляду Президентом Республіки Білорусь і в Адміністрації Президента Республіки Білорусь, заслуховують повідомлення цих працівників із питань, що належать до компетенції структурних підрозділів; участі в разі необхідності в засіданнях Ради Міністрів Республіки Білорусь (його органів), колегій міністерств, інших республіканських органів державного управління [125].

О. В. Щипанов зазначає, що специфіка становища системи забезпечення діяльності глави держави в системі інших державних органів полягає в тому, що ця система становить «апаратне оточення» глави держави, за допомогою якого створюються умови реалізації президентських повноважень і гарантій, організується взаємодія глави держави з іншими частинами державного апарату [27, с. 56].

Адміністрація Президента України, за означенням Н. О. Рибалки, є однією зі складових державного механізму, який впливає на вирішення широкого кола питань щодо внутрішньої й зовнішньої політики держави, а також відіграє важливу роль у процесі функціонування всієї системи державної влади. Адміністрація Президента України, на думку науковця, набула певного політичного й суспільного значення в державі та являє собою цілісну систему, поєднану функціональними й організаційними зв'язками з органами державної влади [14, с. 15].

Ця точка зору певним чином обґрунтована тим, що органи виконавчої влади та Адміністрація Президента України мають низку спільних завдань, пов'язаних із забезпеченням виконання актів Президента України. У зв'язку із цим вони дійсно тісно взаємодіють у цьому напрямі діяльності. Однак говорити

про будь-яке управлінське підпорядкування органів виконавчої влади Адміністрації Президента України не можна.

Деякі науковці вказують на те, що фактичне значення Адміністрації Президента України в політичному житті країни виходить за межі його конституційної допоміжної та забезпечувальної ролі. Зокрема, А. О. Панов вважає, що Адміністрація Президента України, що включає підрозділи, які діють на загальнодержавному рівні, поступово «переростає» властиву їй службову функцію, для виконання якої вона із самого початку утворювалася [24, с. 12].

Беззаперечним є той факт, що Адміністрація Президента України справляє суттєвий вплив на діяльність глави держави, незважаючи на те, що фактично та юридично є йому підзвітним і підконтрольним органом. Однак Президент України у своїх рішеннях і діях значною мірою спирається на Адміністрацію Президента України, що неминуче відображається на їх відносинах, для яких характерним є взаємний вплив.

Таким чином, на підставі вищенаведеного можна зробити висновок, що Адміністрація Президента України є особливим видом органів державної влади – допоміжним органом, тобто таким, що не входить до системи органів виконавчої чи будь-якої іншої гілки влади. Призначення цього органу полягає в створенні необхідних умов та всебічному сприянні Президентові України у виконанні його конституційних повноважень.

Наступним елементом конституційно-правового статусу досліджуваного органу є його організаційно-правова форма та структура.

В. О. Малиновський вказує на те, що характеристика Адміністрації Президента України як державного органу тягне за собою визнання її організаційної самостійності. Більшості державних органів властива присутність функцій забезпечення діяльності. Проте вони мають вторинний характер, а наділена специфічною компетенцією управлінського характеру самостійна група людей являє собою внутрішній структурний підрозділ державного органу. Одноосібний статус глави держави не дозволяє створювати

внутрішні організаційні структури, що також об'єктивно веде до деякої самостійності Адміністрації Президента України щодо глави держави [105, с. 209].

Погоджуючись із думкою науковця, зазначимо, що в організаційному аспекті Адміністрація Президента України, беззаперечно, є самостійним, відособленим органом із власною структурою та управлінською ієрархією на чолі з Головою Адміністрації. Президент України не входить до штату своєї Адміністрації за посадою. Унаслідок цього можна стверджувати про організаційну відособленість Адміністрації Президента України від глави держави. Водночас специфіка відносин Адміністрації та Президента України полягає в тому, що перша знаходиться в повному та безапеляційному підпорядкуванні главі держави, є повністю підконтрольною йому та відповідальною перед ним за свою діяльність (п. 4 Положення про Адміністрацію Президента України).

Що стосується структури Адміністрації Президента України, то цей елемент тісно пов'язаний із функціями та компетенцією досліджуваного органу, а тому будемо розглядати їх у системному зв'язку.

Так, функції Адміністрації Президента України визначено п. 4 Положення про Адміністрацію Президента України [54]. Треба вказати, що в ньому не наводиться вичерпного переліку завдань і функцій Адміністрації Президента України. На підставі цього можна зробити висновок про те, що цей орган може виконувати будь-які рішення Президента України.

При цьому можна погодитися з думкою В. А. Шатіло, який запропонував класифікувати функції, виконувані Адміністрацією Президента України, на шість груп: 1) правового забезпечення, що передбачає підготовку проектів указів і розпоряджень Президента України, а також проектів законів України, що вносяться главою держави в парламент у порядку законодавчої ініціативи; проектів послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє й зовнішнє становище України; 2) експертну – провадження експертизи законів України, які

передаються Верховною Радою України на підпис Президентів України, а також підготовку за його дорученням пропозицій до парламенту для повторного розгляду законів; 3) аналітичну, зміст якої полягає в аналізі економічних, політичних, соціальних та інших процесів, що відбуваються в державі, та підготовці пропозицій Президентів України; 4) організаційну – здійснення організаційного забезпечення діяльності допоміжних органів, утворених Президентом України, а також постійних представників глави держави, протокольних заходів Президента України, його офіційних візитів за кордон, а також робочих поїздок у межах України; 5) кадрову – розробка пропозицій із питань кадрової політики глави держави, попереднє опрацювання пропозиції щодо призначення на посади та звільнення з посад Президентом України; 6) комунікаційну – забезпечення здійснення зв'язків Президента України з Верховною Радою України, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами [18, с. 65].

О. І. Зозуля виділяє функцію експертно-аналітичного забезпечення діяльності Президента України, що, на думку науковця, полягає передусім в аналізі стану економічної, правової, політичної ситуації в державі, за результатами якого готуються та подаються на розгляд Президентів України аналітичні висновки, а за окремим дорученням Президента України – і пропозиції щодо його діяльності [126, с. 156].

Деякі науковці вказують на особливе значення функції інформаційного забезпечення глави держави. Зокрема, О. М. Осавелюк зазначає, що допоміжний апарат дозволяє главі держави отримувати альтернативну офіційним каналам інформацію, забезпечувати необхідну, іноді неофіційну, взаємодію з конституційними органами влади, силовими структурами тощо [23, с. 191]. Подібна точка зору висловлена І. С. Іксановим [22, с. 80–81]. На нашу думку, вести мову про неофіційний статус і неформальні функції Адміністрації Президента України можна лише в контексті політичних і філософських, проте не правових дискусій. Тому оцінювати неофіційну (приховану) роль

Адміністрації Президента України, виходячи з аналізу законодавства в цій сфері, у межах цього дослідження недоцільно.

Вважаємо, що окремо треба виділити групу адміністративних функцій. До них, зокрема, належать такі: планування діяльності Президента України; забезпечення контролю за виконанням указів, розпоряджень, доручень Президента України тощо.

Для виконання покладених на Адміністрацію Президента України функцій цей орган наділений правом: 1) одержувати інформацію, документи й матеріали від державних та інших органів; 2) користуватися інформаційними базами даних державних органів, державними, у тому числі урядовими, системами зв'язку тощо; 3) залучати до виконання окремих робіт і завдань учених і фахівців, у тому числі на договірній основі, працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади; 4) скликати наради, створювати робочі групи; 5) порушувати питання щодо проведення науково-дослідних та інших робіт із питань, що належать до повноважень Президента України та Адміністрації Президента України [54].

Отже, Указом Президента України «Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України» визначено функції та права Адміністрації Президента України узагальнено. Проте до структури цього органу входить низка служб, департаментів і відділів, кожен із яких має відповідні завдання та функції, що потребують належного врегулювання.

Зокрема, Указом Президента України «Питання Адміністрації Президента України» від 14 липня 2014 р. № 592/2014 затверджено граничну кількість працівників Адміністрації Президента України – 428 штатних одиниць. Її структуру складають Глава Адміністрації Президента України; Перший заступник Глави Адміністрації Президента України; заступники Глави Адміністрації Президента України; перший помічник Президента України, помічники, радники Президента України; Прес-секретар Президента України; уповноважені Президента України; Служба Президента України; Офіс Глави Адміністрації Президента України; Головний департамент реформування

Адміністрації Президента України; Головний департамент з питань впровадження реформ; Головний департамент з питань національної безпеки та оборони; Головний державно-правовий департамент; Головний департамент правової політики; Головний департамент з питань діяльності правоохоронних органів та протидії корупції; Головний департамент регіональної політики; Головний контрольний департамент; Головний департамент зовнішньої політики та європейської інтеграції; Головний департамент Державного Протоколу та Церемоніалу; Головний департамент забезпечення доступу до публічної інформації; Головний департамент з питань гуманітарної політики; Головний департамент з питань внутрішньої політики; Головний департамент інформаційної політики; Головний департамент документального забезпечення; Департамент місцевого самоврядування та децентралізації; Департамент державних нагород; Департамент з питань громадянства; Приймальня Президента України; Департамент з питань помилування; Режимно-секретний департамент; Відділ забезпечення взаємодії Президента України з Верховною Радою України; Відділ забезпечення зв'язків Президента України з Кабінетом Міністрів України; Відділ забезпечення діяльності Уповноваженого Президента України з прав дитини; Відділ представництва інтересів Президента України в судах; Відділ забезпечення діяльності Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу; Відділ забезпечення діяльності Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю [127].

Завдання, функції та повноваження деякі із цих структурних підрозділів окремо урегульовано в указах Президента України [128; 129; 130; 131; 132]. Наприклад, відповідно до Указу Президента «Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України» Головний департамент забезпечення доступу до публічної інформації Адміністрації Президента України є спеціальним структурним підрозділом, який організовує в установленому порядку доступ до публічної інформації, відповідає за розгляд, опрацювання, облік, систематизацію, аналізування та надання відповідей на запити на інформацію,

що надходять до Президента України, Адміністрації Президента України, а також надає консультації під час оформлення таких запитів [132].

Визначаючи правову природу функцій Адміністрації Президента України, науковці по-різному підходять до розуміння їх змісту. Так, Ж. К. Тасим зауважує, що структури, які утворюють допоміжний апарат глави держави, безумовно, беруть участь в управлінському процесі. Виконувана ними робота охоплюється управлінським циклом і тому є управлінською. Однак така участь є специфічною й обмеженою певним колом дій, що не утворюють у підсумку самостійного закінченого управлінського циклу, який завершується прийняттям управлінського рішення [104].

З такою думкою можна погодитися лише частково. Зокрема, справедливо вказується, що діяльність Адміністрації Президента України належить до управлінської. Однак погодитися з тим, що дії цього органу утворюють незавершений управлінський цикл, не можна. Хоча Адміністрація Президента України здійснює лише підготовку проектів актів глави держави, зокрема відповідно до Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України [133] проводить їх експертизу та здійснює інші дії допоміжного характеру, проте в ході виконання цих завдань на рівні Адміністрації Президента України приймається низка управлінських рішень, якими завершується управлінський цикл. Зокрема, такі рішення можуть втілюватися у висновках, пропозиціях тощо.

Як зауважує із цього приводу І. С. Іксанов, Адміністрацію Президента України можна визначити як утворений в установленому порядку державний координаційний, дорадчий, консультаційний орган, що здійснює наукову, правову, організаційну та іншу кваліфіковану правову допомогу Президенту України та діє в межах відведених главі держави повноважень і не володіє повноваженнями з видання від свого імені нормативних правових актів [22, с. 78–79].

Така точка зору може видатися спірною. Зокрема, відповідно до п. 9 Положення про Адміністрацію Президента України Глава Адміністрації в

межах своєї компетенції видає розпорядження. На сьогодні в національному законодавстві не міститься визначення поняття «розпорядження», як і поняття нормативно-правового акта. Однак п. 3 ч. 2 ст. 7 законопроекту «Про нормативно-правові акти» до підзаконних нормативно-правових актів віднесено накази, розпорядження, постанови, рішення центральних органів виконавчої влади та інших держаних органів, що приймаються (видаються) на основі та на виконання Конституції України й законів України, а у випадках, встановлених законом, – також на виконання актів Президента України та Кабінету Міністрів України [134]. Отже, виходячи з того, що розпорядження видаються Головою Адміністрації Президента України на основі та на виконання указів Президента України, їх не можна віднести до підзаконних нормативно-правових актів. Однак це питання все ж таки потребує належного законодавчого врегулювання.

Таким чином, зважаючи на те, що Адміністрація Президента України характеризується низкою специфічних ознак, зокрема утворюється відповідно до Конституції України, її штатну основу складають державні службовці, вона наділена повноваженнями у сфері державного управління тощо, то її треба віднести саме до органів державної влади. Подібної думки, зокрема, дотримується В. О. Малиновський, який вважає, що Адміністрація Президента України за основними параметрами відповідає вимогам державного органу. Її специфічність зводиться до трьох основних моментів: участі в державному управлінні в особливих формах (без видання нормативних правових актів); безпосереднього підпорядкування та підзвітності главі держави; відсутності, як правило, власних об'єктів управління [105, с. 203, 218].

Деякими науковцями висловлюється думка з приводу того, що органи при Президенті України (у тому числі Адміністрація Президента України) створюються на період повноважень глави держави, у разі його переобрання новообраний глава держави створює допоміжні органи на власний розсуд. У зв'язку із цим вимагає вирішення на законодавчому рівні проблема статусу Адміністрації Президента України та її співробітників [13, с. 15].

Подібної думки дотримується також І. С. Іксанов, який зазначає, що керівний і певною мірою спеціалізований персонал Адміністрації Президента України являє собою так зване політичне чиновництво, особисто пов'язане з главою держави, яке звільняється зі своїх посад із закінченням терміну його повноважень [22, с. 80–81].

Така точка зору є спірною. Зокрема, згідно з п. 14 Положення про Адміністрацію Президента України працівники Адміністрації Президента України є державними службовцями [54]. Відповідно, на них розповсюджуються гарантії, визначені Законом України «Про державну службу» [63], у тому числі пов'язані з призначенням і звільненням із посади. Однією з таких гарантій є заборона безпідставного звільнення з посади. Водночас це питання потребує належного законодавчого закріплення та узгодження з конституційним положенням про те, що допоміжні органи утворюються главою держави. Наприклад, досить вдало це зроблено в Законі України «Про Кабінет Міністрів України». У ч. 7 ст. 47 цього закону зазначено, що припинення повноважень Кабінету Міністрів України не є підставою для звільнення з посад державних службовців, інших працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України, крім державних службовців, інших працівників апарату Прем'єр-міністра України, патронатних служб Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерство [59]. Отже, доцільно визначити, що посадові особи Адміністрації Президента України не звільняються на підставі закінчення повноважень Президента України, крім керівного їх складу (Голови Адміністрації Президента України, його заступників і керівників самостійних структурних підрозділів).

Наступний структурний елемент конституційно-правового статусу Адміністрації Президента України – принципи та гарантії її діяльності. Характеризуючи цей елемент, треба звернутися до аналізу положень Конституції України та Указу Президента України «Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України».

На підставі системного дослідження цих актів можна виділити такі спеціальні принципи діяльності Адміністрації Президента України (керівні засади та основоположні ідеї, на яких ґрунтується її організація й функціонування):

1) законності, тобто Адміністрація Президента України утворюється відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України й указу глави держави та функціонує в межах повноважень, визначених законодавством;

2) організаційної єдності та управлінської ієрархії. Цей принцип означає, що Адміністрація Президента України – це єдиний орган, структура якого визначається указами Президента України. Структурованість цього органу передбачає наявність у ньому управлінської ієрархії, у якій кожний підрозділ очолює керівник, кожен із яких у свою чергу підпорядковується Главі Адміністрації Президента України, а останній – безпосередньо Президенту України;

3) підпорядкованості главі держави, тобто Адміністрація Президента України як єдиний орган підпорядковується та несе відповідальність перед Президентом України;

4) науковості та професійності. Цей принцип обумовлений тим, що кожен службовець, який приймається на службу до Адміністрації Президента України, повинен відповідати кваліфікаційним вимогам, визначеним законодавством, професійно виконувати покладені на нього посадові обов'язки та мати високий рівень компетентності в дорученій йому сфері діяльності;

5) єдиноначальності, тобто рішення в Адміністрації Президента України приймаються тільки після затвердження Главою Адміністрації Президента України;

6) безперервності (постійності) – Адміністрація Президента України є постійно діючим органом, який функціонує до формування Адміністрації Президента України в новому складі, утвореному новообраним Президентом України.

Гарантіями діяльності Адміністрації Президента України є:

1) виділення коштів у Державному бюджеті України на утримання службовців апарату Адміністрації Президента України (п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції). Так, у 2015 р. Законом України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» на фінансування Адміністрації Президента України виділено 443 961,1 тис. грн. [135]. Треба зауважити, що фінансування Президента України та Адміністрації Президента України здійснюється через Державне управління справами. При цьому відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» встановлено посадові оклади для працівників Адміністрації Президента України в розмірі від 888 грн (спеціаліст) до 2 440 грн (Керівник Головного департаменту, керівник Служби Президента України). Крім того, визначено, що керівним працівникам і спеціалістам, які проводять юридичну експертизу проектів нормативно-правових актів і їх ґрунтовне редакційне опрацювання, посадовий оклад встановлюється на 20 відсотків вище, ніж посадовий оклад відповідного керівного працівника та спеціаліста, передбачений цією схемою [136];

2) визначення статусу в Конституції України, законах і в указах Президента України, тобто всі питання, пов'язані із затвердженням граничної чисельності службовців, їх посадовими окладами, та інші організаційні питання визначаються на рівні законів або указів Президента України та не можуть бути змінені за розпорядженням Глави Адміністрації Президента України;

3) гарантії, надані державним службовцям на підставі Закону України «Про державну службу» [63].

Останній важливий елемент структури конституційно-правового статусу Адміністрації Президента України – юридична відповідальність, яку несе цей орган за результати своєї діяльності. Варто зазначити, що в Указі Президента України «Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України» міститься єдина згадка про відповідальність посадових осіб цього органу, зокрема зазначено, що Глава Адміністрації Президента України несе

персональну відповідальність за виконання покладених на Адміністрацію України завдань [54]. При цьому, виходячи з принципу ієрархічної підпорядкованості, перед Главою Адміністрації України несуть відповідальність його заступники та керівники самостійних структурних підрозділів, а ті у свою чергу контролюють роботу підпорядкованих їм посадових осіб.

Таким чином, проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що основним завданням Адміністрації Президента України є сприяння Президенту України у виконанні як безпосередніх повноважень, визначених Конституцією України, так і повноважень, які пов'язані з його статусом гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Основного Закону України, прав і свобод людини та громадянина, керівника у сфері національної безпеки та оборони, а також керівника в зовнішньополітичній сфері.

При цьому конституційно-правовий статус Адміністрації Президента України характеризується такими особливостями:

1) створення та функціонування цього органу залежить від рішення глави держави; при цьому Президент України під час здійснення своїх повноважень має право, проте не зобов'язаний виносити питання своєї компетенції на обговорення Адміністрації Президента України;

2) Адміністрація Президента України сформована й наділена компетенцією законами, актами глави держави;

3) в Адміністрації глави держави відсутні самостійні владні повноваження; її повноваження є похідними від конституційних повноважень глави держави, реалізацію яких вони покликані забезпечувати;

4) Адміністрація Президента України є постійно діючим органом державної влади, на який покладається широка система функцій, тобто він є універсальним органом забезпечення всіх напрямів і сфер діяльності Президента України;

5) акти Адміністрації Президента України, як правило, приймаються одноосібно та не підлягають державній реєстрації;

6) Глава Адміністрації Президента України несе персональну відповідальність за виконання своїх повноважень винятково перед Президентом України. У свою чергу інші посадові особи Адміністрації Президента України відповідають перед Головою Адміністрації Президента України;

7) Адміністрація Президента України не належить ні до однієї з гілок влади, а являє собою самостійний вид органів державної влади – допоміжний орган.

Таким чином, Адміністрація Президента України – це утворений за рішенням глави держави та відповідно до Конституції України орган державної влади, який забезпечує здійснення наукової, правової, організаційної й іншої кваліфікованої допомоги Президентові України та підготовку рекомендацій главі держави з метою створення максимально сприятливих умов для реалізації ним своїх конституційних повноважень.

## **2.2. Апарат Верховної Ради України та Секретаріат Кабінету Міністрів України як допоміжні органи при конституційних колегіальних органах державної влади**

Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні виконує покладені на неї конституційні повноваження, спираючись на свій апарат. Згідно з п. 35 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України, а також затвердження кошторису Верховної Ради України та структури її апарату [1]. Отже, Апарат Верховної Ради України є допоміжним постійно діючим органом при Верховній Раді України, який підпорядковується їй та виконує низку важливих функцій щодо забезпечення діяльності парламенту. Проте на сьогодні не склалося єдиної наукової думки з приводу правової природи досліджуваного органу, його місця в системі державних органів. Подібна ситуація спостерігається також щодо Секретаріату Кабінету Міністрів України як постійно діючого допоміжного органу при уряді.

Таким чином, предметом дослідження в цьому підрозділі виступають два постійно діючі допоміжні органи при вищих конституційних органах державної влади – Апарат Верховної Ради України та Секретаріат Кабінету Міністрів України. Виходячи з місця, яке займає в системі державних органів кожний із цих органів, спочатку визначимо конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України.

Розглядаючи це питання, необхідно передусім з'ясувати значення категорії «апарат парламенту». У «Словнику української мови» термін «апарат» визначається таким чином: 1) прилад, пристрій для виконання якої-небудь роботи; 2) установа або сукупність установ, що обслуговують яку-небудь ділянку державного управління чи господарства; 3) сукупність органів, які виконують певні функції в організмі [64, с. 53]. Отже, у загально-правовому значенні термін «апарат» позначає саме установу або систему установ,

покликаних здійснювати певний напрям управлінської діяльності. Відповідно, термінологічна конституція «апарат парламенту» означає установу, яка всебічно забезпечує діяльність парламенту.

У науковій літературі формулюються різні визначення поняття «апарат парламенту».

Так, на думку В. І. Шевелєва, апарат парламенту – це постійно діюча, така, що має статус юридичної особи та є частиною державного апарату, сукупність структурних одиниць, які мають штатний розпис, працівники якого об'єднані єдиною ціллю та складають систему на чолі з вищою в цій системі посадовою особою – керівником апарату, завданнями яких є правове, організаційне, документальне, аналітичне, організаційне, фінансове, матеріально-технічне, соціально-побутове забезпечення діяльності парламенту [41, с. 158].

Таке визначення, на нашу думку, дозволяє охарактеризувати апарат парламенту з різних аспектів, зокрема враховано функції, структуру керівництво тощо, хоча варто вказати на окремі недоліки запропонованої дефініції. Зокрема, не досить вдалим є використання науковцем виразу «сукупність структурних одиниць», оскільки це не відповідає такій ознаці апарату парламенту, як його єдність, та не узгоджується з такою характеристикою, як єдність цілей його посадовців. У зв'язку із цим наголос треба робити саме на тому, що досліджуваний орган є організаційно та функціонально єдиною структурною одиницею, хоча й складається з окремих підрозділів.

Н. С. Погребняк, аналізуючи різні наукові концепції до визначення поняття апарату парламенту, наводить низку альтернативних формулювань: 1) допоміжний конституційно визначений суб'єкт конституційно-правових відносин; учасник офіційної діяльності Верховної Ради України, спрямованої на розробку, прийняття законів і введення їх у дію (законодавчий процес); 2) допоміжна служба при парламенті для обслуговування парламентської діяльності; 3) постійно діючий структурний підрозділ Верховної Ради України,

наділений цивільно-правовим статусом юридичної особи, персонал якого об'єднаний єдиною ціллю та знаходиться під керівництвом керівника Апарату Верховної Ради України, основними напрямками діяльності якого є організаційне, інформаційне, аналітичне, правове, кадрове, документальне, експертне, матеріально-технічне, контрольне та інше забезпечення діяльності Верховної Ради України [137, с. 258].

Представлені визначення не повністю узгоджуються з положеннями чинного законодавства, зокрема Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [51], Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України» [50] та іншими. Передусім необхідно звернути увагу на те, що в ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» та в п. 1 Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України» сформульовано завдання діяльності Апарату парламенту, причому у винятковому переліку. До них віднесено правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, фінансове й матеріально-технічне забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів і народних депутатів України [50]. Таким чином, здійснення кадрового й контрольного забезпечення парламенту не є завданнями Апарату Верховної Ради України. Однак такі завдання реалізуються ним у зв'язку з організацією власної роботи.

Зокрема, згідно з п. 14 Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України» Керівник Апарату Верховної Ради України виконує такі функції у сфері кадрового забезпечення: вносить Голові Верховної Ради України пропозиції щодо призначення відповідних посадових осіб Апарату Верховної Ради України, вжиття до них заходів заохочення та накладення стягнень згідно з Порядком добору, прийняття на роботу, переведення на іншу посаду, застосування дисциплінарних стягнень і звільнення з роботи в Апараті Верховної Ради України; вносить Голові Верховної Ради України пропозиції щодо структури та граничної чисельності Апарату Верховної Ради України, штатного розпису й

чисельного складу його структурних підрозділів; здійснює загальне керівництво щодо добору й розстановки кадрів в Апараті Верховної Ради України, формування кадрового резерву, організації навчання й підвищення кваліфікації працівників Апарату парламенту [50] тощо.

Отже, Апарат Верховної Ради України, крім основних (забезпечення діяльності парламенту), має низку факультативних завдань (забезпечення організації власної діяльності). Це характерно для більшості державних органів, окрім вищих органів державної влади, де такі завдання виконують саме допоміжні органи.

На думку М. В. Развадовської, Апарат Верховної Ради України є допоміжною професійною структурою парламенту, що забезпечує її ефективне функціонування. Він не виконує розпорядчо-управлінські та контрольні функції, а забезпечує правовий, організаційний, документаційний, інформаційно-аналітичний, фінансовий, матеріально-технічний і соціально-побутовий супровід діяльності Верховної Ради України. Головним завданням Апарату Верховної Ради України є безпосереднє обслуговування законодавчого процесу, його науково-юридичне, інформаційне та організаційно-технічне забезпечення, тобто специфічна функціональна діяльність, відмінна від діяльності всіх інших структур державного апарату [39, с. 11].

Повністю погодитися з такою думкою не можна, зокрема в частині того, що Апарат Ради України здійснює соціально-побутовий супровід Верховної Ради України, оскільки це не відповідає чинному законодавству [51; 50]. До завдань Апарату Верховної Ради України належать матеріально-технічне та фінансове забезпечення парламенту.

Водночас треба погодитися з думкою М. В. Развадовської з приводу того, що для Апарату українського парламенту не характерні розпорядчо-управлінські функції. У науковій літературі зазначається, що розпорядчо-управлінська діяльність виявляється, по-перше, у прийнятті загальнообов'язкових приписів (вони закріплюються в указах, постановах, положеннях, розпорядженнях, інструкціях, протоколах тощо); по-друге, в

організації виконання зазначених приписів; по-третє, у здійсненні контролю за цим процесом [138, с. 17].

Як постає з аналізу функцій, визначених Розпорядженням Голови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України» [50], розпорядчо-управлінські функції дійсно не характерні для Апарату Верховної Ради України. Вони здійснюються лише в межах внутрішньої управлінської діяльності та спрямовані на організацію роботи Апарату парламенту та її працівників.

Необхідно також погодитись із зауваженням М. В. Развадовської про те, що головним завданням Апарату Верховної Ради України є безпосереднє обслуговування законодавчого процесу. Виходячи з того, що згідно зі ст. 75 Конституції України Верховна Рада України є єдиним законодавчим органом [1], відповідно, законодавча діяльність є основною для цього органу. Проте законотворчість – складний процес, який вимагає високого рівня правових знань, професійності у сфері правозастосування тощо.

Із цього приводу Н. Г. Григорук зазначає, що професіоналізм роботи парламентаріїв забезпечують відповідні допоміжні органи парламенту. При цьому активно взаємодіють професіоналізм у сфері політики, який досить часто буває властивий парламентарію, і професіоналізм спеціаліста в конкретній сфері [139, с. 144].

Водночас необхідно зазначити, що Конституція України [1] та Закон України «Про вибори народних депутатів України» [140] висувають такі вимоги до кандидатів у народні депутати, як досягнення на день виборів двадцяти одного року, наявність права голосу та проживання в Україні протягом останніх п'яти років. Отже, як бачимо, жодних вимог до рівня освіти та кваліфікації кандидата в народні депутати законодавством не висувається. Це цілком узгоджується з конституційним принципом, відповідно до якого кожен може бути обраними до органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Тому Верховна Рада України формується з народних депутатів, кожен із яких має різний рівень правових знань, є професіоналом у

якійсь одній або декількох сферах. Інакше кажучи, вони не є професійними державними службовцями. Однак законотворчість повинна базуватися на відповідних принципах, одним із яких є принцип науковості та професійності.

На думку В. С. Нерсисянца, принципи правотворчості – це засадничі вимоги, яким повинна відповідати розвинута (у правовому й загальносоціальному розумінні) діяльність держави щодо встановлення норм позитивного права [141, с. 419]. Ю. Є. Сисоєв визначає ці принципи як тактику нормотворчого процесу та стратегію його розвитку. Виступаючи у вигляді нормативної основи регулювання нормотворчого процесу, вони відображають досягнутий рівень суспільної правосвідомості та правової культури [142, с. 6]. С. О. Комаров зазначає, що правотворча діяльність із необхідністю має виходити з певних принципів, основних ідей, організаційних начал, що зумовлюють сутність, найбільш характерні риси та властивості цієї діяльності [143, с. 237]. Під принципами правотворчості С. В. Плавич розуміє положення та ідеї, покладені в основу цієї діяльності, реалізація яких забезпечує якість нормативно-правових актів, оптимальне нормативне регулювання [144, с. 12].

Отже, принципи нормотворчості (і відповідно, законодавчої діяльності як одного з напрямів нормотворчості) являють собою основоположні загальноприйняті ідеї, на яких ґрунтується процес і результат прийняття нормативно-правових актів.

Варто погодитися з думкою В. Г. Фатхутдінова, що одним з основних принципів нормотворчості є науковість. Учений зазначає, що цю ідею іноді лише проголошують державні органи. У реальному житті пропозиції щодо вдосконалення законодавства не завжди науково обґрунтовані. Принцип науковості правотворчості має важливе значення в період формування нових економічних відносин і правової реформи. Законодавець, керуючись цим принципом, зобов'язаний урахувати різні наукові погляди й теорії, які можуть сприяти правильному регулюванню суспільних відносин, зокрема це теорія природного права, ідеї якої увійшли до Конституції України,

соціологічна юриспруденція, нормативізм, історична школа, психологічна теорія, теологічна теорія, матеріалістична теорія [145, с. 5–6].

На нашу думку, принципи науковості та професійності в законотворчій діяльності Верховної Ради України виражаються в таких положеннях: 1) законопроекти мають відповідати Конституції України та чинному законодавству України, міжнародним актам, ратифікованим Верховною Радою України, узгоджуватися з прийнятим напрямом і стратегією державного та суспільного розвитку тощо; 2) законопроектна робота повинна бути чітко спланованою: законопроекти мають розроблятися відповідно до суспільних потреб, у них повинні вирішуватися пріоритетні завдання, що стоять перед державою та потребують законодавчого врегулювання; 3) процес розгляду законопроекту та прийняття закону має включати всі етапи, визначені Конституцією України та Законом України «Про Регламент Верховної Ради України».

М. В. Фігель справедливо вказує на присутність пізнавального моменту в праві. Це виражається в тому, що його інтелектуальна цінність підпорядкована головній, регулятивній, а точніше, оціночно-імперативній функції (хоч у низці випадків вони можуть мати й самостійне значення) [146, с. 24]. У цьому, на нашу думку, виявляється емоційно-інтелектуальний аспект принципу науковості в законотворчій діяльності.

Таким чином, Апарат Верховної Ради України передусім покликаний забезпечити дотримання принципів науковості та професійності в законотворчій діяльності парламенту. Тому працівники в штаті Апарату парламенту є професійними державними службовцями, які мають відповідати кваліфікаційним вимогам, визначеним законодавством України. М. В. Развадовська із цього приводу зазначає, що персонал Апарату Верховної Ради України характеризує основний, постійний штатний склад кваліфікованих працівників парламенту – державних службовців Апарату Верховної Ради України [39, с. 13].

Цим пояснюються високі вимоги до рівня професійної компетентності службовців Апарату Верховної Ради України, що висуваються Законом України «Про державну службу» [63].

Із цього приводу А. З. Георгіца зазначає, що світова парламентська практика показує, що парламенти будь-якої держави в межах повноважень, наданих їм конституцією, та в силу власного права самі визначають, які інтелектуальні й матеріальні ресурси необхідні для забезпечення свого нормального функціонування. Тому типи й види допоміжних парламентських служб, як і статус їхнього персоналу, є похідними від волі самих депутатів і завжди визначаються ними [35, с. 298].

Така точка зору цілком узгоджується з положеннями Закону України «Про державну службу», який встановлює лише мінімальні та загальні вимоги до персоналу Апарату парламенту. Керівник Апарату готує пропозиції щодо укомплектування штату Апарату Верховної Ради та подає їх на затвердження Голові Верховної Ради України. Отже, загалом питання, пов'язані з визначенням рівня кваліфікаційних вимог до службовців, структури Апарату парламенту, його персонального складу, вирішує Голова Верховної Ради України за поданням Керівника Апарату Верховної Ради України.

У зв'язку із цим В. І. Розвадовський зазначає, що відносини Голови парламенту з Апаратом Верховної Ради України врегульовані переважно на рівні підзаконних актів, що створює досить широке поле для посилення влади Голови Верховної Ради України над Апаратом Верховної Ради України, перетворює останній на важливий інструмент посилення статусу Голови парламенту [40, с. 15].

З такою думкою можна погодитися, однак ця ситуація жодним чином не заважає виконанню Апаратом парламенту поставлених перед ним завдань. Зокрема, аналіз структури Апарату Верховної Ради України [92] дозволяє зробити висновок, що вона цілком відповідає завданням, поставленим перед Апаратом Верховної Ради України. Зокрема, створено відповідні структурні підрозділи, що здійснюють: 1) наукове та правове забезпечення діяльності

парламенту (Головне науково-експертне управління, Інститут законодавства Верховної Ради України); 2) організаційне забезпечення діяльності Верховної Ради України (Головне організаційне управління Апарату, Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків Апарату, Управління по зв'язках з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування Апарату та інші); 3) документальне забезпечення діяльності парламенту (Головне управління документального забезпечення Апарату); 4) інформаційне та комп'ютерно-технічне забезпечення роботи Верховної Ради України (Інформаційне управління Апарату, Управління комп'ютеризованих систем Апарату); 5) фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності парламенту (Управління справами Апарату); 6) забезпечення зв'язків із громадськістю та доступу до публічної інформації (Прес-служба Апарату, Відділ з питань звернень громадян Апарату). Деякі структурні підрозділи Апарату парламенту здійснюють свою діяльність у декількох напрямках роботи (наприклад, Головне юридичне управління Апарату, яке приймає участь у правовому та документальному забезпеченні роботи парламенту), інші створені для організації внутрішньої роботи самого Апарату Верховної Ради України (Керівництво Апарату Верховної Ради України та інші).

Особливе значення для виконання завдань із забезпечення законодавчого процесу Верховної Ради України має Інститут законодавства Верховної Ради України. Він діє в структурі Апарату Верховної Ради України як науково-дослідна та прикладна державна установа. Характерно, що ця установа є структурним підрозділом Апарату Верховної Ради України, а її працівники належать до його штату (на відміну, наприклад, від Національної академії державного управління при Президентові України та Національного інституту стратегічних досліджень, які є самостійними допоміжними органами при главі держави).

Правовою підставою створення й діяльності Інституту є Постанова Верховної Ради України «Про вдосконалення роботи Верховної Ради України» [147], а також постанови Президії Верховної Ради України «Про утворення

Інституту законодавства Верховної Ради України» [148] та «Про затвердження Положення про Інститут законодавства Верховної Ради України та його структури» [78]. Згідно із цими актами основними завданнями Інституту законодавства Верховної Ради України є здійснення прикладних досліджень у сфері державного будівництва, а також проведення законопроектних робіт, координація участі наукових установ та інших організацій у законотворчій діяльності Верховної Ради України. Крім того, на цю установу покладено завдання стосовно розробки проектів концепції розвитку законодавства України та програм законопроектної діяльності Верховної Ради України, здійснення порівняльних досліджень законодавства інших країн, розробка найбільш важливих законопроектів і здійснення їх науково-правової експертизи, а також надання науково-методичної допомоги в здійсненні законодавчої та законопроектної діяльності парламентськими комітетами [149].

Варто зазначити, що законодавство України містить низку гарантій підготовки та збереження в системі органів влади кваліфікованих юристів – нормопроектувальників. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» керівникам державних органів надано право встановлювати надбавку в розмірі до 50 відсотків посадового окладу працівникам, які безпосередньо займаються розробленням проектів нормативно-правових актів, проводять експертизу проектів таких актів, а також виплачувати працівникам державних органів доплату за науковий ступінь кандидата або доктора наук із відповідної спеціальності в розмірі, відповідно, 5 і 10 відсотків посадового окладу [136].

Що стосується інших структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України, то їхня діяльність і статус посадових осіб повинні визначатися відповідними положеннями. Однак на сьогодні такі положення переважно не розроблено. Також треба зауважити, що на законодавчому рівні не визначено спеціальний правовий статус службовців Апарату Верховної Ради України,

зокрема питання щодо продовження їх служби після закінчення роботи парламенту та обрання нового його складу.

У 2015 р. на фінансування Апарату Верховної Ради України, відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» [135], було виділено 700 581,5 тис. грн, з яких 378 302,3 тис. грн – на здійснення законодавчої діяльності; 295 641,1 тис. грн – на організаційне, інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Верховної Ради України. При цьому Постановою Кабінету Міністрів України № 268 визначено розміри посадових окладів працівників Апарату Верховної Ради України: від 888 грн (спеціаліст) до 2 568 грн (Перший заступник Керуючого справами) [136]. За роботу з нормативно-правовими актами, проведення їх експертизи встановлено оклад на 20 відсотків вище від посадового окладу відповідного керівного працівника та спеціаліста.

Отже, Апарат Верховної Ради України займає особливе місце в системі державних органів. При цьому в науковій літературі висловлюється точка зору з приводу того, що цей орган не можна віднести до органів державної влади. Зокрема, Н. С. Погребняк вважає, що Апарат Верховної Ради України хоча й утворюється відповідно до Конституції України, проте не наділяється державно-владними повноваженнями та в межах визначеної компетенції реалізує функції з обслуговування парламенту, а не функції держави [137, с. 258]. Подібної думки дотримується В. І. Шевелєв, який зазначає, що Апарат парламенту не є органом державної влади, хоча сам парламент – це орган державної (законодавчої) влади. У цьому науковець вбачає протиріччя [41, с. 161].

Однак це питання є дискусійним, і, виходячи з положень Закону України «Про запобігання корупції», Апарат Верховної Ради України можна віднести до органів державної влади. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 3 цього закону особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є державні службовці та посадові органи місцевого самоврядування [77]. Тому можна зробити висновок, що Апарат парламенту,

штатну основу якого складають державні службовці, належить до органів державної влади.

Апарат Верховної Ради України організовує свою діяльність на відповідних принципах. М. В. Развадовська відносить до них такі: принципи законності, комплексності, відповідності, оптимальності, органічного поєднання розподілу й кооперації праці, позапартійності службових відносин, результативності [39, с. 11–12].

Таким чином, Апарат Верховної Ради України характеризується такими особливостями:

1) утворюється та наділяється повноваженнями на підставі законів, інших нормативно-правових актів та актів Голови Верховної Ради України;

2) формування структури та персонального складу здійснюється за поданням Керівника Апарату парламенту Головою Верховної Ради України; Керівник Апарату Верховної Ради України призначається парламентом за поданням Голови Верховної Ради України;

3) утворюється винятково для правового, наукового, організаційного, документального, інформаційного, експертно-аналітичного, фінансового й матеріально-технічного забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів і народних депутатів України;

4) несе відповідальність за результати своєї роботи безпосередньо перед Верховною Радою України;

5) не належить до жодної з гілок влади, а являє собою самостійний вид органів державної влади – допоміжний орган.

Тому Апарат Верховної Ради України можна визначити як постійно діючий допоміжний орган, що утворюється Верховною Радою України в порядку та відповідно до Конституції України, законів України та розпоряджень Голови парламенту, який здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, фінансове й матеріально-технічне забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів і народних депутатів України, а також усебічне забезпечення

законодавчого процесу з метою створення найбільш сприятливих умов для виконання Верховною Радою України конституційних повноважень.

Наступним питанням, яке треба з'ясувати в межах цього дослідження, є особливості конституційно-правового статусу Секретаріату Кабінету Міністрів України.

У словникових визначеннях термін «секретаріат» має таке формулювання: 1) відділ якої-небудь установи, організації, що веде поточну роботу організаційно-виконавчого характеру; 2) партійний орган, що обирається пленумом для здійснення поточної роботи; 3) особи, яких обирають на зборах, конференціях тощо для ведення протоколів, підготовки резолюцій тощо [150, с. 113].

Таким чином, терміном «секретаріат уряду» позначається організація або установа, яка здійснює поточну роботу уряду й має організаційно-виконавчий характер.

Із цього приводу І. І. Драхова справедливо зауважує, що щоденну бюрократичну справу мають здійснювати професійні менеджери у сфері державного управління, що володіють значним досвідом виконання подібної роботи [43, с. 144].

Погоджуючись із такою думкою, варто зазначити, що хоча ст. 7 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» висуваються вимоги до членів Кабінету Міністрів України, серед яких є обов'язкова вища освіта [59], однак виконання ними своїх конституційних повноважень також потребує відповідного організаційного та професійного забезпечення.

П. І. Савицький вбачає в існуванні допоміжних органів при урядах країн розмежування політичних та адміністративних інститутів. Хоча, як вважає науковець, таке відмежування є штучним, оскільки «політичні» інститути здійснюють функції не тільки політичного, а й адміністративного характеру, а діяльність «адміністративних» інститутів має політичний характер. У зв'язку із цим учений робить висновок про неможливість відокремлення чиновників від політиків, оскільки фактично чиновники, насамперед вищі, тісно

взаємопов'язані з адміністративно-політичним світом, вони непрямо або безпосередньо, проте постійно, хоча й різною мірою, беруть участь у визначенні та здійсненні загальної політичної лінії [151, с. 14, 15].

Така думка не позбавлена сенсу, однак, вважаємо, що все ж таки однією з причин виникнення допоміжних органів, а особливо при уряді, який сам є органом виконавчої влади (тобто покликаний забезпечувати виконання законів та актів глави держави), є необхідність розмежування політичних та адміністративних функцій у сфері державного управління.

Правовою основою діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів України є Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [59], постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України» [93], «Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» [152], «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» [153], «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України» [154] тощо.

Секретаріат Кабінету Міністрів України, його структура та персональний склад затверджуються актами Кабінету Міністрів України [122, с. 26].

Характерно, що Конституцією України не передбачено утворення допоміжних органів при Кабінеті Міністрів України. Згідно з п. 9-1 ст. 116 до повноважень уряду віднесено утворення, реорганізацію та ліквідацію відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади [1]. Однак Секретаріат Кабінету Міністрів України не належить до системи органів виконавчої влади, оскільки не відповідає ознакам органу виконавчої влади, визначеним Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [62].

Утворення Секретаріату Кабінету Міністрів України передбачене ст. 47 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та § 12 Регламенту Кабінету Міністрів України, у якому зазначено, що організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності

Кабінету Міністрів України здійснює Секретаріат Кабінету Міністрів України, що діє на підставі Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України, яке затверджує Кабінет Міністрів України [153].

При цьому Секретаріат Кабінету Міністрів України займає особливе місце серед інших допоміжних органів, які утворюються при уряді, що виражається в такому. По-перше, він є постійно діючий допоміжним органом при уряді, який очолює член Кабінету Міністрів України – один із його міністрів. По-друге, Секретаріат уряду має специфічну структуру, яку утворюють керівництво Секретаріату Кабінету Міністрів України – Міністр Кабінету Міністрів України, його перший заступник і заступники; патронатні служби – Апарат Прем'єр-міністра України, патронатні служби Першого віцепрем'єр-міністра України, віцепрем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністра, який не очолює міністерство; структурні підрозділи – департаменти, самостійні управління й відділи та інші підрозділи [93]. Конкретна структура Секретаріату Кабінету Міністрів України на сьогодні визначена в Постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» [152].

Аналізуючи повноваження Секретаріату Кабінету Міністрів України, А. В. Дуда дійшов висновку, що такі повноваження не лише вказують на невідповідність статусу Секретаріату як забезпечувального органу виконуваним функціям, а й на дублювання та (або) переобрання Секретаріатом функцій Кабінету Міністрів України, його членів та урядових комітетів [108, с. 12].

Для того щоб підтвердити або спростувати такий висновок, необхідно звернутися до аналізу положень відповідного законодавства, зокрема того, яким визначено повноваження Кабінету Міністрів України та його Секретаріату. Так, патронатні служби Секретаріату уряду виконують такі повноваження: 1) забезпечують організацію робочого часу Першого віцепрем'єр-міністра України, віцепрем'єр-міністрів України, міністрів, готують їх робочі плани, організують проведення нарад, зустрічей тощо;

2) забезпечують надання консультацій Першому віце-прем'єр-міністру України, віце-прем'єр-міністрам України, іншим міністрам із політичних і фахових питань; 3) здійснюють попередній розгляд документів, що адресовані міністрам; 4) інформують міністрів про підготовлені структурними підрозділами пропозиції (проекти рішень, листів тощо); 5) організують проведення міністрами прийомів делегацій, у тому числі іноземних, а також окремих відвідувачів; 6) виконують відповідно до покладених на них завдань за дорученням інші функції [93].

Для забезпечення здійснення Прем'єр-міністром України своїх повноважень у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України утворюється Апарат Прем'єр-міністра України, керівник якого призначається на посаду та звільняється з посади в установленому Законом України «Про Кабінет Міністрів України» порядку [153]. Водночас варто зауважити, що Апарат Прем'єр-міністра України є структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Таким чином, повноваження патронатних служб Секретаріату Кабінету Міністрів України тісно пов'язані з діяльністю міністрів Кабінету Міністрів України, у тому числі його керівного складу. Ці служби супроводжують кожний напрям діяльності міністрів, створюючи умови для виконання покладених на них конституційних повноважень.

Інші департаменти та управління Секретаріату Кабінету Міністрів України: 1) забезпечують наступність у діяльності Кабінету Міністрів України в разі зміни його складу та відповідне інформування нових членів Кабінету Міністрів України; 2) забезпечують в установленому порядку підготовку та проведення засідань Кабінету Міністрів України та урядових комітетів; 3) складають протоколи засідань Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, забезпечують ознайомлення з ними членів Кабінету Міністрів України й представників інших органів; 4) забезпечують дотримання вимог Регламенту Кабінету Міністрів України щодо підготовки й оформлення

проектів актів законодавства та інших документів, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України та урядових комітетів тощо [93].

Секретаріат Кабінету Міністрів України також забезпечує підготовку та проведення засідань Кабінету Міністрів України та діяльність Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів України, які не очолюють міністерства. Секретаріат здійснює контроль за своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів законів, проектів актів Кабінету Міністрів України, інших документів для підготовки їх до розгляду Кабінетом Міністрів України [59].

С. В. Осауленко виділяє також контрольні повноваження Секретаріату Кабінету Міністрів України, який здійснює контроль за: а) виконанням органами виконавчої влади актів Кабінету Міністрів України, рішень урядових комітетів, доручень Прем'єр-міністра України, планів організації підготовки проектів актів, необхідних для реалізації законів України та організації виконання указів Президента України в частині дотримання строків, визначених для їх виконання; б) своєчасним поданням органами виконавчої влади проектів законів, актів Кабінету Міністрів України, інших документів для підготовки їх до розгляду Кабінетом Міністрів України та урядовими комітетами [45, с. 16].

Порівнюючи повноваження Секретаріату Кабінету Міністрів України з повноваженнями самого уряду, можна дійти висновку, що вони тісно пов'язані, проте не дублюються. Повноваження Секретаріату уряду мають допоміжний, забезпечувальний характер.

Водночас, якщо поглибитися в аналіз повноважень, покладених на окремі структурні підрозділи Секретаріату Кабінету Міністрів України, то можна дійсно виявити деяке їх дублювання з повноваженнями відповідних міністерств.

Так, наприклад, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції» Урядовий офіс з питань європейської інтеграції проводить аналіз пропозицій центральних органів

виконавчої влади щодо визначення пріоритетності заходів, обсягів і цільового спрямування бюджетного фінансування у сфері європейської інтеграції, у тому числі за рахунок бюджетної підтримки ЄС; забезпечує підготовку спільних засідань Ради асоціації між Україною та ЄС і Комітету асоціації між Україною та ЄС, а також засідань їх української частини, виконує функції секретаріатів української частини цих органів [155].

Подібні повноваження характерні для Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, яке згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України» забезпечує взаємодію центральних органів виконавчої влади, пов'язану з виконанням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, в економічній, секторальній сфері, а також взаємодію таких органів із питань створення та функціонування зони вільної торгівлі й розвитку людського потенціалу, розробляє пропозиції щодо вдосконалення механізму взаємодії центральних органів виконавчої влади з інституціями ЄС [156].

Таким чином, повноваження окремих структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України перетинаються з повноваженнями деяких міністерств в аналогічній сфері. У зв'язку із цим необхідно узгодити їх повноваження, привести нормативне регулювання в цій сфері в належний стан, за якого буде досягнуто чіткого розподілу повноважень Секретаріату уряду та його структурних одиниць із центральними органами виконавчої влади.

Проте варто зауважити, що правовий статус працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України є більш законодавчо врегульованим порівняно, скажімо, зі статусом службовців Адміністрації Президента України та Апарату Верховної Ради України.

Зокрема, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» передбачено, що умови оплати праці та інші питання правового статусу працівників Секретаріату уряду визначаються законодавством про державну службу.

Відповідно до п. 19 Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України перший заступник і заступники Міністра Кабінету Міністрів України, керівники, інші працівники Апарату Прем'єр-міністра України, патронатних служб, державні службовці та інші працівники структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України несуть персональну відповідальність за виконання своїх обов'язків, визначених посадовими інструкціями, дотримання законодавства та правил внутрішнього трудового розпорядку [93].

Поряд зі встановленням персональної відповідальності кожного працівника Секретаріату уряду за виконання своїх посадових обов'язків законодавством надано також важливу гарантію. Зокрема, відповідно до ч. 7 ст. 47 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» припинення повноважень Кабінету Міністрів України не є підставою для звільнення з посад державних службовців, інших працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України, крім державних службовців, інших працівників апарату Прем'єр-міністра України, патронатних служб Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерство [59].

Із цього приводу І. І. Драхова зазначає, що державні службовці середньої та нижчої ланок повинні бути убезпеченні від ротацій після чергових виборів [43, с. 144].

Погоджуючись із такою думкою, варто зазначити, що законодавцем вдало вирішено проблему узгодження гарантій захисту службовців Секретаріату Кабінету Міністрів України з правом уряду самостійно формувати свій допоміжний персонал.

Що стосується фінансування діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів України, то посадові оклади для працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України встановлено в розмірі від 888 грн (спеціаліст) до 2 354 грн (Керівник групи в Апараті Прем'єр-міністра України, перший помічник Прем'єр-міністра України) [136]. Передбачено також підвищення окладу на 20 відсотків для службовців, які здійснюють експертизу та опрацювання нормативно-правових

актів. Усього на фінансування діяльності Секретаріату Кабінету Міністрів України в 2015 р. виділено 267 400,5 тис. грн бюджетних коштів [135].

Порівнюючи оклади працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України з окладами службовців Апарату Верховної Ради України та Адміністрації Президента України, можна зробити висновок, що їх встановлено приблизно на однаковому рівні. Це може бути свідченням того, що в системі державних органів ці допоміжні органи займають рівнозначну позицію.

Таким чином, Секретаріат Кабінету Міністрів України характеризується такими особливостями:

1) утворюється як постійно діючий допоміжний орган відповідно до законів, актів Кабінету Міністрів України з метою забезпечення виконання урядом своїх конституційних повноважень;

2) Секретаріатом Кабінету Міністрів України керує Міністр Кабінету Міністрів України, тобто член уряду;

3) кожен працівник Секретаріату уряду несе персональну відповідальність за виконання своїх посадових обов'язків;

4) не належить до системи органів виконавчої влади та до жодної з інших гілок влади;

5) формування нового уряду не тягне за собою звільнення службовців Секретаріату Кабінету Міністрів України, крім керівництва та патронатних служб.

У зв'язку з вищенаведеним Секретаріат Кабінету Міністрів України можна визначити як постійно діючий допоміжний орган, що утворюється Кабінетом Міністрів України в порядку та відповідно до законодавства України, який здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне й матеріально-технічне забезпечення діяльності уряду та створює сприятливі умови для виконання Кабінетом Міністрів України конституційних повноважень.

### 2.3. Інші допоміжні органи в системі органів державної влади

У системі органів державної влади функціонують інші, крім розглянутих у попередніх підрозділах, допоміжні органи при вищих органах державної влади. Ці органи, як правило, здійснюють свою діяльність на тимчасовій основі, утворюються для виконання конкретних завдань. Їх особливістю також є те, що до їх складу часто входять Президент України, Прем'єр-міністр України, члени уряду та представники інших органів державної влади та інститутів громадянського суспільства.

Передусім розглянемо допоміжні органи, що утворюються при парламенті. До таких органів, зокрема, належать комітети та тимчасові комісії. Їх утворення та конституційно-правовий статус визначено ст. 89 Конституції України, відповідно до якої Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи створює комітети Верховної Ради України та обирає голів, перших заступників, заступників голів і секретарів цих комітетів [1].

Правовою основою діяльності парламентських комітетів є закони України «Про комітети Верховної Ради України», «Про Регламент Верховної Ради України» та інші. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» комітет Верховної Ради України – це орган Верховної Ради України, який утворюється із числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки й попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій [157]. Законом також визначено порядок формування, склад, принципи діяльності комітетів тощо.

На підставі аналізу положень законодавства можна виділити такі характерні особливості парламентських комітетів: 1) утворюються з депутатів; 2) можуть створювати підкомітети; 3) виконують законопроектну, організаційну й контрольну функції (ст. 11); 4) формами діяльності є засідання та слухання; 5) за результатами розгляду питань на засіданнях комітетів приймаються рішення, висновки й рекомендації (ст. 49); 6) забезпечення

діяльності комітетів здійснюють секретаріати комітетів, що входять до структури Апарату Верховної Ради України; 7) кількість комітетів, їх персональний склад затверджуються Верховною Радою України.

Станом на вересень 2015 р. Верховною Радою України утворено 27 комітетів: Комітет з питань аграрної політики та земельних відносин; Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства; Комітет з питань бюджету; Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування; Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи; Комітет з питань економічної політики; Комітет з питань європейської інтеграції; Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності; Комітет з питань запобігання і протидії корупції; Комітет у закордонних справах, Спеціальна комісія з питань приватизації [158].

М. М. Пригон порушує проблему непропорційного розподілу між комітетами законопроектної роботи, унаслідок чого знижується ефективність діяльності як самих комітетів, так і всього парламенту. Тому науковець пропонує зменшити кількість комітетів з урахуванням стану їх завантаженості [38, с. 17–18].

Такого висновку можна також дійти, аналізуючи статистику законопроектної роботи комітетів [159]. Зокрема, найбільша кількість законопроектів (2 261) знаходяться на розгляді Комітету з питань запобігання і протидії корупції, а найменша (69) – Комітету з питань інформатизації та зв'язку. При цьому в деяких комітетах на опрацюванні знаходиться більше 1 000 законопроектів (Комітет з питань бюджету, Комітет з питань європейської інтеграції), в інших – менше 100 (Комітет у закордонних справах, Комітет з питань свободи слова та інформаційної політики). Це свідчить про необхідність оптимізації законопроектної діяльності комітетів, а також зменшення їх кількості (об'єднання окремих комітетів).

До органів, що утворюються Верховною Радою України, також відносяться різноманітні тимчасові комісії. Спеціальний нормативно-правовий

акт, яким регламентовано статус таких комісій, відсутній. Такий закон було прийнято в 2009 р. [160], проте Рішенням Конституційного Суду України він був визнаний неконституційним у зв'язку з порушенням конституційної процедури набрання ним чинності [161]. Тому на сьогодні окремі аспекти діяльності тимчасових комісій Верховної Ради України визначено Конституцією України та Законом України «Про Регламент Верховної Ради України».

А. Б. Медвідь, досліджуючи конституційно-правовий статус тимчасових парламентських комісій, запропонував виділити три види таких комісій: 1) тимчасові слідчі комісії (колегіальні тимчасові органи парламенту України, які утворюються тільки з народних депутатів України для проведення розслідувань із питань, що становлять суспільний інтерес); 2) спеціальна тимчасова слідча комісія (колегіальний тимчасовий орган парламенту України, що утворюється в складі народних депутатів України, спеціального прокурора та спеціальних слідчих для розслідування обставин щодо вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину в межах процедури розгляду питання про усунення глави держави з поста в порядку імпичменту); 3) тимчасові спеціальні комісії (колегіальні тимчасові органи парламенту України, які утворюються тільки з народних депутатів України для підготовки й попереднього розгляду питань за дорученням Верховної Ради України, у тому числі доопрацювання проектів законів та інших актів вітчизняного парламенту) [109, с. 10].

Станом на вересень 2015 р. функціонує три тимчасові слідчі комісії (Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування обставин розкрадання державних коштів під час надання послуг зі збирання небезпечних відходів гексахлорбензолу в Калуському районі Івано-Франківської області в 2011–2014 рр. [162], Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань розслідування обставин конфлікту в Закарпатській області [163], Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з питань проведення технічної експертизи будівельних робіт та перевірки ефективності використання бюджетних коштів при будівництві мостових переходів через

річку Дніпро в місті Запоріжжя [164]) та одна тимчасова спеціальна комісія (Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України з питань майбутнього [165]).

Крім комітетів і тимчасових комісій при Верховній Раді України утворюються Погоджувальна рада як консультативно-дорадчий орган для попередньої підготовки й розгляду організаційних питань роботи Верховної Ради України.

Також треба зазначити, що народні депутати Верховної Ради України можуть мати до 31 помічника-консультанта. Помічник-консультант народного депутата України працює за строковим трудовим договором на постійній основі чи за сумісництвом або на громадських засадах. Відповідно до Положення про помічника-консультанта народного депутата України помічник-консультант зобов'язаний дотримуватися вимог Конституції України, законодавства України; під час виконання своїх обов'язків не допускати дій, що можуть негативно впливати на виконання повноважень народного депутата України, утримуватися від заяв і вчинків, що компрометують народного депутата України; дотримуватися високої культури спілкування з посадовими особами та громадянами, працівниками Апарату Верховної Ради України, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян; за дорученням народного депутата України вивчати питання, необхідні народному депутату України для здійснення його депутатських повноважень, готувати за ними відповідні матеріали тощо [166].

Отже, можемо зробити декілька висновків: по-перше, до складу інших допоміжних органів при парламенті України входять переважно народні депутати; по-друге, вони утворюються для вирішення конкретних питань, пов'язаних передусім із забезпеченням законодавчого процесу; по-третє, забезпечення діяльності цих органів здійснюють відповідні структурні підрозділи Апарату Верховної Ради України.

Далі розглянемо інші допоміжні органи при главі держави. Зокрема, поряд з Адміністрацією Президента України при главі держави відповідно до п.

28 ч. 1 ст. 106 Конституції України створена та функціонує низка інших органів, які мають статус конституційних органів (Рада національної безпеки і оборони України, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим) і консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб.

Українське законодавство не обмежує главу держави під час ухвалення рішень про створення щодо предметів свого ведення консультативно-дорадчих та інших допоміжних органів і служб (окрім конституційної вимоги про них, ці суб'єкти утворюються в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України). Як правило, органи при главі держави утворюються й наділяються компетенцією на його розсуд, якщо їх створення розглядається як доцільне й необхідне.

Станом на вересень 2015 р. в систему консультативно-дорадчих та інших допоміжних органів і служб Президента України входять органи та служби, які розглянуто нижче.

1. Постійно діючі допоміжні органи, які мають статус органів державної влади та в штаті яких працюють винятково державні службовці (Адміністрація Президента України, Координаційний центр з упровадження економічних реформ [167], Національна служба посередництва і примирення [168]).

2. Державні установи зі статусом допоміжних органів, у яких можуть працювати державні службовці (Національна академія державного управління при Президентові України, Національний інститут стратегічних досліджень).

Національна академія державного управління при Президентові України є головним державним вищим навчальним закладом у загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування. Національний інститут стратегічних досліджень є базовою науково-дослідною установою аналітико-прогнозного супроводження діяльності Президента України.

Академія розпочала свою роботу з травня 1995 р. та згідно з рішенням Президента України є головним підзвітним главі держави вищим навчальним

зкладом у загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, який, окрім іншого, проводить фундаментальні та прикладні наукові дослідження, а також надає експертно-консультативні, інформаційно-аналітичні, науково-методичні й інші послуги з питань теорії та практики державного управління й місцевого самоврядування [169; 170].

На сьогодні главою держави затверджено Концепцію реформування Національної академії державного управління при Президентові України, згідно з якою академія повинна забезпечити оптимальне поєднання навчального процесу з фундаментальними та прикладними науковими дослідженнями з проблем державного управління, а також активізувати участь наукових і науково-педагогічних працівників академії в підготовці послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє й зовнішнє становище України; здійсненні за зверненнями органів державної влади та органів місцевого самоврядування експертної оцінки проектів рішень стосовно можливого впливу на суспільно-політичну ситуацію в державі та відповідних регіонах [171].

Національний інститут стратегічних досліджень є базовою науково-дослідною установою науково-аналітичного супроводження діяльності Президента України, Ради національної безпеки і оборони України [79].

Національний інститут стратегічних досліджень утворено Указом Президента України від 4 березня 1992 р. № 127 [172]. Указом Президента України від 16 грудня 2002 р. № 1158 цей інститут підпорядковано Президентові України [79] та визначено, що базовою науково-дослідною установою аналітико-прогнозного супроводження діяльності Президента України є Національний інститут стратегічних досліджень, який здійснює діяльність на основі Статуту [173].

Інститут здійснює науково-аналітичну та прогнозну діяльність у сферах суспільного розвитку, формує перелік наукових проектів, розробляє тематичні плани науково-дослідних робіт і забезпечує їх виконання [79].

3. Допоміжні органи, які діють на громадських засадах, проте мають постійно діючі секретаріати, працівників яких віднесено до категорії державних службовців (Національна тристороння соціально-економічна рада [174], Комітет з національної премії України імені Тараса Шевченка [175], Комітет із Державної премій України в галузі архітектури [176], Комітет з Державних премій України в галузі науки і техніки [177], Комітет з Державних премій у сфері освіти [178], Національна рада реформ [179], Виконавчий комітет реформ [180]).

4. Консультативно-дорадчі органи (Національна рада з питань антикорупційної політики [181]; Комітет з питань розвідки при Президентові України [182]; Національна інвестиційна рада [183]; Комісія при Президентові України у питаннях помилування [184]; Комісія державних нагород та геральдики [185]; Рада представників кримськотатарського народу, яку очолює Голова Меджлису кримськотатарського народу [186]; Комісія при Президентові України з питань громадянства [187]; Експертна комісія з підготовки проектів міжнародних договорів України про правові відносини та правову допомогу у цивільних, кримінальних справах [188]; Рада з питань судової реформи [189]).

Із зазначених консультативно-дорадчих органів три створено на підставі законів України «Про громадянство України» [190] та «Про державні нагороди України» [191]: Комісія з питань громадянства, Комісія з питань помилування та Комісія державних нагород та геральдики.

5. Робочі органи, які створені з метою виконання конкретного завдання (Робоча група з розроблення проекту концепції реформування Національної академії державного управління при Президентові України, яку очолює Глава Адміністрації Президента України [171]; Робоча група з питань Національної премії України імені Тараса Шевченка [192]; Робочої група з розроблення Стратегії національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016–2020 рр. [193] та інші).

Крім того, доцільно звернути увагу на інші суб'єкти, які безпосередньо стосуються консультативно-дорадчих та інших допоміжних органів і служб

Президента України та, відповідно, володіють схожим статусом або функціонують у складі цих органів і служб.

Так, з метою реалізації свого статусу керівника у сфері зовнішньополітичної діяльності Президентом України призначаються:

1) міждержавні комісії (Міждержавна українсько-казахстанська комісія з економічного співробітництва [194], Спільна українсько-узбецька комісія з питань розширення багатостороннього співробітництва, Спільна міжурядова українсько-грузинська комісія з питань економічного співробітництва, Спільна українсько-молдовська демаркаційна комісія, Українська частина консультативного комітету Президентів України і Польщі [195]);

2) представники Президента України при міжнародних організаціях (наприклад, Представник України в Комісії ООН з прав людини [196], Повноважний представник України в Комісії з економічних питань при Економічній раді Співдружності Незалежних Держав [197]).

У роботі консультативно-дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентові України, крім представників органів законодавчої, виконавчої й судової влади, беруть участь і представники наукових організацій, суспільних і релігійних утворень. Наприклад, Раду представників кримськотатарського народу очолює Голова Меджлісу кримськотатарського народу М. Джемільов [198]; до складу Комісії з державних нагород та геральдики входять такі представники наукової спільноти, як ректор Львівської національної академії мистецтв, народний художник України А. А. Бокотей, директор Інституту законодавства Верховної Ради України, член-кореспондент НАН України, академік Національної академії правових наук України О. Л. Копиленко, директор Інституту філософії імені Г. С. Сковороди НАН України, академік НАН України М. В. Попович та інші [199].

Залучення до складу консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентові України представників громадськості й наукових кіл забезпечує взаємодію владних структур з інститутами громадянського суспільства, громадське обговорення найважливіших

загальнодержавних проблем, використання науково обґрунтованих підходів до їх вирішення.

Особливе місце в системі допоміжних органів при Президентові України займає Державне управління справами, яке утворено відповідно до Указу Президента України «Про Положення про Державне управління справами». Відповідно до цього Положення до основних завдань Державного управління справами належить матеріально-технічне, соціально-побутове забезпечення діяльності Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України, інших державних органів, а також органів, апаратів, утворених для здійснення їх повноважень, а також фінансове забезпечення діяльності Президента України, Адміністрації Президента України та інших державних органів [200].

Державне управління справами відіграє провідну роль у матеріально-технічному забезпеченні діяльності вищих органів державної влади та інших державних органів, а також через нього здійснюється фінансування роботи Президента України та його допоміжних органів. Відповідно до ст. 22 Бюджетного кодексу України Державне управління справами є головним розпорядником бюджетних коштів щодо забезпечення діяльності глави держави [201]. У зв'язку із цим вважаємо, що Державне управління справами має бути включено до структури Адміністрації Президента України.

Отже, при главі держави утворено систему допоміжних органів із різним правовим статусом, складом та організаційно-правовою формою. При цьому кожен із них виконує завдання щодо забезпечення конкретного напрямку діяльності Президента України. Особливостями цих допоміжних органів є такі: 1) їхня діяльність має постійний або тимчасовий характер. В останньому випадку вони утворюються для виконання конкретних завдань, що мають пріоритетне суспільне значення; 2) до складу цих органів, окрім професійних державних службовців, можуть входити представники громадськості, науковці, представники інших органів державної влади та місцевого самоврядування; 3) деякі із цих органів очолює безпосередньо Президент України або керівники

його Адміністрації; 4) забезпечення діяльності окремих допоміжних органів здійснюють структурні підрозділи Адміністрації Президента (Національна тристороння соціально-економічна рада) або утворені при них допоміжні органи.

Особливе місце серед органів, створених при главі державі, займає Рада національної безпеки та оборони України, яка, на думку Р. М. Михеєнко, має статус конституційного дорадчого органу при Президентові України та дозволяє йому поєднувати функції глави держави зі сферою виконавчої влади [202, с. 26]. При цьому необхідно зазначити, що Рада національної безпеки і оборони за своїм конституційно-правовим статусом є державним органом, вищим за Кабінет Міністрів України у сфері забезпечення національної безпеки й оборони.

Як зазначено в колективній роботі українських учених і науковців «Конституційна конфліктологія (конституційні механізми подолання політичних криз)», здійснення арбітражних функцій Президента України у сфері національної безпеки та у військовій сфері забезпечується Радою національної безпеки і оборони України [15, с. 112–113]. У силу свого статусу Рада національної безпеки і оборони України покликана забезпечити функції з координації й контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони.

При цьому в «Науково-практичному коментарі до Конституції України» за редакцією В. Я. Тація та інших учених справедливо вказується, що Рада національної безпеки і оборони України займає центральне місце в механізмі забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні. Фактично жодне питання, яке має суттєве значення для забезпечення національної безпеки й оборони держави, не вирішується без попереднього розгляду на засіданні Ради національної безпеки і оборони України [203, с. 529].

Відповідно до ст. 107 Конституції України та Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» на цей конституційний орган

покладаються такі функції, як внесення пропозицій Президенту України щодо реалізації засад внутрішньої й зовнішньої політики у сфері національної безпеки та оборони; підготовка для Президента України проектів державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, міжнародних договорів, інших нормативних актів і документів із питань національної безпеки й оборони; координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони, підготовка прогнозу наслідків рішень державних органів із питань внутрішньої та зовнішньої політики в галузі національної безпеки [58]. Зазначений закон також передбачає, що для опрацювання й комплексного вирішення проблем міжгалузевого характеру, забезпечення науково-аналітичного та програмного супроводження діяльності Ради національної безпеки і оборони України можуть утворюватися тимчасові міжвідомчі комісії, робочі та консультативні органи.

Так, відповідно до Указу Президента України «Про затвердження Положення про Апарат Ради національної безпеки і оборони України» Апарат Ради національної безпеки і оборони України є державним органом, який здійснює поточне інформаційно-аналітичне й організаційне забезпечення діяльності Ради національної безпеки і оборони України [204].

Структуру Апарату Ради національної безпеки й оборони складають Секретар Ради національної безпеки і оборони України; перші заступники Секретаря Ради національної безпеки і оборони України; заступники Секретаря Ради національної безпеки і оборони України; Служба Секретаря Ради національної безпеки і оборони України; Служба з питань безпеки; Служба з питань оборони; Служба з питань оборонно-промислового комплексу та військово-технічного співробітництва; Служба з питань економічної, соціальної та енергетичної безпеки; Служба з питань зовнішньої безпеки; Служба з питань інформаційної безпеки; Служба забезпечення діяльності Головного ситуаційного центру; Управління організаційного та документального

забезпечення; Управління адміністративно-господарського забезпечення; Фінансово-економічна служба; Служба персоналу; Служба режимно-секретної роботи; Юридичне управління; Управління забезпечення доступу до публічної інформації [205].

Крім того, при Раді національної безпеки та оборони України функціонує Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю, який є робочим органом при Раді національної безпеки і оборони України, що здійснює опрацювання питань боротьби з організованою злочинністю, що мають міжгалузевий характер. Цей орган також забезпечує науково-аналітичне та прогнозне супроводження діяльності Ради національної безпеки і оборони України з проблем боротьби з організованою злочинністю [206].

З метою забезпечення інформаційно-аналітичного супроводження діяльності Ради національної безпеки і оборони України щодо координації й контролю за діяльністю органів виконавчої влади, правоохоронних органів і військових формувань у сфері національної безпеки й оборони в мирний час, в особливий період, у тому числі в умовах воєнного стану, в умовах надзвичайного стану та під час виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, було створено Головний ситуаційний центр України відповідно до Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 січня 2015 року «Про створення та забезпечення діяльності Головного ситуаційного центру України» [207].

Таким чином, Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом при главі держави зі спеціальним конституційно-правовим статусом. До особливостей цього органу, що відрізняють його з-поміж інших державних органів, утворюваних Президентом України, треба віднести: 1) правовий статус Ради національної безпеки і оборони України визначено в Конституції України; 2) її очолює особисто Президент України, а до її складу за посадою входять керівники вищих і центральних органів державної влади; 3) володіє державно-владними повноваженнями у сфері

забезпечення національної безпеки та оборони; 4) уповноважена приймати обов'язкові для виконання рішення, які затверджуються актами Президента України; 5) має свою систему допоміжних органів, включаючи власний апарат, інші органи організаційного, інформаційно-аналітичного забезпечення.

При Уряді України, крім Секретаріату Кабінету Міністрів України, також діють інші допоміжні органи: урядові комітети, міжурядові комісії тощо. Такий висновок постає зі змісту ст. 48 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», згідно з якої Кабінет Міністрів України для забезпечення здійснення своїх повноважень може утворювати тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. До участі в роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів можуть залучатися державні службовці, а також народні депутати України, науковці та інші фахівці за їх згодою. При цьому треба зазначити, що фінансування діяльності цих органів здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, що виділені на утримання Секретаріату Кабінету Міністрів України [59].

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу» при уряді утворено такі урядові комітети: Урядовий комітет з питань економічного розвитку та європейської інтеграції (очолює Прем'єр-міністр України); Урядовий комітет з питань оборони, оборонно-промислового комплексу та правоохоронної діяльності (на чолі з Першим віце-прем'єр-міністром України); Урядовий комітет з питань розвитку інфраструктури та екологічної політики (очолює Віце-прем'єр-міністр України); Урядовий комітет з питань регіонального розвитку (на чолі з Віце-прем'єр-міністром України); Урядовий комітет з питань гуманітарного розвитку та соціальної політики (очолює Віце-прем'єр-міністр України) [208].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» визначено, що урядовий комітет:

- 1) попередньо розглядає проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України (крім проектів розпоряджень із кадрових питань);

проекти актів законодавства, що містять інформацію, яка становить державну таємницю, або конфіденційну інформацію, що є власністю держави, у разі виникнення потреби у врегулюванні розбіжностей у позиціях органів виконавчої влади, установ та організацій, які брали участь у їх розробленні. Такі проекти розглядаються з дотриманням вимог актів законодавства з питань державної таємниці;

2) врегулює розбіжності в позиціях органів виконавчої влади, координує їх дії з метою пошуку взаємоузгоджених рішень, забезпечує узгодження з усіма заінтересованими органами та доопрацювання проектів актів;

3) готує висновки та пропозиції Кабінету Міністрів України, які оформляються у вигляді протоколу засідання, щодо прийняття рішень стосовно розглянутих проектів актів тощо [153].

До складу урядових комітетів входять державні службовці центральних органів виконавчої влади, а в їх засіданнях можуть брати участь керівники заінтересованих органів виконавчої влади, які брали участь у підготовці й погодженні проектів актів, а також керівники центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інші посадові особи, участь яких необхідна для обговорення включених до порядку денного питань [153].

Крім урядових комітетів, при Кабінеті Міністрів України можуть утворюватися інші допоміжні органи, зокрема ради, комісії, робочі групи. Наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань забезпечення функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції» від 27 травня 2015 р. утворено Міжвідомчу робочу групу з питань забезпечення функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції як консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України. Основними завданнями міжвідомчої робочої групи визначено такі: 1) проведення аналізу потреб і підготовка плану дій із забезпечення функціонування Національного агентства

з питань запобігання корупції; 2) підготовка з урахуванням міжнародних стандартів і кращих іноземних практик пропозицій щодо визначення територіальної та штатної структури, штатного розпису й кошторису Національного агентства з питань запобігання корупції; розроблення нормативно-правових актів, що регулюють здійснення Національним агентством з питань запобігання корупції своїх повноважень і функцій, тощо [209].

З метою підготовки пропозицій щодо розроблення Концепції реформування правоохоронних органів було утворено відповідну робочу групу, основними завданнями якої є: 1) проведення аналізу основних проблем організації діяльності правоохоронних органів; 2) визначення шляхів, механізму та способів реформування правоохоронних органів; 3) підготовка з урахуванням загальновизнаних міжнародних норм і стандартів пропозицій щодо вдосконалення та оптимізації системи правоохоронних органів; 4) сприяння забезпеченню координації дій центральних органів виконавчої влади з питань, що належать до її компетенції [210].

У 2015 р. також було утворено міжвідомчу робочу групу з питань залучення міжнародних компаній (радників) до реформування державної митної справи як тимчасовий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України, завданнями якого є: 1) аналіз пропозицій щодо реформування державної митної справи, поданих міжнародними компаніями (радниками); 2) розроблення рекомендацій щодо врахування пропозицій [211].

Варто зазначити, що з метою забезпечення механізму громадського контролю за діяльністю органів державної влади, у тому числі органів виконавчої влади, було затверджено Постанову Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Відповідно до цієї постанови консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про

діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів [212].

Цією постановою Кабінету Міністрів України затверджено Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації, відповідно до якого громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі держадміністрації є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [212]. Громадські ради функціонують при інших органах державної влади, наприклад при Генеральній прокуратурі України [213].

При цьому в Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні акцентовано увагу на необхідності запровадження чітких механізмів удосконалення громадського контролю за органами державної влади шляхом своєчасного й достовірного інформування суспільства, у тому числі через підготовку та періодичне оприлюднення «білих книг» про діяльність органів державної влади, проведення громадської експертизи проектів нормативно-правових актів і врахування її висновків, а також створення громадських експертних рад при органах державної влади [70].

При Кабінеті Міністрів України постійно функціонує Рада підприємців. Її основними завданнями є такі: 1) сприяння у формуванні дієвого механізму взаємодії органів виконавчої влади й суб'єктів господарювання на засадах партнерства, відкритості та прозорості; 2) подання до регуляторних органів пропозицій щодо необхідності перегляду нормативно-правових актів у сфері підприємництва; 3) участь у здійсненні заходів із відстеження результативності введених у дію регуляторних актів та підготовка рекомендацій Кабінету

Міністрів України, центральним і місцевим органам виконавчої влади; 4) розгляд пропозицій суб'єктів підприємницької діяльності щодо внесення змін до актів законодавства з метою створення сприятливих умов для розвитку підприємництва в Україні, удосконалення системи забезпечення захисту права власності тощо. До складу Ради підприємців входять особи, рекомендовані всеукраїнськими громадськими організаціями, організаціями роботодавців, громадськими радами при Кабінеті Міністрів України тощо [214].

Отже, розповсюдженою є практика залучення громадськості до складу допоміжних органів при органах державної влади, зокрема тих, що діють у межах реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.

Крім того, у 2014 р. за ініціативою громадських експертів, міжнародних організацій і Секретаріату Кабінету Міністрів України було створено Центр підтримки реформ, який став постійно діючим комунікаційно-координаційним органом між експертною спільнотою й урядом України в питаннях вироблення та просування проектів негайних антикризових реформ через розробку, просування та допомогу у втіленні громадськістю необхідного законодавства. Головними завданнями Центру підтримки реформ стали такі: організація постійно діючої комунікації експертної спільноти та виконавчої влади з питань впровадження ключових реформ України; експертно-методичний супровід ключових реформ, у тому числі напрацювання рішень «кризових питань», що потребують оперативного реагування; залучення та консолідація кращого українського та міжнародного досвіду в процес імплементації ключових реформ; комунікація рішень, прийнятих спільно урядом і громадськістю з визначених напрямів реформ [215].

Таким чином, особливостями діяльності інших допоміжних органів при Кабінеті Міністрів України є такі: 1) утворюються на постійній або тимчасовій основі для виконання пріоритетних державних завдань і для забезпечення конкретного напрямку діяльності уряду; 2) до їх складу можуть входити представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування,

науковці, представники громадськості; 3) утворюються та ліквідуються за рішенням уряду; 4) деякі із цих органів очолюються Прем'єр-міністром України або іншими членами уряду.

Досліджуючи питання діяльності допоміжних органів, необхідно звернутися до аналізу тих із них, що функціонують при інших вищих органах державної влади, зокрема при Конституційному Суді України, Верховному Суді України та Генеральній прокуратурі України.

Так, згідно зі ст. 152 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» в редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» організаційне забезпечення роботи суду здійснює його апарат, який очолює керівник апарату. Керівника апарату Верховного Суду України та його заступників призначає на посаду та звільняє з посади Голова Державної судової адміністрації України за поданням голови відповідного суду. Правовий статус працівників апарату суду визначається Законом України «Про державну службу». Умови оплати праці, матеріально-побутового, медичного, санаторно-курортного та транспортного забезпечення працівників апарату суду визначаються на засадах, встановлених для відповідної категорії працівників апаратів центральних і місцевих органів виконавчої влади [216]. Структуру Апарату Верховного Суду України складають керівник, приймальня Голови Верховного Суду України, Управління забезпечення діяльності керівництва Верховного Суду України, Управління забезпечення діяльності Судової палати в адміністративних справах, Управління забезпечення діяльності Судової палати у господарських справах, Управління забезпечення діяльності Судової палати у кримінальних справах, Управління забезпечення діяльності Судової палати у цивільних справах, Служба судових розпорядників (на правах відділу), Правове управління, Відділ аналізу судової статистики та узагальнення судової практики, Управління кадрової роботи, Відділ мобілізаційної роботи, Управління інформаційних технологій, Фінансово-економічне управління, Управління забезпечення взаємодії із засобами масової інформації та

видавничої діяльності, Відділ міжнародного співробітництва, Відділ прийому громадян, Господарське управління [217].

Для підготовки наукових висновків із питань діяльності Верховного Суду України, якщо необхідним є наукове забезпечення, утворюється Науково-консультативна рада з висококваліфікованих фахівців у галузі права [216]. До повноважень ради відносяться такі: підготовка наукових висновків щодо відповідної норми права; попередній розгляд проектів висновків Пленуму Верховного Суду України щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням судової системи України; попередній розгляд проектів конституційних подань Верховного Суду України до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України; попередній розгляд інших питань діяльності Верховного Суду України, підготовка яких потребує наукового забезпечення [218]. До складу ради входять заступник голови, судді Верховного Суду України, а також науковці (кандидати та доктори юридичних наук).

Отже, при Верховному Суді України утворюються два види допоміжних органів: апарат Верховного Суду України, працівники якого є державними службовцями та основним завданням якого є організаційне забезпечення роботи Верховного Суду України, та Науково-консультативна рада.

Організаційне, науково-експертне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення діяльності Конституційного Суду України здійснює Секретаріат Конституційного Суду України на чолі з керівником Секретаріату Конституційного Суду України. Крім того, Конституційний Суд України на своєму засіданні утворює із суддів Конституційного Суду України постійні комісії Конституційного Суду України, що є його допоміжними робочими органами з питань організації його внутрішньої діяльності, а також може утворювати тимчасові комісії для додаткового дослідження питань, пов'язаних

із конституційним провадженням у справі, за участю фахівців у відповідних галузях права [111].

До складу Секретаріату Конституційного Суду України входять керівництво, Управління правової експертизи, Відділ опрацювання конституційних звернень, Експертно-правовий відділ з питань публічного права, Експертно-правовий відділ з питань приватного права, Науково-аналітичний відділ, Відділ забезпечення засідань колегій суддів, постійних та тимчасових комісій та Конституційного Суду України, Відділ обліку та систематизації законодавства та інші [219].

Отже, допоміжні органи при Конституційному Суді України та Верховному Суді України покликані передусім забезпечувати умови для виконання суддями своїх конституційних обов'язків щодо здійснення правосуддя, у тому числі конституційного, а також щодо забезпечення правильного й однакового застосування судами законодавства.

Генеральна прокуратура України, на відміну від вищих органів судової влади, самостійно організовує свою діяльність, зокрема відповідальність за це покладається на її керівництво [220]. Водночас для сприяння у виконанні завдань, покладених на органи прокуратури Законом України «Про прокуратуру», та вивчення пропозицій щодо вдосконалення їх організації та діяльності при Генеральній прокуратурі України на підставі ч. 2 ст. 51 Закону України «Про прокуратуру» утворюється Науково-методична рада як постійно діючий консультативно-дорадчий і науково-методичний орган. Члени ради працюють на громадських засадах [213]. До складу ради входять керівництво Генеральної прокуратури України, науковці, працівники вищих навчальних закладів [221].

Таким чином, допоміжні органи при вищих органах державної влади утворюються з метою забезпечення діяльності останніх, зокрема для вирішення органами державної влади питань, які мають пріоритетне державне значення. Допоміжні органи, розглянуті в цьому підрозділі, як правило, не мають статусу

юридичної особи, а до їх складу входять представники органів державної влади, науковці та представники громадськості.

## **Висновки до розділу 2**

1. Апарат Верховної Ради України, Адміністрація Президента України та Секретаріат Кабінету Міністрів України характеризуються такими ознаками: 1) є постійно діючими допоміжними державними органами, які не належать до жодної гілки влади; 2) їх штатну основу складають державні службовці, які утримуються за рахунок Державного бюджету України; 3) сформовані й наділені компетенцією законодавством України та актами тих органів, при яких вони утворюються; 4) самостійно не здійснюють владних повноважень, оскільки є похідними від конституційних повноважень органів державної влади, при яких вони утворені; 5) не видають нормативно-правових актів; 6) забезпечують діяльність політичних органів; контролюють виконання їх рішень і забезпечують їх оформлення в належну форму: закон, указ, постанова; 7) забезпечують правонаступництво (інституційну пам'ять органів, які формуються шляхом усеукраїнських виборів і діяльність яких не здійснюється на постійній основі).

2. Апарат Верховної Ради України, Адміністрація Президента України та Секретаріат Кабінету Міністрів України – це постійно діючі допоміжні державні органи, які утворюються Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України, відповідно, у порядку та відповідно до Конституції України, законів України та рішень цих органів державної влади, які здійснюють правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, фінансове й матеріально-технічне забезпечення діяльності цих політичних органів, а також усебічне обслуговування нормотворчого процесу з метою створення найбільш сприятливих умов для виконання парламентом, главою держави та урядом конституційних повноважень.

3. Апарат Верховної Ради України характеризується такими відмінними особливостями: 1) керівник призначається парламентом за поданням Голови Верховної Ради України; 2) формування структури та персонального складу здійснюється за поданням Керівника Апарату парламенту Головою Верховної Ради України; 3) несе відповідальність за результати своєї роботи безпосередньо перед Верховною Радою України.

4. Конституційно-правовий статус Адміністрації Президента України характеризується такими особливостями: 1) створення та функціонування цього органу залежить від рішення глави держави; 2) рішення приймаються в єдиначальному порядку та не підлягають державній реєстрації; 3) Глава Адміністрації Президента України призначається одноособово Президентом України та несе персональну відповідальність за виконання своїх повноважень винятково перед Президентом України.

5. Секретаріат Кабінету Міністрів України характеризується такими особливостями: 1) ним керує Міністр Кабінету Міністрів України, тобто член уряду; 2) кожен працівник Секретаріату уряду несе персональну відповідальність за виконання своїх посадових обов'язків; 3) формування нового уряду не зумовлює звільнення службовців Секретаріату Кабінету Міністрів України, крім керівництва та працівників патронатних служб.

6. До особливостей Ради національної безпеки і оборони України, що відрізняють її з-поміж інших державних органів, утворених Президентом України, варто віднести такі: 1) її правовий статус визначено в Конституції України; 2) очолює особисто Президент України, а до її складу за посадою входять керівники вищих і центральних органів державної влади; 3) володіє державно-владними повноваженнями у сфері забезпечення національної безпеки та оборони; 4) уповноважена приймати обов'язкові для виконання рішення, які затверджуються актами Президента України; 5) має свою систему допоміжних органів, включаючи власний апарат, інші органи організаційного, інформаційно-аналітичного забезпечення.

7. Особливостями інших допоміжних органів, які утворюються Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України, є такі: 1) до їх складу, крім професійних державних службовців, можуть входити представники громадськості, науковці, представники інших органів державної влади й органів місцевого самоврядування; 2) деякі із цих органів очолюють безпосередньо Президент України або керівники його Адміністрації, Прем'єр-міністр України або міністри; 3) деякі із цих органів діють на громадських засадах; 4) забезпечення діяльності окремих допоміжних органів здійснюють структурні підрозділи постійно діючих допоміжних органів (Апарат Верховної Ради України, Адміністрація Президента України, Секретаріат Кабінету Міністрів України).

### РОЗДІЛ 3.

## ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДОПОМІЖНИХ ОРГАНІВ ПРИ ВИЩИХ ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

### 3.1. Стан законодавчого регулювання діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади

У своїй діяльності допоміжні органи при вищих органах державної влади керуються Конституцією України та законами України, а також підзаконними актами. Крім того, законодавством України визначаються конституційно-правові засади утворення цих органів, кваліфікаційні вимоги до персоналу, порядок призначення на посаду працівників та інші питання, що стосуються організації й функціонування цих органів. У зв'язку із цим існує пряма залежність ефективності діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади від стану законодавчого регулювання в цій сфері.

При цьому, визначаючи стан законодавчого регулювання діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади, необхідно з'ясувати, які недоліки та прогалини існують у національному законодавстві в означеній сфері.

У науковій літературі висловлюються зауваження щодо недоліків законодавчого регулювання діяльності допоміжних органів при парламенті, главі держави та уряді, а також пропозицій щодо їх усунення.

Так, деякі науковці відмічають недосконалість існуючої структури та системи допоміжних органів при вищих органах державної влади. Зокрема, на думку В. І. Шевелева, існує необхідність внесення змін до структури апарату парламенту для підвищення інформаційного забезпечення парламенту, а також виконання інших напрямів забезпечувальної діяльності [41, с. 22].

Розглядаючи обґрунтованість такого зауваження, треба звернутися до аналізу Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [51] та

Положення про Апарат Верховної Ради України [50]. Так, особливе значення в організації діяльності Верховної Ради України має інформаційне забезпечення. Відповідно до п. 9 Положення про Апарат Верховної Ради України у сфері інформаційного та комп'ютерно-технологічного забезпечення діяльності Верховної Ради України Апарат: 1) забезпечує доступ Верховної Ради України, її органів і народних депутатів України до відповідної внутрішньої й міжнародної інформації з різних питань; 2) формує та підтримує в належному стані інтегрований банк даних, що забезпечує законопроектну та правозастосовну діяльність Верховної Ради України; 3) здійснює організацію, створення й забезпечення функціонування комп'ютеризованої інформаційної системи колективного користування, що охоплює законотворчий процес; 4) забезпечує інформаційно-технологічне ведення пленарних засідань Верховної Ради України [50] тощо.

В Апараті Верховної Ради України інформаційне забезпечення певною мірою покладається на такі структурних підрозділи: Головне управління документального забезпечення, Інформаційне управління, Управління комп'ютеризованих систем. Тому очевидно, що Апарат Верховної Ради України має у своєму складі відповідні структурні підрозділи, на які покладається інформаційне забезпечення парламенту. Це стосується також інших напрямів забезпечувальної (організаційного, наукового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення) діяльності Апарату Верховної Ради України.

Водночас щодо системи інших органів Верховної Ради України, зокрема комітетів і комісій, необхідно вказати на відсутність чіткого правового регулювання організаційних принципів їх утворення. Унаслідок цього спостерігається диспропорційність навантаження щодо опрацювання законопроектів, які знаходяться на розгляді у Верховній Раді України [159].

Так, Законом України «Про комітети Верховної Ради України» [157] регламентовано принципи діяльності комітетів, порядок визначення їх особового складу, граничної чисельності, права й обов'язки комітетів, їх

функції тощо. Окремі питання утворення та діяльності комітетів визначено в ст. ст. 81–84 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». Зокрема, у ч. 4 ст. 81 цього закону зазначається, що квоти розподілу посад голів комітетів, перших заступників, заступників голів, секретарів і членів комітетів визначаються пропорційно від кількісного складу депутатських фракцій (депутатських груп) до фактичної чисельності народних депутатів у порядку, встановленому Верховною Радою України [51]. Однак організаційні принципи формування парламентських комітетів і порядок визначення їх структури конституційним законодавством не передбачені.

Аналіз Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» [158] показує, що предмет відання деяких комітетів співпадає. Так, наприклад, до відання Комітету з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності входить організація й діяльність органів прокуратури, органів внутрішніх справ, податкової міліції (у частині оперативно-розшукової діяльності), інших правоохоронних органів, а до відання Комітету з питань національної безпеки і оборони – законодавче забезпечення діяльності органів служби безпеки, розвідки й контррозвідки, органів прикордонної служби, захист державної таємниці. Подібна ситуація спостерігається й щодо повноважень деяких інших комітетів (Комітет з питань промислової політики і підприємництва, Комітет з питань економічної політики, Комітет у закордонних справах, Комітет з питань європейської інтеграції тощо). Тому оптимальним варіантом було б суміщення компетенції деяких комітетів або об'єднання самих комітетів.

Що стосується утворення тимчасових комісій, то в конституційному законодавстві не визначено підстави їх утворення. Згідно із ч. ч. 3–4 ст. 89 Конституції України Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, утворює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу

Верховної Ради України. При цьому встановлено, що висновки та пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства й суду [1].

Статтею 85 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» регламентовано, що Верховна Рада України може прийняти рішення про утворення тимчасової спеціальної комісії для підготовки й попереднього розгляду питань, а також для підготовки й доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради України на правах головного комітету [51]. Водночас конкретні підстави утворення таких комісій не закріплено. Тому варто погодитися з пропозицією А. В. Медвідя, який вважає, що на законодавчому рівні доцільно встановити такі підстави створення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України:

- повідомлення про порушення Конституції України, законів України органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими, службовими особами стосовно питань, що становлять суспільний інтерес, або виявлення фактів таких порушень;

- повідомлення про обставини, які загрожують суверенітету, територіальній цілісності України або її економічним, науково-технічним, національно-культурним, соціальним інтересам та охороні довкілля;

- повідомлення про масове порушення прав, свобод і законних інтересів громадян, їх об'єднань чи зловживання владою посадовими, службовими особами, що завдало істотної шкоди суспільним інтересам [109, с. 11].

Також доцільно прийняти спеціальний Закон України «Про тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України», у якому визначити функції, права та обов'язки тимчасових комісій, їх види, принципи й організацію діяльності тощо. Треба зазначити, що до Верховної Ради України було подано низку законопроектів із цього питання.

Зокрема, у 2008 р. в парламенті на розгляді знаходився проект Закону України «Про тимчасові комісії Верховної Ради України» (реєстраційний № 3250) [222], ініціатором якого виступив народний депутат О. Б. Фельдман. Цей законопроект за результатами розгляду в першому читанні було відхилено.

При цьому у висновку Головного науково-експертного управління було зазначено, що законопроект треба доопрацювати [223].

На сьогодні на розгляді у Верховній Раді України знаходиться законопроект «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» (реєстраційний № 1098 від 28 листопада 2014 р.) [224], розроблений за ініціативою народних депутатів А. А. Кожем'якіна, Ю. В. Тимошенко, О. Р. Березька та інших. Цей законопроект очікує на розгляд. Щодо його змісту Головним науково-експертним управлінням надано висновок від 17 березня 2015 р. [225], відповідно до якого законопроект потребує доопрацювання.

Отже, законопроект № 1098 має бути розглянуто та прийнято з урахуванням наведених у висновку Головного науково-експертного управління зауважень.

Деякі науковці наголошують на потребі вдосконалення правового регулювання структури й системи допоміжних органів при главі держави.

Так, І. І. Бодрова зазначає, що аналіз системної організації допоміжних органів при Президентові України засвідчує відсутність чіткої, нормативно визначеної системи цих органів, а також нормативного механізму внутрішньосистемної взаємодії. З огляду на це науковець пропонує: по-перше, нормативно закріпити систему принципів і вимог формування допоміжних органів при Президентові України; по-друге, встановити нормативну систему видів допоміжних органів за функціональним принципом: вид допоміжного органу (комісія, рада, комітет, робоча група) тоді буде визначатися залежно від характеру та змісту покладених на цей орган завдань [10, с. 104].

З висловленою пропозицією можна цілком погодитися, оскільки її прийняття, з одного боку, сприятиме оптимізації системи та структури допоміжних органів при Президентові України, а з іншого – не порушить конституційних засад (п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України), відповідно до яких допоміжні органи утворюються Президентом України.

Подібні пропозиції представлені науковцем О. В. Щипановим, який зазначив, що перспективними напрямками вдосконалення правового регулювання будови й функціонування системи забезпечення діяльності глави держави є такі: 1) нормативне встановлення мети й завдань системи забезпечення діяльності глави держави, її будови та форм функціонування; 2) упорядкування в нормативних правових актах складу допоміжних органів при главі держави, уточнення критеріїв розрізнення дорадчих і консультативних типів органів і відповідна трансформація згідно із цими критеріями діючих органів; 4) перетворення органів, організацій і посадових осіб, формально включених у систему забезпечення діяльності глави держави, проте не пов'язаних з іншими елементами цієї системи зв'язками змістовного типу [27, с. 8].

Фактично науковець пропонує визначити конституційно-правовий статус відповідних допоміжних органів на законодавчому рівні. У зв'язку із цим виникає логічне питання про те, який нормативно-правовий акт повинен регулювати правовий статус відповідних органів і їх посадових осіб: Конституція України, спеціальний закон або підзаконний нормативно-правовий акт. Із цього приводу треба зазначити, що в 2008 р. народним депутатом Ю. А. Кармазіним на розгляд Верховної Ради України було винесено законопроект «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» (реєстраційний № 3215) [226]. Згідно із цим законопроектом забезпечення виконання конституційних повноважень Президентом України здійснює канцелярія, структуру якої складають юридичне управління, управління зовнішньої політики, з питань внутрішньої політики, організаційно-кадрової роботи та взаємодії з Верховною Радою України, Конституційним Судом України, Державною судовою адміністрацією, Кабінетом Міністрів України, контролю, листів і прийому громадян, господарського забезпечення; прес-служба Президента України; служба Протоколу Президента України; бухгалтерія; відділи кадрів, загальний,

нагород, з питань громадянства, з питань помилування, комп'ютеризації й оргтехнічного забезпечення та бібліотека [226]. Законопроектом регламентовано завдання та компетенцію канцелярії, правовий статус її посадових осіб, взаємовідносини з посадовими особами апаратів органів законодавчої, виконавчої та судової гілок влади України, компетенцію керівництва канцелярії, кваліфікаційні вимоги, що висуваються до кандидатів на посади в канцелярії, гарантії та компенсацію їх діяльності.

Отже, законопроект на досить високому рівні визначає правовий статус канцелярії глави держави, тому він має бути підтриманий і прийнятий із деякими необхідними, на нашу думку, доповненнями та змінами. Зокрема, вважаємо, що не варто уточнювати конкретну назву та структуру основного допоміжного органу Президента України, а залишити вирішення цього питання на розсуд глави держави, а також більш детально врегулювати діяльність інших консультативно-дорадчих і допоміжних органів при главі держави. Тому закон може мати назву «Про консультативно-дорадчі та інші допоміжні органи та служби при Президентові України». У ньому варто упорядкувати організаційні засади утворення допоміжних органів (визначити, які допоміжні органи можуть утворюватися для виконання тих чи інших завдань).

Деякі науковці звертають увагу на такий аспект оптимізації структури та системи допоміжних органів при главі держави, як утворення окремих структурних підрозділів, яких, на їх думку, бракує для всебічного забезпечення ефективного виконання Президентом України його конституційних повноважень.

Зокрема, в умовах реформування системи державного управління, зміцнення владної вертикалі М. Ф. Хараджиєв запропонував (відповідно до конституційних повноважень Президента України та його Адміністрації) при главі держави сформувати інформаційно-аналітичний центр. Основними завданнями центру можуть бути такі: створення єдиної інформаційної бази контролю за дотриманням порядку розгляду звернень, у тому числі виходячи з багатофункціональної діяльності Адміністрації Президента України;

організація своєчасного обміну інформацією для підготовки та здійснення перевірок; здійснення взаємодії й координації суб'єктів обліку, аналізу та контролю [26, с. 10].

У структурі Адміністрації Президента України функціонують Головний департамент забезпечення доступу до публічної інформації, Служба Президента України та інші структурні підрозділи, на які покладається виконання відповідних функцій із розгляду звернень громадян. Тому пропозицію науковця вважаємо не цілком обґрунтованою.

В. В. Сухонос пропонує запровадити інститут президентських префектів, які стануть повноважними представниками глави держави в усіх адміністративно-територіальних одиницях вищого рівня в Україні, що, на думку науковця, є важливим кроком на шляху адміністративно-територіальної реформи як один із заходів, пов'язаних із процесами деконцентрації. Для того щоб цей інститут виконав своє призначення, необхідно прийняти відповідні нормативно-правові актів, які б чітко визначили права, обов'язки та відповідальність цієї посадової особи. За основу ж правового статусу президентського префекта вчений пропонує взяти положення, передбачені Законом України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» [17, с. 341–342].

Пропозиція науковця, на нашу думку, заслуговує на схвалення, оскільки запровадження діяльності регіональних представників глави держави сприятиме налагодженню зв'язків Президента України з органами державної влади на місцях та органами місцевого самоврядування, надходженню до глави держави більш достовірної й оперативної інформації про ситуацію в регіонах тощо. Це у свою чергу значно підвищить ефективність державної політики регіонального соціально-економічного розвитку.

Так, на розгляді Верховної Ради України знаходиться законопроект «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» (реєстраційний № 2217а), у якому пропонується введення посади префекта. Префект є представником виконавчої влади на місцях, призначається та

звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. При цьому до повноважень префекта віднесено: 1) здійснення нагляду за додержанням Конституції України й законів України органами місцевого самоврядування; 2) координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції України й законів України; 3) забезпечення виконання державних програм; 4) спрямування й організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 5) здійснення інших повноважень, визначених Конституцією України та законами України [227].

Постановою Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» від 31 серпня 2015 р. № 656 було попередньо схвалено зазначений законопроект [228].

Отже, пропозиція щодо заснування посади префектів на місцях частково прийнята, що, на нашу думку, є вдалим кроком.

Продовжуючи тему оптимізації системи допоміжних органів Президента України, необхідно також пригадати, що з метою забезпечення механізму громадського контролю за діяльністю органів державної влади, у тому числі глави держави, Президентом України в 2006 р. було створено Раду громадськості як консультативно-дорадчий орган, діяльність якого спрямовувалася на забезпечення реалізації конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, а також залучення представників громадськості, науковців і фахівців до підготовки проектів найважливіших рішень глави держави [229]. Цей орган було ліквідовано в 2010 р. на підставі Указу Президента України «Про ліквідацію Ради громадськості» [230]. Після цього аналогічного органу повторно утворено не було.

Водночас, відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання», для здійснення своєї мети громадське об'єднання має право звертатися до

органів державної влади з пропозиціями (зауваженнями), заявами та скаргами; брати участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади та стосуються важливих питань державного й суспільного життя; брати участь у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади [231]. Частково права громадян на участь в управлінні державними справами, у розробці проектів нормативно-правових актів реалізуються шляхом їх залучення до складу деяких допоміжних органів (робочих груп, комісій) для проведення експертизи нормативних актів, надання наукових консультацій тощо (науковці, громадські діячі). Однак для реалізації повноважень у сфері здійснення громадського контролю за діяльністю Президента України, інших органів державної влади цього не достатньо, особливо в умовах провадження державної політики запобігання корупції й очищення влади. Тому очевидною є необхідність формування Ради громадського контролю при Президентові України, яка має бути організована подібно до тих, що утворені при інших органах державної влади [232]. У Положенні про Раду громадського контролю необхідно визначити порядок її утворення, повноваження, завдання та функції цього органу, а також інші питання діяльності.

Крім того, необхідно упорядкувати діяльність допоміжних органів при главі держави, до завдань яких входять розробка й аналіз законопроектів про внесення змін до Конституції України. На сьогодні таким органом є Конституційна комісія, яка функціонує відповідно до Положення про Конституційну комісію від 3 березня 2015 р. № 119 [233]. У складі комісії функціонує три робочі групи: робоча група з питань децентралізації; робоча група з прав, свобод та обов'язків людини та громадянина; робоча група з питань правосуддя та суміжних правових інститутів. Серед членів Конституційної комісії є представники органів законодавчої (В. Б. Гройсман, І. С. Алексєєв, Л. О. Ємець та інші) і судової влади (В. М. Кравчук, Д. Д. Луспенник та інші), а також політичні діячі, науковці (В. Л. Мусіяка,

І. О. Когут та інші) та інші фахівці [234]. Логічно було б, щоб Президент України належав до членів комісії.

До останніх розробок Конституційної комісії належать декілька проектів змін до Конституції України в частині правосуддя, у частині децентралізації влади, з питань прав, свобод та обов'язків людини й громадянина [235]. Ці розробки містять низку пропозицій щодо вдосконалення Конституції України. Наприклад, у проекті змін до Конституції України в частині правосуддя запропоновано внести доповнення до ст. 55 Конституції України, надавши право кожному звернутися з конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, передбачених Конституцією України, та в порядку, визначеному законом [236]. Також внесено пропозиції щодо уточнення повноважень Верховної Ради України (вилучення повноважень щодо обрання суддів безстроково, висловлення недовіри Генеральному прокуророві тощо), повноважень Президента України (вилучення повноваження щодо утворення судів, щодо звільнення суддів Конституційного Суду України) тощо. Отже, діяльність Конституційної комісії є досить ефективною та має визначальне значення під час розробки проектів змін до Конституції України. Тому діяльність цього органу необхідно регламентувати детальніше. Зокрема, треба уточнити правовий статус її членів, визначити, що цей орган діє на громадських засадах, і врегулювати інші питання, які мають значення для ефективної діяльності Конституційної комісії.

Варто зазначити, що Конституційна комісія при Президентові України є тимчасовим органом. Зокрема, до 2014 р. подібні функції виконував інший допоміжний орган – Конституційна Асамблея, утворена на підставі Указу Президента України «Про Конституційну Асамблею» [237] та ліквідована в 2014 р. [238]. Таким чином, зважаючи на те, що триває конституційна реформа, можливо Конституційну комісію перетворити на постійно діючий допоміжний орган при Президентові України.

Деякі науковці порушують проблему неефективної організації діяльності Адміністрації глави держави. Зокрема, О. М. Осавелюк зазначає, що

централізована структура, заснована на жорсткому підпорядкуванні вищим інстанціям, негативно впливає на ефективність роботи допоміжного органу. Оскільки інформація, що надходить до Адміністрації Президента України, може бути заблокована, якщо відомості, які вона містить, розходяться з поглядами її керівника (Глави Адміністрації Президента України). Таким чином, до глави держави надходить тільки інформація, яка поділяється Головою Адміністрації Президента України [23, с. 281].

Відповідно до п. 9 Положення про Адміністрацію Президента України Глава Адміністрації подає на підпис Президентові України проекти указів, розпоряджень і доручень Президента України та інші документи, підписує додатки до актів Президента України, визначає єдиний порядок проходження й опрацювання документів в Адміністрації тощо [54]. Отже, значна частина рішень приймаються в Адміністрації Президентові України в одноособовому порядку.

На нашу думку, зважаючи на те, що Глава Адміністрації Президента України несе персональну відповідальність за виконання покладених на Адміністрацію Президентові України завдань, а також враховуючи те, що Адміністрація Президента України має широкий спектр повноважень і завдань, централізоване управління, що існує в цьому допоміжному органі, є цілком виправданим та за сучасних умов найбільш ефективним.

У контексті вирішення питання покращення системи та структури допоміжних органів при вищих органах державної влади необхідно також звернутися до аналізу законодавства у сфері регулювання діяльності допоміжних органів при Кабінеті Міністрів України, передусім Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Так, на основі порівняння положень Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [59] з Положенням про Секретаріат Кабінету Міністрів України [93], Регламентом Кабінету Міністрів України [153] та Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» [152] можна дійти висновку, що структура Секретаріату уряду далека

від оптимальної. Зокрема, кількість департаментів має відповідати повноваженням Кабінету Міністрів України (ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») у таких сферах: економіки та фінансів; соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина; зовнішньої політики; національної безпеки й обороноздатності; вдосконалення державного управління та державної служби [59].

Крім того, як вірно зауважує Т. В. Закупень, необхідна розробка правового механізму реалізації інформаційних відносин у Секретаріаті уряду на основі повного законодавчого регулювання комплексу суспільних відносин, що виникають в інформаційних процесах, у тому числі прийняття концепції та програми законодавчого регулювання у сфері інформаційного забезпечення діяльності й використання інформаційних ресурсів у Секретаріаті уряду, створення єдиного органу супроводу з розробки та впровадження єдиної системи інформаційного забезпечення Секретаріату уряду [44, с. 8].

У структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України [152] відсутній підрозділ, відповідальний за створення єдиного інформаційного простору в уряді, забезпечення оперативного доступу уряду та його Секретаріату до інформації, ефективного інформаційного обміну з іншими органами державної влади. Тому необхідно не тільки утворити в структурі Секретаріату уряду відповідний підрозділ, а й закріпити в Положенні про цей структурний підрозділ покладені на нього завдання й повноваження.

З розглянутою вище проблемою оптимізації структури та системи допоміжних органів при вищих органах державної влади тісно пов'язаний інший недолік конституційно-правового регулювання їх діяльності, а саме відсутність чіткого розподілу їх повноважень на законодавчому рівні.

Так, на думку Я. О. Берназюка, до основних існуючих проблем у цій можна віднести відсутність чіткого розмежування повноважень між суб'єктами забезпечення діяльності Президента України; недосконалість системи

координації та планування роботи цих суб'єктів, що має своїм наслідком незначну кількість актів, які видаються або ініціюються главою держави; низький рівень використання наукового потенціалу для розробки та проведення експертизи проектів актів Президента України [9, с. 351].

Деякі науковці пропонують провести реорганізацію допоміжного апарату, спрямовану на ліквідацію дублюючих один одного структурних підрозділів, скорочення ланок, які не дають відчутного ефекту та загальне скорочення чисельності персоналу [23, с. 295].

З подібною пропозицією треба погодитися. Наприклад, В. Л. Федоренко пропонує реорганізацію шляхом об'єднання двох інститутів: Інституту законодавства Верховної Ради України та Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України, що, на думку науковця, було б логічним з огляду на необхідність створення єдиного мозкового центру в особі Національного інституту стратегічних досліджень [33, с. 255].

Так, наприклад, у Республіці Білорусь ще в 1997 р. було створено Національний центр законопроектної діяльності при Президентові Республіки Білорусь [239; 240]. До повноважень центру віднесено такі: розробку спільно з Міністерством юстиції Правил підготовки проектів нормативних актів глави держави; розробку державних програм підготовки проектів нормативних актів і щорічних планів підготовки законопроектів, які затверджуються главою держави; погодження програм і планів підготовки проектів нормативних правових актів нормотворчих органів; здійснення контролю за реалізацією державних програм і щорічних планів підготовки законопроектів; підготовку на замовлення нормотворчих органів проектів нормативних правових актів; проведення обов'язкової юридичної та кримінологічної експертизи проектів законів, внесених на розгляд парламенту, а також змін або доповнень, які вносяться в ці проекти; надання висновків до проектів нормативних актів, що вносяться на розгляд нормотворчого органу; підготовку й підтримку Зводу законів у контрольному стані; вивчення практики застосування нормативних актів і здійснення прогнозування ефективності їх застосування [241].

Однак пропозиція В. Л. Федоренко щодо створення Центру законодавчих ініціатив замість двох існуючих інститутів є дещо спірною, оскільки у такому випадку Верховна Рада України не матиме при собі важливого дорадчо-консультативного органу, який би виконував функції щодо розробки та проведення експертизи проектів законодавчих актів. Водночас варто погодитися з необхідністю оптимізації діяльності Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України.

Досить чітко шляхи оптимізації діяльності Національного інституту стратегічних досліджень сформульовано М. П. Рачинською. На її думку, вони полягають в утворенні ефективного механізму стратегічного планування нормопроектної діяльності у взаємодії з Адміністрацією Президента України, зосередженні уваги на актах, визначених у передвиборчій програмі Президента України, його посланнях до народу та парламенту, інших програмних документах; визначенні пріоритетних напрямів експертно-правової діяльності інституту, що унеможливило б дублювання діяльності Адміністрації Президента України; забезпеченні широкої участі фахівців інституту в діяльності консультативно-дорадчих органів при Президенті України, уповноважених розробляти проекти правових актів; зосередженні уваги на системних наукових дослідженнях проблем теорії та практики нормотворчої діяльності Президента України та її нормопроектного забезпечення [33, с. 300].

Варто також звернути увагу на деяку поспішність нещодавнього рішення глави держави, викладеного в Указі «Про Національний інститут стратегічних досліджень», у якому йдеться про те, що Державне управління справами повинно стати органом, що здійснює повноваження з управління Національним інститутом стратегічних досліджень [242]. Спірність такого рішення пов'язана з тим, що Положенням про Державне управління справами цей орган віднесено передусім до органів матеріально-технічного, соціально-побутового забезпечення глави держави та інших органів державної влади [200]. Проте Національний інститут стратегічних досліджень, відповідно до свого Статуту, здійснює науково-аналітичну та прогностичну діяльність у сферах суспільного

розвитку, формує перелік наукових проектів, розробляє тематичні плани науково-дослідних робіт і забезпечує їх виконання [79]. Таким чином, якщо управління Національним інститутом здійснюватиме Державне управління справами, то до його повноважень буде входити затвердження відповідних науково-дослідних програм, планів тощо, що принципово не відповідає завданням, поставленим перед Державним управлінням справами.

На нашу думку, Інститут стратегічних досліджень має бути підпорядкований безпосередньо Президенту України або Главі Адміністрації Президента України.

Таким чином, проблема оптимізації структури та системи допоміжних органів при вищих органах державної влади залишається на сьогодні вкрай актуальною та потребує належного вирішення. Зокрема, необхідно узгодити повноваження структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України, оскільки їх повноваження дублюються з відповідними повноваженнями деяких міністерств і відомств; об'єднати ті допоміжні органи та служби або їх структурні підрозділи, які мають аналогічні або близькі завдання (наприклад, Управління з питань роботи зі зверненнями громадян та Департамент інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України та інші).

Наступним недоліком законодавчого регулювання діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади є відсутність чіткої регламентації нормотворчої процедури, у якій вони беруть активну участь. Так, Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України в межах своїх повноважень приймають нормативно-правові акти, у розробці яких покладаються на свої допоміжні органи та служби.

При цьому, як вірно зазначає Р. В. Чернолуцький, високий ступінь наявності в українському правовому полі системного, вдосконаленого, збалансованого та чіткого законодавства може бути досягнутий лише внаслідок професійної роботи різних суб'єктів нормотворчої діяльності [243, с. 51].

Складність питання полягає в тому, що в більшості положень про діяльність допоміжних органів при вищих органах державної влади прямо не передбачено приписів про порядок розроблення та внесення нормативно-правових актів на розгляд відповідного вищого органу державної влади, для забезпечення діяльності якого вони утворені. Унаслідок відсутності чітко окреслених повноважень такі органи та служби постають перед проблемою: чи вносити розроблені проекти самостійно, чи порушувати питання щодо отримання спеціального доручення на таку розробку та внесення. Необхідно передбачити та закріпити на законодавчому рівні оптимальні умови для залучення провідних фахівців у галузі права до розробки та експертизи проектів законів, указів, розпоряджень, постанов та інших нормативно-правових актів парламенту, глави держави та уряду України.

Серед основних негативних чинників, що впливають на якість нормативно-правових актів і тому спричиняють виникнення прогалин та інших недоліків права, О. М. Тарнопольська називає такі: неналежне дотримання суб'єктами правотворчості принципів правотворчої діяльності та правил законодавчої техніки, невисока правова культура суб'єктів правотворчості [244, с. 12].

Я. І. Шевченко вважає, що сучасному нормотворчому процесу гостро бракує оновленої методології, науково обґрунтованих підходів до організації нормотворчого процесу, високого фахового рівня нормопроектувальників і єдиних загальнообов'язкових правил нормотворчої діяльності [245, с. 161].

З огляду на необхідність вирішення проблеми вдосконалення нормотворчої діяльності вважаємо, що найбільш доцільним є прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти». Відповідні закони вже прийнято в низці країн СНД: Республіці Білорусь [241], Республіці Казахстан [246], Азербайджанській Республіці [247] та інших. Тому в Україні давно виникла потреба в прийнятті Закону України «Про нормативно-правові акти». При цьому питання, пов'язані з нормотворчим забезпеченням вищих органів державної влади (парламенту, глави держави, уряду), треба закріпити у

відповідних актах, які будуть регулювати діяльність допоміжних органів і служб.

Однією з основних проблем нормотворчого забезпечення діяльності Президента України, як вважає В. В. Шутович, є недостатньо унормована процедура підготовки проектів нормативно-правових актів глави держави суб'єктами його нормопроектного забезпечення діяльності з одночасною її уніфікацією та оцінкою відповідними структурними підрозділами Адміністрації Президента України, а також систематизацією нормативно-правових актів, що регулюють цей вид діяльності [19, с. 77].

Із цими зауваженням варто погодитися. На сьогодні питання нормотворчої діяльності та нормотворчого забезпеченням глави держави регламентуються указами Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» [133], «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» [248], «Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України» [249], Розпорядженням Президента України «Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президентіві України законів України» [250].

Указом Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» визначаються рішення, які оформлюються указами й розпорядженнями Президента України, суб'єкти, які можуть подавати проекти актів на підпис Президентіві України, а також те, які супроводжувальні документи подаються до проектів актів [250].

Таким чином, у законодавстві України не повною мірою врегульовано особливості нормопроектного забезпечення діяльності Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України. У зв'язку із цим є потреба врегулювання цього питання у відповідних актах.

С. В. Осауленко порушує питання вдосконалення нормотворчої діяльності Кабінету Міністрів України. На думку науковця, цьому буде сприяти

прийняття Закону України «Про нормотворчу діяльність Кабінету Міністрів України», який врегулює питання процедури, організаційних і техніко-юридичних правил розробки нормативно-правових актів Кабінетом Міністрів України й міністерствами. На рівні такого закону, як вважає вчений, треба визначити загальні вимоги до укладання текстів нормативно-правових актів усіма суб'єктами права (упорядкування нормотворчої процедури, визначення її суб'єктів, встановлення обов'язкової правової експертизи тощо) [45, с. 19].

На нашу думку, наведені питання треба регламентувати в Законі України «Про Кабінет Міністрів України». У цьому ж законі також треба уточнити порядок взаємодії Секретаріату Кабінету Міністрів України та інших допоміжних органів уряду з Адміністрацією Президента України. Так, у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» питання взаємодії Секретаріату Кабінету Міністрів України з Апаратом Верховної Ради України, Адміністрацією Президента України та іншими допоміжними органами врегульовано не досить повно. Зокрема, у ч. 2 ст. 26 зазначається, що Секретаріат Кабінету Міністрів України відповідає на звернення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України, надає їм інформацію, необхідну для виконання покладених на них завдань. Відповідно до ч. 2 ст. 47 Секретаріат Кабінету Міністрів України, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», забезпечує розгляд і надання відповідей на запити, що надходять до Кабінету Міністрів України [59].

Отже, у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» необхідно в окремій статті прописати всі питання взаємодії між Секретаріатом Кабінету Міністрів України, Апаратом Верховної Ради України, Адміністрацією Президента України, а також Апаратом Ради національної безпеки і оборони України. Зокрема, необхідно визначити засади взаємодії (рівність цих органів), напрями такої взаємодії (документообіг, надання відповідей на інформаційні запити, організація спільних робочих груп, проведення спільних засідань тощо), осіб, відповідальних за цей процес (керівники відповідних допоміжних

органів), тощо. Подібні доповнення також необхідно внести до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

Крім того, варто зазначити, що до 27 січня 1999 р. діяв Указ Президента України «Питання взаємодії Адміністрації Президента України і апарату Кабінету Міністрів України» [251], який визначав головні питання взаємодії Адміністрації Президента України з Апаратом Кабінету Міністрів України, відповідальних посадових осіб тощо. На сьогодні чинними є укази Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» [133] та «Питання організації взаємодії з Кабінетом Міністрів України під час підготовки проектів актів, доручень Президента України» [252]. Однак у них визначаються лише окремі аспекти взаємодії Адміністрації Президент України з іншими допоміжними органами (зокрема, у сфері нормопроектної роботи). Отже, існує цілком об'єктивна необхідність у прийнятті Указу Президента України «Питання взаємодії Адміністрації Президента України з іншими державними органами».

У контексті проблеми підвищення ефективності нормопроектного забезпечення діяльності вищих органів державної влади існує необхідність створення законодавчих та організаційних передумов для забезпечення максимальної взаємодії Апарату Верховної Ради України, Адміністрації Президента України та Секретаріату Кабінету Міністрів України. Це дозволить забезпечити формування єдиної державної політики парламенту, глави держави та уряду на основі передвиборчих програм (зобов'язань перед виборцями (народом) – джерелом влади) Президента України, політичних партій, які утворили коаліцію (більшість) Верховної Ради України, а також Програми дій Кабінету Міністрів України, яка схвалюється парламентом і ґрунтується насамперед на зазначених програмних документах Верховної Ради України та Президента України.

О. І. Зозуля із цього приводу зазначає, що законодавство має чітко визначати координаційну роль Адміністрації Президента України, що за умови збереження рівності всіх допоміжних органів глави держави (горизонтальна

координація) зводиться до таких напрямів діяльності: організація взаємодії Президента України та його допоміжних органів, надання пропозицій Президентові України щодо впорядкування організації та діяльності його допоміжних органів, розробки планів спільних заходів допоміжних органів, ініціювання проведення нарад і формування спільних експертних і робочих груп, організаційно-методичне забезпечення роботи допоміжних органів Президента України [253, с. 124].

Отже, науковець вважає, що саме Адміністрація Президента України має відігравати координуючу роль в організації взаємодії допоміжних органів при вищих органах державної влади. Така позиція є цілком обґрунтованою, оскільки Президент України як глава держави виконує подібну координуючу функцію в державному управлінні. Тому, у Законі України «Про консультативно-дорадчі та інші допоміжні органи при Президентові України» та Положенні про Адміністрацію Президента України необхідно визначити порядок здійснення взаємодії між різними допоміжними органами й надати в цій процедурі провідну роль Адміністрації Президента України.

Для підвищення відповідальності Ради національної безпеки і оборони України К. В. Тарасенко вважає за необхідне доповнити Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» положеннями про оперативні наради, робочі наради, засідання її робочих органів (тимчасових міжвідомчих комісій, робочих і консультативних органів) як організаційних форм їх роботи, а також окремою статтею щодо можливості Верховної Ради України здійснювати парламентський контроль за роботою членів Ради національної безпеки і оборони України [254, с. 17].

Однак, вважаємо, з такою пропозицією можна погодитися лише частково. Зокрема, відповідно до ст. 107 Конституції України Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України [1]. Таким чином, управлінням роботою Ради національної безпеки і оборони здійснює Президент України. При цьому в засіданнях Ради національної безпеки і оборони України може брати участь Голова Верховної Ради України. У цьому частково виражається

парламентський контроль. Тому вважаємо, що впровадження додаткових засобів здійснення парламентського контролю за діяльністю цього органу не потрібне.

У цьому контексті варто нагадати, що на розгляді Верховної Ради України знаходиться законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони» щодо вдосконалення координації і контролю у сфері національної безпеки і оборони» (реєстраційний № 1343) [255]. У цьому законопроекті пропонується внести доповнення до низки статей Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», зокрема ст. 2 доповнити ч. ч. 2 і 3 такого змісту: «Рада національної безпеки і оборони України відповідно до цього Закону своїм рішенням, що вводиться в дію указом Президента України, затверджує Регламент Ради національної безпеки і оборони України».

Однак, на нашу думку, цей законопроект містить низку суттєвих недоліків, тому треба погодитися із зауваженнями та висновком, наданими Головним науково-експертним управлінням Апарату. Наприклад, у висновку зазначено, що дискусійною є пропозиція законопроекту щодо покладення на Раду національної безпеки і оборони України такого повноваження, як координація й контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері протидії корупції, оскільки на підставі Закону України «Про запобігання корупції» повноваження щодо забезпечення формування та реалізації державної антикорупційної політики (а отже, і координації та контролю за діяльністю державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в цій сфері) покладаються на центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом – Національне агентство з питань запобігання корупції [256]. Водночас деякі пропозиції, що містяться в законопроекті, заслуговують на схвалення, зокрема ті, що стосуються уточнення повноважень керівника Апарату Ради національної безпеки і оборони України (здійснення в період між засіданнями Ради національної

безпеки і оборони України координації й контролю за виконанням рішень Ради національної безпеки і оборони України тощо).

Крім того, з метою підвищення ефективності діяльності Ради національної безпеки і оборони України вважаємо, що необхідно відновити роботу Інституту проблем національної безпеки, який згідно з Указом Президента України «Про Інститут проблем національної безпеки» був утворений із метою забезпечення розроблення наукових засад національної безпеки, підвищення наукової обґрунтованості та ефективності державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства й держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності, а також для поліпшення консультативно-дорадчого забезпечення діяльності Президента України та Ради національної безпеки і оборони України із зазначених питань [257].

Ще однією проблемою, яку необхідно розглянути в межах цього дослідження, є невизначеність правового статусу службовців допоміжних органів при вищих органах державної влади, зокрема в частині, що стосується кваліфікаційних вимог до них, особливостей оплати праці та інших гарантій і компенсацій.

Зокрема, як зазначає О. В. Цельєв, у жодному кваліфікаційному переліку посад і спеціальностей такої професії, як норма проектувальник, в Україні немає, однак де-факто вона існує і в світі, і в Україні вже давно; необхідним є створення єдиного державного органу, який би мав повноваження з розробки проектів нормативно-правових актів для всіх органів виконавчої влади, а в майбутньому й для законодавчої влади [254, с. 54–55].

Погоджуючись із науковцем щодо необхідності запровадження особливих кваліфікаційних вимог, спеціальної програми підготовки на рівні вищих навчальних закладів та інших закладів освіти осіб, які займають безпосередньо розробкою, експертизою нормативно-правових актів, висловимо, однак, заперечення щодо утворення єдиного державного органу, який повинен винятково займатися розробкою проектів законодавчих актів. Причина

недоцільності утворення такого органу полягає в тому, що, по-перше, навантаження на нього буде надмірним; по-друге, для реалізації права законодавчої ініціативи, а також повноважень у сфері прийняття нормативно-правових актів Верховній Раді України, Президентові України та Кабінету Міністрів України необхідна допомога працівників відповідних допоміжних органів.

Тому вважаємо, що до працівників допоміжних органів при вищих органах державної влади на законодавчому рівні мають висуватися особливі кваліфікаційні вимоги: вища освіта, досвід роботи за напрямом діяльності не менше п'яти років, вільне знання принаймні однієї іноземної (крім російської) мови.

Деякі науковці ставлять питання про необхідність підвищення гарантій для працівників, які здійснюють нормопроектне забезпечення роботи вищих органів державної влади. Так, на думку П. С. Гончарук та Т. В. Скоморохи, необхідно вирішити у встановленому порядку (на законодавчому або урядовому рівні) питання щодо запровадження системи заохочень матеріального й морального характеру для осіб, які виявляють сумлінність і старанність у забезпеченні високого рівня нормопроектувальної роботи, обґрунтуванні визначення ефективного правового регулювання суспільних відносин [36, с. 27].

О. П. Євсєєв пропонує вдосконалити порядок взаємодії Президента України й наукових установ із метою унормування порядку формування, отримання й реалізації президентського доручення, винагороди науковців, прав та обов'язків експертів [258, с. 76].

Ці пропозиції мають бути підтриманні, оскільки для працівників допоміжних органів при вищих органах державної влади, а особливо тих, які активно зайняті в розробці та проведенні експертизи проектів нормативно-правових актів, необхідно встановити додаткові гарантії у формі достатнього рівня заробітної плати; наявність надбавок (премій), які не залежать від

суб'єктивного рішення керівництва; заборону звільняти у зв'язку з реорганізацією або припиненням (обранням нового) складу органу тощо.

Отже, на підставі проведеного аналізу доходимо висновку, що сучасний стан законодавчого регулювання діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади характеризується такими недоліками та прогалинами: 1) відсутність чіткого правового регулювання організаційних принципів утворення допоміжних органів; невпорядкованість системи цих органів; 2) відсутність чіткого розподілу повноважень різних допоміжних органів, а також окремих структурних підрозділів; 3) неврегульованість особливостей нормопроектного забезпечення діяльності вищих органів державної влади та порядку розробки допоміжними органами проектів нормативно-правових актів, проведення їх експертизи; 4) відсутність чітких норм, якими визначається порядок і засади взаємодії Апарату Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України та інших допоміжних органів; 5) невизначеність правового статусу службовців допоміжних органів при вищих органах державної влади (кваліфікаційних вимог до них, особливостей оплати праці та інших гарантій і компенсацій).

Отже, з метою законодавчого упорядкування діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади та підвищення її ефективності пропонуємо:

1) доповнити закони України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», Указ Президента «Про Положення про Адміністрацію Президента України» окремою статтею, у якій визначити засади взаємодії між Секретаріатом Кабінету Міністрів України, Апаратом Верховної Ради України, Адміністрацією Президента України, а також Апаратом Ради національної безпеки і оборони України (рівність цих органів, їх узгодженість, оперативність), напрями такої взаємодії (документообіг, надання відповідей на інформаційні запити, організація спільних робочих груп, проведення спільних засідань тощо), осіб, відповідальних за цей процес (керівники відповідних допоміжних органів);

2) у законах України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Раду національної безпеки і оборони», Указі Президента «Про Положення про Адміністрацію Президента України» закріпити спеціальні кваліфікаційні вимоги до працівників допоміжних органів: вища освіта, досвід роботи за напрямом діяльності не менше п'яти років, вільне знання принаймні однієї іноземної мови (крім російської), а також особливі (підвищені) вимоги до керівників цих органів; встановити додаткові гарантії та компенсації (наявність надбавок (премій), які не залежать від суб'єктивного рішення керівництва, заборону звільняти у зв'язку з реорганізацією або припиненням (обранням нового) складу органу);

3) прийняти Закон України «Про консультативно-дорадчі та інші допоміжні органи при Президентові України», у якому необхідно упорядкувати організаційні засади утворення допоміжних органів (визначити, які допоміжні органи можуть утворюватися для виконання тих чи інших завдань), а також визначити порядок взаємодії між різними допоміжними органами;

4) Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України повинні затвердити типові положення про допоміжні органи, які мають тимчасовий характер (робочі групи, комісії, ради), у яких визначити різницю між їхніми назвами, статусом їх рішень, обов'язковість перегляду складу після звільнення когось із посади, періодичність засідань, гласність повідомлень про засідання, самих засідань, рішень, стану їх виконання тощо;

5) прийняти Закон України «Про тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України», у якому визначити функції, права та обов'язки тимчасових комісій, їх види, принципи та організацію діяльності тощо.

### **3.2. Зарубіжний досвід визначення правового статусу допоміжних органів при главі держави, парламенту та уряду**

Удосконалення законодавства у сфері регулювання правового статусу допоміжних органів при вищих органах державної влади має здійснюватися з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн в аналогічній сфері. Це дозволить уникнути багатьох практичних помилок і досягти результатів у найкоротший термін. Водночас не варто повністю та бездумно копіювати іноземний досвід. Україна має рухатись у напрямі прийнятого курсу та застосовувати лише той приклад успішної організації та правового регулювання діяльності допоміжних органів, який є доцільним з огляду на специфіку державного устрою, форми державного правління та особливості правового статусу вищих органів державної влади України.

Насамперед треба зазначити, що конституції багатьох країни світу [259; 260; 261; 262; 263; 264; 265; 266] визначають можливість утворення допоміжних органів при парламенті, главі держави та уряді. Зупинимося детальніше на питанні конституційно-правового регулювання статусу допоміжних органів при парламенті, главі держави та уряді в деяких європейських країнах, США та країнах СНД.

А. З. Георгіца, досліджуючи теорію сучасного парламентаризму, виявив, що кожна палата (парламент) утворює певну кількість постійних комітетів (комісій): у США нижня палата має 22, а верхня – 16; в Австрії – відповідно, 22 і 10; Японії – 18 і 16; Італії – 14 і 12; Швейцарії – 11 і 10; парламент Фінляндії – 13; Португалії – 14; Швеції – 16; Палата депутатів Румунії – 14; у Франції кількість постійних комісій у кожній палаті – 6 [35, с. 291].

У французькому парламенті формально допоміжними органами виступають утворювані ним комітети й комісії. Однак, як зазначає В. В. Куліков, на практиці ці структури набули фундаментального значення не тільки в діяльності парламентів, а й у всій політичній системі в цілому. Постійні комісії створюються на початку кожної легіслатури й діють протягом

усього строку функціонування палат парламенту. У Франції при парламенті діє шість постійних комісій: 1) щодо справ культури, сім'ї та соціальних питань; 2) щодо іноземних справ; 3) щодо національної оборони та збройних сил; 4) фінансів, загальних проблем економіки та плану; 5) конституційних законів, законодавства та загального управління Французькою Республікою; 6) виробництва й обміну [267, с. 72–73].

Конституція Федеративної Республіки Німеччина також містить положення, якими визначається порядок формування постійних і тимчасових комісій при парламенті. Зокрема, згідно зі ст. ст. 44, 45 Конституції Федеративної Республіки Німеччина Бундестаг має право, а за пропозицією четвертої частини його членів зобов'язаний, заснувати слідчу комісію, яка збирає необхідні докази на відкритих засіданнях. Засідання можуть бути також закритими. Бундестаг створює постійну комісію, яка здійснює права Бундестагу щодо федерального уряду в період між двома термінами обрання. Постійна комісія володіє також правами слідчої комісії. При цьому для спільного обговорення законопроектів може скликатися комісія, яка складається із членів Бундестагу та інших органів влади [263].

Таким чином, Конституція Німеччини чітко не визначає кількості постійних і тимчасових комісій, однак регламентує підстави їх формування.

Відповідно до ст. 63 Конституції Італійської Республіки кожна палата парламенту обирає зі своїх членів голову й бюро. У ст. 82 Конституції Італійської Республіки передбачено, що кожна палата парламенту може проводити розслідування з питань, що становлять державний інтерес. Для цієї мети вона призначає зі своїх членів комісію в пропорції, що відображає співвідношення різних фракцій. Комісія з розслідування проводить дослідження та перевірки з такими ж повноваженнями й обмеженнями, як і судова влада [268, с. 451].

Стаття 110 Конституції Польської Республіки визначає, що Сейм обирає зі свого складу Маршала Сейму та віцемаршалів. Маршал Сейму головує на засіданнях Сейму, стоїть на сторожі прав Сейму, а також представляє Сейм.

Сейм формує постійні комісії та може утворювати надзвичайні й тимчасові комісії [264].

Отже, конституції зазначених європейських країн переважно регламентують лише питання, пов'язані з формуванням (підставами утворення) комісій і комітетів парламентів. Позитивним є підхід до конституційно-правового регулювання підстав утворення й повноважень тимчасових надзвичайних і слідчих комісій. Зокрема, у Конституції Італійської Республіки зазначено, що комісія з розслідування має повноваження судової влади [268, с. 451]; у Конституції Федеративної Республіки Німеччина – слідчі комісії під час збору доказів застосовують кримінально-процесуальні норми відповідно до їх змісту [263].

При цьому щодо утворення допоміжного апарату парламенту, то в текстах конституцій окремих європейських країн лише містяться положення, у яких визначається їх назва (наприклад, Бюро палат парламенту в Італійській Республіці), а в інших відсутні будь-які згадки про такий орган і можливість його формування. Детальна регламентація діяльності допоміжних апаратів парламентів здійснена, як правило, у регламентах парламентів.

Наприклад, у Регламенті Сейму Республіки Польща положенням, що стосуються організації та діяльності Канцелярії Сейму, присвячено розділ IV, у якому зазначено, що Канцелярія Сейму виконує організаційно-технічні завдання, пов'язані з діяльністю Сейму та її органів. Канцелярія Сейму створює депутатам умови для здійснення депутатського мандата, зокрема передає друковані матеріали Сейму, а також інші роботи й матеріали, пов'язані з діяльністю Сейму, у тому числі уніфіковані тексти законопроектів; надає можливість використання спеціальних робіт, літератури та експертних висновків; створює депутатам умови для участі в роботі Сейму та її органів, а також забезпечує організаційно-технічні й фінансові умови діяльності депутатських бюро чи інших організаційних одиниць, призначених для обслуговування діяльності депутатів на місцях. Очолює Канцелярію Сейму Начальник, який є керівником зі служби для всіх працівників Канцелярії Сейму

й несе відповідальність за їх дії. Він також відповідає за виконання бюджету Канцелярії Сейму та за все майно державної скарбниці, що знаходиться у віданні Канцелярії Сейму [269].

Отже, організація діяльності допоміжного органу при парламенті Польщі має багато спільного з роботою Апарату Верховної Ради України, зокрема в частині, що стосується порядку формування цього органу, здійснення керівництва та прийняття в ньому рішень.

У Німеччині Регламент Бундестагу визначає, що для керівництва бібліотекою, архівом і для ведення іншої документації утворюється постійний підкомітет, у який можуть входити депутати, що не є членами ради старійшин (складається з Голови парламенту, його заступників і двадцяти трьох депутатів, висунутих фракціями). У свою чергу для організації роботи Голови парламенту, ведення протоколів дебатів, складання списків виступаючих, повідомлення на засіданнях прізвищ депутатів, збирання і підрахунку бюлетенів під час голосування, внесення поправок до протоколів пленарних засідань і здійснення інших дій за дорученням Голови обираються секретарі із числа депутатів [270].

Таким чином, організаційні питання своєї діяльності парламент Німеччини вирішує самостійно, обираючи для цього із числа депутатів секретарів і постійні підкомітети. Окремо функціонує допоміжний апарат при главі парламенту.

У Французькій Республіці допоміжним органом при парламенті є Бюро Національних зборів. Згідно з Регламентом Національних зборів Франції Бюро Національних зборів складається з одного голови, шістьох віце-голів, трьох квесторів, дванадцяти секретарів. Бюро володіє всіма повноваженнями, необхідними для керівництва дебатами в Національних зборах, організації та управління всіма службами згідно з Регламентом Національних зборів Франції. Діяльність фінансових та адміністративних служб покладено на квесторів, діючих під керівництвом Бюро. Жодна нова витрата не може бути проведена без попереднього узгодження з ним. Голова та квестори мають місце проживання в Бурбонському палаці [271].

Таким чином, Бюро Національних зборів володіє широким колом повноважень не тільки у сфері організації та забезпечення діяльності Національних зборів, а й щодо їх фінансування. При цьому службові посади в Бюро Національних зборів відносяться до високих державних посад, а особи, які їх займають, користуються відповідними гарантіями (високе матеріальне забезпечення).

Виходячи з проведеного дослідження конституційно-правового регулювання діяльності допоміжних органів при парламенті європейських республік, можна зробити декілька висновків: 1) у конституціях європейських країн питання утворення й діяльності допоміжних органів при парламентах регулюються лише в загальних рисах; відповідні норми містяться в положеннях регламентів парламентів; 2) законодавством багатьох європейських країн передбачається утворення допоміжного апарату при парламенті, що забезпечує роботу парламенту; в окремих країнах до організаційної роботи залучаються депутати (наприклад, у Німеччині); 3) у країнах, де відповідно до законодавства утворюється допоміжний апарат при парламенті, його штатні одиниці прирівнюються до високих державних посад та мають відповідні гарантії.

У Конституції США питання діяльності допоміжних органів при Конгресі майже не регламентовано. Однак у різних науково-правових джерелах зазначено, що в США роботу 535 парламентаріїв забезпечує апарат, що нараховує близько 20 тисяч осіб, з яких приблизно три чверті – адміністративно-технічні співробітники, одна чверть – обслуговуючий склад. Приблизно 3 тисячі осіб створюють на комітети й підкомітети, яких у палатах Конгресу досить багато [272; 273].

При цьому в США значна частина персоналу апарату Конгресу спеціалізується на підтримці контактів із виконавчою владою; ці люди щодня зустрічаються з людьми з апарату Президента України й окремих відомств. Через цей канал значною мірою відбувається узгодження позицій законодавців і виконавчої влади. Ще один напрям діяльності апарату парламенту США – контакти з так званими групами інтересів: профспілками, організаціями

фермерів, підприємців, екологів та іншими. Ці контакти здійснюються як через лобістів, так і безпосередньо. Член Конгресу має помічників не тільки з контролю за виконанням законодавства та прийому виборців, а також декількох помічників, які працюють із соціально незахищеними особами [274, с. 263].

Отже, досвід діяльності допоміжних органів при парламенті США може виявитись особливо корисним під час визначення шляхів покращення взаємодії між допоміжними органами різних органів державної влади, а також більш активного залучення посадових осіб цих органів до участі у вирішенні завдань, що ставляться перед парламентом.

Що стосується допоміжних органів при парламентах країн СНД, то це питання потребує більш детального дослідження, оскільки правова система цих країн є наближеною до української моделі.

Так, Конституцією Республіки Білорусь передбачено, що представницьким і законодавчим органом є Національні збори Республіки Білорусь, які складаються з двох палат: Палати представників і Ради Республіки. Згідно зі ст. 96 Палата представників і Рада Республіки Білорусь зі свого складу обирають постійні комісії та інші органи для ведення законопроектної роботи, попереднього розгляду й підготовки питань, що належать до відання палат. При цьому згідно зі ст. 105 порядок діяльності Палати представників, Ради Республіки Білорусь, їх органів, депутатів Палати представників і членів Ради Республіки Білорусь визначається регламентами палат, які підписуються головами палат [260].

Отже, Конституція Республіки Білорусь лише поверхнево визначає статус допоміжних органів парламенту Республіки Білорусь, відсилаючи до Регламенту Палати представників Національних зборів Республіки Білорусь та Регламенту Ради Республіки Білорусь.

Так, згідно зі ст. 20 Регламенту Палати представників Національних зборів Республіки Білорусь для організації законопроектної роботи, попереднього розгляду й підготовки питань, що належать до відання Палати представників, організації роботи постійних комісій та інших органів Палати

представників формується Рада Палати представників, яка є постійно діючим колегіальним органом, підзвітним Палаті представників. До складу Ради Палати представників входять Голова Палати представників, його заступник, голови постійних комісій. Для ведення законопроектної роботи, попереднього розгляду й підготовки питань обираються постійні комісії [275].

Таким чином, систему допоміжних органів при Палаті представників Національних зборів Республіки Білорусь складають постійні та тимчасові комісії й комітети, Рада Палати представників і Секретаріат Палати представників.

Проте при Раді Республіки Національних зборів також утворюються допоміжні органи відповідно до Регламенту Ради Республіки Національних зборів Республіки Білорусь. Для організації роботи Ради Республіки, попереднього розгляду й підготовки питань, що відносяться до відання Ради Республіки створюється Президія Ради Республіки, до складу якої входять Голова Ради Республіки, його заступник і голови постійних комісій Ради Республіки [276].

Отже, законодавством Республіки Білорусь передбачається утворення розгалуженої системи допоміжних органів при різних палатах парламенту. До складу деяких із цих органів входять депутати. Також варто відмітити, що працівники допоміжних органів, окрім тих, що виконують технічну роботу, мають статус державних службовців, яким гарантується залишення на посаді після закінчення терміну діяльності парламенту.

У Республіці Казахстан згідно зі ст. 50 Конституції Республіки Казахстан парламент складається з двох палат: Сенату і Меджлісу, що діють на постійній основі. Статтею 57 Конституції Республіки Казахстан визначається, що кожна з палат парламенту самостійно, без участі іншої палати формує координаційні та робочі органи, а також приймає регламент своєї діяльності й інші рішення з питань, пов'язаних з організацією та внутрішнім розпорядком палати. Палати також утворюють постійні комітети, число яких не перевищує семи в кожній

палаті. Для вирішення питань, що стосуються спільної діяльності палат, Сенат і Меджліс вправі на паритетних засадах утворювати спільні комісії [261].

Отже, у Республіці Казахстан Сенат і Меджліс приймають власні регламенти, у яких визначаються правові засади діяльності їх допоміжних органів. При цьому Конституція Республіки Казахстан встановила обмеження щодо максимальної кількості (не більше 7) утворених кожною палатою комітетів. Так, при Сенаті утворюється Бюро як координаційний орган, що утворюється при Голові Сенату. До складу Бюро входять заступники Голови Сенату, голови постійних комітетів Сенату [277]. При Меджлісі Парламенту також утворюється Бюро, яке є координаційним органом Меджлісу Парламенту при Голові Меджлісу. Бюро включає в себе заступників Голови Меджлісу Парламенту, голів постійних комітетів Меджлісу, керівників фракцій політичних партій, представлених у Меджлісі [278].

Варто зазначити, що в Республіці Казахстан з 1995 р. діє Конституційний закон «Про Парламент Республіки Казахстан і статус його депутатів». Статтею 11-1 цього закону визначено, що при парламенті Республіки Казахстан і його палатах для вироблення пропозицій із питань, віднесених до компетенції парламенту та його палат можуть створюватися консультативно-дорадчі органи, рішення яких мають рекомендаційний характер. Порядок утворення та діяльності цих органів регламентовано регламентами палат [279].

Подібна організація утворення й діяльності допоміжних органів при парламенті передбачена конституціями та регламентами інших держав СНД: Таджикистану (Рада Меджлісу Мілі Меджліс Олі Республіки, комісії та комітети, Апарат Меджлісу) [280; 281], Туркменістану (комітети, комісії, служби Меджлісу Республіки Туркменістану) [282; 283], Вірменії (комісії, Апарат Національних зборів Республіки Вірменія) [284; 285] та ін.

Таким чином, особливостями конституційно-правового регулювання діяльності допоміжних органів при парламентах держав – учасниць СНД є такі: 1) їх конституціями визначено лише загальні питання організації допоміжних органів: як правило, комісій і комітетів. При цьому, у конституціях деяких

країн узагалі відсутні згадки про допоміжні органи парламентів (наприклад, у Республіках Туркменістану, Вірменії). Детальна регламентація їх роботи визначена в регламентах відповідних палат, положеннях про ці органи або законах про парламент (Республіка Казахстан, Республіка Туркменістан); 2) систему допоміжних органів парламентів майже в усіх країнах СНД включають комітети та комісії, а також апарати (служби, бюро); 3) у двопалатних парламентах допоміжні органи утворюються кожною палатою самостійно; 4) для спільного вирішення питань двопалатні парламенти формують спільні органи (комісії, комітети, робочі групи).

Питання діяльності допоміжних органів при главах держави в зарубіжних країнах регламентовано конституціями, законами та іншими нормативними актами. При цьому для їх означення застосовуються різні назви. Так, наприклад, у США – виконавче управління Президента, яке має дев'ять підрозділів: Апарат Білого дому, Адміністративно-бюджетне управління, Рада національної безпеки, Економічна рада, Рада з питань якості навколишнього середовища та інші; у Франції – Апарат Єлисейського палацу тощо [11, с. 196].

Отже, розглянемо особливості конституційно-правового регулювання діяльності допоміжних органів при главах європейських держав, США та країн СНД.

Так, у Французькій Республіці основним допоміжним органом при главі держави є Апарат Президента Франції (Апарат Єлисейського палацу). У науковій літературі підкреслюється, що це суворо ієрархічний за своєю організацією та спеціалізований за функціями апарат. Апарат Єлисейського палацу складається з трьох різних видів служб: а) генерального секретаріату Президента Французької Республіки; б) Кабінету Президента Французької Республіки; в) особистого (військового) штабу Президента Французької Республіки. Служби Єлисейського палацу поділяються на два «доми»: «цивільний» і «військовий». «Цивільний дім» складається з трьох елементів: генерального секретаріату Президента Республіки, до якого входить і кабінет Президента Французької Республіки, чиновники з особливих доручень при

Президентів Французької Республіки та служби преси. «Військовий дім» поділяється на два елементи: особистий штаб Президента Французької Республіки й комендатура Єлисейського палацу. Він являє собою особистий штаб глави держави, що дозволяє останньому виконувати конституційні повноваження у сфері національної оборони [11, с. 196–202].

Особливе місце в структурі апарату глави держави Французької Республіки займають створені Декретом від 5 січня 1983 р. Група безпеки глави держави, а також Служба захисту вищих посадових осіб [286, с. 209]. Декретом від 15 травня 2002 р. у Франції створено Раду внутрішньої безпеки, яка покликана здійснювати протидію злочинності та тероризму. Ця структура, очолювана Президентом Французької Республіки, також є частиною його апарату. До складу ради входять прем'єр-міністр, міністри внутрішніх справ, оборони, закордонних справ, юстиції, економіки та фінансів, а також генеральний секретар ради внутрішньої безпеки [287, с. 68].

При цьому варто зазначити, що в Конституції Французької Республіки [262] відсутні згадки про Апарат глави держави та про будь-які інші допоміжні органи президента. Їх діяльність регламентована чисельними декретами та іншими законодавчими актами.

На підставі аналізу діяльності допоміжних органів Глави Французької Республіки М. О. Круглов зробив висновок, що Апарат глави держави представляє досить нечисленну структуру, що разом із тим не позбавляє її політичної ваги й адміністративного ресурсу, незважаючи на відсутність конституційно-правового статусу [288, с. 193].

У Великобританії існує дві системи допоміжних органів при главі держави, оскільки функції глави держави виконуються монархом і кабінетом міністрів на чолі з прем'єр-міністром. Функції символічного забезпечення єдності країни, арбітра в найбільш критичних ситуаціях і резерву державної системи виконує монарх. Функції визначення основних напрямів внутрішньої й зовнішньої політики та призначення посадових осіб значною мірою виконуються прем'єр-міністром [96, с. 114].

Найвищим органом королівського управління Великобританії є Таємна рада. До складу Таємної ради входять особливо привілейовані особи, які призначаються королевою: усі члени Кабінету, тобто вузького складу уряду, і найвизначніші діячі буржуазних партій. На чолі Таємної ради перебуває лорд, який є також членом Кабінету. Таємна рада збирається дуже рідко й тільки тоді, коли необхідно вирішити якісь важливі питання, коли загрожує серйозна криза всередині уряду або країни. Іноді практикуються окремі наради не всієї Таємної ради, а найбільш видатних її представників на чолі з лордом-головою. На цих нарадах обговорюються загальні питання, які стосуються спрямування як внутрішньої, так і зовнішньої політики [289, с. 17].

Таким чином, до системи допоміжних органів при главі держави у Великобританії фактично входять члени парламенту та інших державних органів. Їх діяльність зосереджена на здійсненні консультативно-дорадчих функцій.

У США Президент та його бюрократичний апарат являють собою найважливішу політичну установу, що реалізовує внутрішню та зовнішню політику держави. Поряд із міністерствами до органів виконавчої влади відноситься Виконавче управління Президента США, а також незалежні агенції, постійні комісії й урядові корпорації. Постійні комісії відрізняються від незалежних агенцій вузькою спеціалізацією, яка обмежується фінансово-економічними питаннями. Урядові корпорації виступають частиною державно-приватного сектору [290, с. 18–20].

Дорадчі функції в умовах надзвичайного національного режиму виконує Рада національної безпеки США, до складу якої входять Віце-президент США й голови провідних, переважно силових, міністерств і відомств. Координуюча роль в умовах надзвичайного режиму відведена Федеральному агентству з питань управління з надзвичайних обставин, яке розробляє програму запобігання кризових явищ і ліквідації їх наслідків, визначає форми взаємодії органів виконавчої влади [291, с. 142].

Досліджуючи питання можливості застосування позитивного досвіду правового регулювання діяльності допоміжних органів при главах держави США та деяких європейських країн, необхідно погодитися з думкою науковців Ю. В. Ковбасюка та С. В. Загороднюка, які зауважують, що за основу реформ у державному секторі США взята концепція модернізації управлінського потенціалу та створення професійного апарату державних службовців, які можуть проявляти ініціативу та нести персональну відповідальність за ухвалені ними рішення. З метою підвищення ефективності державної служби в Україні науковці пропонують запровадження «системи досягнень» під час оцінки роботи державних службовців, яка в США слугує підставою для ухвалення рішення про перепідготовку, навчання, нагородження, зниження, затримку на колишній посаді чи переміщення державного службовця в іншу установу [290, с. 45–46].

При цьому Н. Г. Григорук звертає увагу на інший позитивний аспект, який може виявитися корисним для конституційного законодавства України. Зокрема, науковець вважає за доцільне запозичення світового досвіду подання законодавчих пропозицій. Зокрема, позитивним є залучення наукових консультантів, теоретичні доробки яких можуть бути покладені в основу конкретних законодавчих ініціатив. У багатьох країнах законодавча ініціатива, подана в тій чи іншій формі, вважається необґрунтованою, якщо до неї не додається письмовий висновок наукового консультанта чи наукової експертизи. На думку вченого, тільки участь у розробці документа законодавчої ініціативи науковців юридичного, економічного та соціально-гуманітарного профілю може забезпечити дійсно якісний документ законодавчої ініціативи й зі сторони суспільно-політичної доцільності, економічних умов та існуючих нормативно-правових реалій [139, с. 144].

Погоджуючись з думкою науковців, вважаємо також, що в конституційному законодавстві України необхідно передбачити особливі гарантії для службовців допоміжних структур (вирішення питання про подальше перебування на посаді після закінчення терміну повноважень глави

держави), а також регламентувати питання взаємодії допоміжних органів між собою за прикладом конституційно-правового регулювання США, Французької Республіки, Федеративної Республіки Німеччина та інших країн.

Розглянемо особливості конституційно-правового регулювання діяльності допоміжних органів при главах держав – учасниць СНД.

Зокрема, конституціями цих держав закріплено право глави держави формувати допоміжні органи, які безпосередньо йому підпорядковуються: у Республіці Казахстан – утворює, припиняє діяльність і реорганізує державні органи, які безпосередньо підпорядковані й підзвітні Президенту Республіки Казахстан, призначає на посади та звільняє з посад їх керівників; формує підпорядковані йому Службу охорони та Республіканську гвардію; призначає на посаду та звільняє з посади Державного секретаря Республіки Казахстан, визначає його статус і повноваження; формує Адміністрацію Президента Республіки Казахстан; утворює Раду Безпеки та інші консультативно-дорадчі органи (ст. 44 Конституції Республіки Казахстан [261]); у Республіці Білорусь – утворює, припиняє діяльність і реорганізує Адміністрацію Президента Республіки Білорусь, інші органи державного управління, а також консультативно-дорадчі та інші органи при Президентові Республіки Білорусь; призначає керівників республіканських органів державного управління й визначає їх статус; призначає представників Президента Республіки Білорусь у парламенті та інших посадових осіб, посади яких визначено відповідно до законодавства (ст. 84 Конституції Республіки Білорусь [260]); у Російській Федерації – формує Адміністрацію Президента Російської Федерації; призначає та звільняє повноважних представників Президента Російської Федерації (ст. 83 Конституції Російської Федерації [259]); у Республіці Вірменія – формує Раду національної безпеки, головує в ній, може формувати інші консультативні органи (ст. 55 Конституції Республіки Вірменія [284]). Отже, треба звернути увагу, що в конституціях деяких держав (Республіки Білорусь, Республіки Казахстан та інших) прямо вказується назва основного допоміжного органу при главі держави (як правило, це адміністрація).

У таких державах, як Таджикистан, Туркменістан та Узбекистан, президент є одночасно главою держави та главою уряду – головою кабінету міністрів (ст. 64 Конституції Таджикистану [280], ст. 75 Конституції Туркменістану [282], ст. 89 Конституції Узбекистану [292]). Аналогічне положення існувало з 24 серпня 1995 р. по 7 лютого 2004 р. в Грузії. При цьому в Конституції Грузії, яка була чинною з 1995 по 2004 рр., прямо не закріплювалося, що Президент Грузії виконує функції глави уряду, проте це було зрозуміло, по-перше, з контексту ст. 77-81 Конституції Грузії [265] та ст. 1 Закону Республіки Грузія «Про статус Уряду», де вказувалося, що «уряд є дорадчим органом Президента Грузії» [293, с. 153].

Варто зазначити, що в деяких країнах діє спеціальний закон про президента, у якому визначаються правові засади утворення та діяльності допоміжних органів при главі держави.

Так, у Законі Республіки Білорусь «Про Президента Республіки Білорусь» питанням організації й забезпечення діяльності глави держави присвячено окремий розділ. Згідно зі ст. 34 цього закону для безпосереднього забезпечення діяльності Президента Республіки Білорусь, реалізації його повноважень Президентом Республіки Білорусь створюються Адміністрація Президента Республіки Білорусь та інші органи державного управління. Порядок їх діяльності визначається Президентом Республіки Білорусь, який, зокрема, призначає Голову Адміністрації Президента Республіки Білорусь; визначає порядок фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності цього органу. Передбачено також, що працівники Адміністрації Президента Республіки Білорусь, окрім осіб, що здійснюють технічне обслуговування, відносяться до категорії службовців державного апарату [294].

Більше детальна регламентація правового статусу Адміністрації Глави держави Республіки Білорусь здійснена Положенням про Адміністрацію Президента Республіки Білорусь. Цим положенням встановлено завдання та повноваження Адміністрації глави держави, порядок формування цього органу,

призначення та звільнення з посад працівників Адміністрації Президента Республіки Білорусь тощо [125].

Законом «Про Президента Республіки Казахстан» регламентовано повноваження Президента Республіки Казахстан щодо державних органів, які йому безпосередньо підпорядковані й підзвітні. Згідно зі ст. 17-1 цього закону повноваження керівників державних органів, безпосередньо підпорядкованих і підзвітних Президенту Республіки Казахстан, припиняються під час вступу на посаду новообраного Президента Республіки Казахстан. При цьому вони виконують свої обов'язки до призначення главою держави керівників цих органів. Президент Республіки Казахстан виконує такі повноваження щодо державних органів, безпосередньо підпорядкованих і підзвітних йому: 1) затверджує положення про ці державні органи, їх структуру й загальну штатну чисельність; 2) призначає на посаду та звільняє з посади заступників керівників органів; 3) утворює, скасовує й реорганізує відомства зазначених державних органів. Ці відомства володіють статусом, передбаченим для відомств центральних виконавчих органів, якщо інше не встановлено Президентом Республіки Казахстан [295].

Положенням «Про Адміністрацію Президента Республіки Казахстан» від 11 березня 2008 р. визначено статус, повноваження й організацію діяльності Адміністрації глави держави та службовців Адміністрації щодо забезпечення функціонування глави держави в Республіці Казахстан. Основними завданнями Адміністрації Президента Республіки Казахстан є: 1) забезпечення діяльності Президента Республіки Казахстан, Державного секретаря, консультативно-дорадчих органів при Президентові Республіки Казахстан; 2) своєчасне та повне інформування Президента Республіки Казахстан про стан справ у країні та за кордоном; 3) безумовне, вичерпне та своєчасне виконання рішень Президента Республіки Казахстан; 4) контроль за виконанням і дотриманням актів Президента Республіки Казахстан, виконанням його доручень [296].

Отже, як бачимо, конституційним законодавством Республіки Казахстан передбачено утворення системи допоміжних органів при главі держави,

центральне місце серед яких займає Адміністрація Президента Республіки Казахстан. При цьому саме така назва застосовується в Конституції Республіки Казахстан. Правовий статус Адміністрації глави держави та її працівників закріплено в законі «Про Президента Республіки Казахстан» та в Положенні про Адміністрацію Президента Республіки Казахстан.

У Туркменістані закон «Про Президента Туркменістану» прийнято в 2011 р. Згідно зі ст. 14 цього закону Апарат Президента Туркменістану є державним органом, на який покладаються: 1) забезпечення діяльності Президента Туркменістану; 2) своєчасне й повне інформування Президента Туркменістану про стан справ у країні; 3) безумовне й вичерпне виконання актів Президента Туркменістану й контроль за їх виконанням; 4) здійснення інших повноважень, встановлюваних Президентом Туркменістану. Статтею 15 закону передбачено утворення інших консультативно-дорадчих органів, організацій та установ при Президентові Туркменістану з метою здійснення конституційних повноважень Президента Туркменістану й забезпечення його діяльності. Положення про ці органи затверджуються Президентом Туркменістану [297].

Отже, конституційно-праве регулювання діяльності допоміжних органів при главах держав – учасниць СНД відрізняється тим, що воно здійснюється на конституційному рівні, а також на рівні законів і підзаконних нормативно-правових актів. Центральне місце серед допоміжних органів відведено адміністрації (Республіка Білорусь, Республіка Казахстан) та апарату (Туркменістан), основними повноваженнями якого є інформаційне, організаційне, документальне та інше забезпечення виконання главою держави своїх конституційних повноважень; здійснення контролю за виконанням рішень глави держави тощо.

Свої особливості має законодавче регулювання утворення та функціонування допоміжних органів при урядах зарубіжних країн.

Так, у Великобританії функції загального керівництва та координації діяльності уряду здійснюють Секретаріат Прем'єр-міністра Великобританії та Секретаріат кабінету. Секретаріат Прем'єр-міністра Великобританії – це

невеликий за чисельністю орган, склад якого формується безпосередньо Прем'єр-міністром Великобританії відповідно до його потреб. Як правило, до нього входять секретар зі зв'язків із громадськістю, радник з іноземних справ, з питань оборони та економіки та інші. Секретаріат кабінету є органом, який координує діяльність кабінету й Уряду Великобританії. Загальне керівництво роботою Секретаріату здійснює Прем'єр-міністр Великобританії, а безпосереднє – голова Секретаріату. При цьому частина працівників Секретаріату є постійними співробітниками, інші тимчасово командуються з міністерств для виконання конкретних завдань [298, с. 120, 130].

У Франції Апарат уряду має складну й розгалужену структуру, оскільки керівництво виконавчою владою замикається на президенті, який головує в Раді міністрів (ст. 9 Конституції Франції), а прем'єр-міністр «керує діяльністю уряду» (ст. 21 Конституції Франції). При цьому обидва носії верховної виконавчої влади у Франції мають свої апарати, що в сукупності складають апарат урядової влади [262].

Апарат прем'єр-міністра структурно відтворює апарат президента та складається з кабінету й генерального секретаріату. Прем'єр-міністр також має «військовий кабінет», що складається з вищих офіцерів, які консультують його під час прийняття рішень із питань оборони. Робота кабінету прем'єр-міністра, чисельний склад якого в V Республіці коливався від 16 до 54 осіб, націлена на всебічне сприяння роботі уряду. Радники, що працюють в кабінеті, виконують відразу декілька завдань: 1) через директора кабінету вони інформують прем'єр-міністра про роботу окремих міністерств і відомств; 2) готують тексти виступів прем'єр-міністра; 3) на них покладається координація діяльності уряду, яку вони виконують на рівні кабінетів міністерств тощо. Генеральний секретаріат уряду – інший найважливіший орган, який утворює апарат уряду. Його очолює генеральний секретар, якому підпорядковуються чиновники з особливих доручень і директор секретаріату. У Генеральному секретаріаті створюється особистий секретаріат прем'єр-міністра, а також кабінет Генерального секретаріату [286, с. 211–212].

Серед численних органів і служб, які безпосередньо підкоряються прем'єр-міністру, варто назвати такі: а) служби, що примикають до кабінету прем'єр-міністра: військовий кабінет прем'єр-міністра; військове управління Готелю Матиньон; Служба охорони вищих посадових осіб; Центр урядового зв'язку («Антени Готелю Матиньон»); міжміністерське контрольно-ревізійне угруповання; б) органи та служби міжміністерського співробітництва: Генеральний секретаріат з європейських справ; Генеральний секретаріат національної оборони; Служба урядової інформації; Генеральний секретаріат з морських питань; в) служби загальної інформації, наприклад Дирекція «Офіційних газет», тощо [299, с. 84–85].

У Федеративній Республіці Німеччина допоміжним органом при уряді є Відомство федерального канцлера – орган, що перебуває в безпосередньому його розпорядженні й відповідає фактично за всі напрями діяльності уряду. Роботою цього органу керує статс-секретар, що виконує одночасно функції статс-секретаря федерального уряду. Повноваження Відомства федерального канцлера визначені Регламентом федерального уряду Німеччини. Прикладом таких повноважень є підготовка проектів відповідей на звернення до канцлера від федеральних міністрів, програм нарад федерального канцлера з главами урядів земель тощо [298, с. 131].

Отже, у деяких європейських країнах функціонує подвійна система допоміжних органів при урядах: апарат (відомство, канцелярія) при главі уряду та при самому кабінеті (раді) міністрів. Крім того, треба зазначити, що допоміжні органи при урядах організовані за принципом, який забезпечує максимальну взаємодію з іншими державними органами, зокрема утворюється низка міжурядових та міжвідомчих комісій і рад.

При урядах країн СНД також формуються допоміжні органи. Характерно, що їх утворення й організація діяльності не визначені на конституційному рівні [259; 260; 261; 262]. Це питання вирішується в законах про уряди, урядових регламентах і відповідних положеннях.

Так, відповідно до ст. 34 Закону Республіки Білорусь «Про Раду Міністрів Республіки Білорусь» для оперативного вирішення питань, що входять до компетенції Ради Міністрів Республіки Білорусь, як її постійний орган діє Президія Ради Міністрів у складі Прем'єр-міністра Республіки Білорусь, його заступників, Глави Адміністрації Президента Республіки Білорусь, Голови Комітету державного контролю, Голови Правління Національного банку Республіки Білорусь, міністра економіки, міністра фінансів, міністра закордонних справ. Статтею 36 цього закону передбачено утворення комісій та інших формувань для підготовки пропозицій з окремих питань державного управління, розробки проектів постанов Ради Міністрів. Що ж стосується організаційного забезпечення діяльності уряду, то для цього, згідно зі ст. 39 вказаного закону, формується Апарат Ради Міністрів Республіки Білорусь, який діє на підставі положення, що затверджується Радою Міністрів Республіки Білорусь [300].

Згідно з Положенням про Апарат Ради Міністрів Республіки Білорусь керівник Апарату Ради Міністрів за статусом є міністром, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом Республіки Білорусь за поданням Ради Міністрів Республіки Білорусь [301].

Подібна система організації допоміжних органів при уряді утворюється в Республіці Казахстан. Згідно зі ст. 25 Закону Республіки Казахстан «Про Уряд Республіки Казахстан» інформаційно-аналітичне та організаційно-правове забезпечення діяльності Прем'єр-міністра Республіки Казахстан та Уряду Республіки Казахстан здійснюється Канцелярією Прем'єр-міністра Республіки Казахстан. Порядок утворення, реорганізації та скасування Канцелярії Прем'єр-міністра Республіки Казахстан, правове становище, порядок призначення на посаду та звільнення з посади керівника та інших державних службовців Канцелярії Прем'єр-міністра Республіки Казахстан визначаються законодавством Республіки Казахстан [302], насамперед Положенням про Канцелярію Прем'єр-міністра Республіки Казахстан. Згідно із цим положенням Канцелярію Прем'єр-міністра Республіки Казахстан очолює Керівник

Канцелярії, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом Республіки Казахстан за поданням Прем'єр-міністра Республіки Казахстан [303].

Отже, у деяких країнах СНД глава держави приймає безпосередню участь у формуванні персонального складу допоміжних органів при уряді. Це пов'язано з тим, що в цих державах існує президентська форма правління, а глава держави є представником виконавчої влади, яку він і очолює. При цьому в Республіці Казахстан Канцелярія утворюється при Прем'єр-міністрі Республіки Казахстан, а не при уряді в цілому.

При уряді можуть формуватися комісії, ради та інші консультативно-дорадчі органи для розробки пропозицій з питань, віднесених до компетенції уряду. Консультативно-дорадчі органи очолює прем'єр-міністр, його заступники, члени уряду. Рішення консультативно-дорадчих органів при уряді мають рекомендаційний характер [302]. Вони діють на основі Інструкції про порядок утворення, діяльності й ліквідації консультативно-дорадчих органів при уряді Республіки Казахстан і робочих груп [304].

Подібною до національної системи допоміжних органів при уряді є система, організована при уряді Республіки Узбекистан. Згідно зі ст. 21 Закону Республіки Узбекистан «Про Кабінет Міністрів Республіки Узбекистан» для підготовки засідань Кабінету Міністрів Республіки Узбекистан і його Президії, проектів відповідних рішень, аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематичної перевірки виконання рішень Кабінету Міністрів Республіки Узбекистан діє Апарат Кабінету Міністрів Республіки Узбекистан [305]. Структура та організація діяльності Виконавчого апарату Кабінету Міністрів Республіки Узбекистан визначаються Положенням про Виконавчий апарат Кабінету Міністрів Республіки Узбекистан. Зокрема, до структури Виконавчого апарату входять Керуючий Виконавчим апаратом та його заступник; структурні підрозділи Виконавчого апарату – інформаційно-аналітичні департаменти з найважливіших комплексів, галузей і сфер економіки країни, Секретаріат Прем'єр-міністра Республіки Узбекистан, апарати заступників Прем'єр-

міністра Республіки Узбекистан, секретаріати Керуючого Виконавчого апарату та його заступника, Управління правової експертизи та міжнародних договорів, функціональні відділи [306].

Таким чином, Виконавчий апарат Кабінету Міністрів Республіки Узбекистан являє собою єдиний орган, структуру якого складають Секретаріат Прем'єр-міністра Республіки Узбекистан, ряд відділів та апарати інших членів Кабінету Міністрів. Така будова Виконавчого апарату в найбільшій мірі відповідає вимогам щодо всебічного забезпечення діяльності уряду та його членів, а також сприяє більш продуктивній взаємодії органів виконавчої влади.

Варто зазначити, що в низці зарубіжних країн функціонують допоміжні органи при інших вищих органах державної влади: при Конституційному Суді – Апарат і Науково-консультативна рада (у Російській Федерації [307], у Республіці Узбекистан [308]), Секретаріат та Науково-консультативна рада (у Республіці Білорусь [309]); при Конституційній Раді – Апарат (у Республіці Казахстан [310]); при Генеральній прокуратурі – Координаційна Рада (у Республіці Казахстан [311], Республіці Білорусь [312]), Колегія (у Республіці Узбекистан [313]) тощо.

Отже, підсумовуючи проведене в цьому підрозділі дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади, можна запропонувати такі шляхи його використання в українському конституційному законодавстві:

1) підтверджується необхідності збереження вже усталених назв допоміжних органів для уникнення плутанини: Апарат Верховної Ради України, Адміністрація Президента України та Секретаріат Кабінету Міністрів; а також замінити назву «Апарат Ради національної безпеки і оборони України» на «Канцелярія Ради національної безпеки і оборони України»;

2) узгодити назви структурних одиниць допоміжних органів, які повинні поділятися на департаменти, управління та відділи, з метою уніфікації вимог до посад, розмірів заробітної плати;

3) у законах «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», Постанові Кабінету Міністрів України «Про Регламент Кабінету Міністрів України» визначити підстави утворення та принципи організації міжурядових і міжвідомчих комісій та рад, порядок прийняття рішень на спільних засіданнях.

### **3.3. Конституювання допоміжних органів при вищих органах державної влади**

Конституційно-праве регулювання діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади здійснюється на рівні Конституції України, законів і підзаконних актів. Водночас варто зазначити, що правовий статус допоміжних органів у Конституції України чітко не визначений, оскільки її норми лише закріплюють повноваження відповідних органів державної влади формувати консультативно-дорадчі та інші допоміжні органи. У зв'язку із цим виникає питання про необхідність закріплення організаційних принципів утворення цих органів, їх повноваження та інші елементи правового статусу в Конституції України та іншому конституційному законодавстві.

У науковій літературі висловлюються різні думи із цього приводу. Зокрема, А. З. Георгіца, провівши аналіз законодавства різних країн, виявив тільки окремі випадки, коли статус допоміжного апарату регулюється нормативно-правовими актами конституційного рівня (п. п. 5 і 6 ст. 65 Конституції Греції, п. 1 ст. 18 Конституційного акту Канади 1982 р., абз. 2 ст. 57 Конституції Японії та інші). Найбільш детально регламентується він у конституційному законі Швеції – Акт про риксдаг 1974 р., де цьому питанню присвячений розділ 9 «Ухвали про персонал і адміністрацію» [35, с. 297].

У конституціях Австрії [314], Бельгії [315], Ірландії [316], Люксембургу [317] закріплюються правові основи роботи державного апарату досить поверхово. У них встановлюють тільки окремі частини державної служби та її основи, вони лише побічно стосуються становища допоміжних органів при парламенті, главі держави, уряді, тобто закріплюють деякі основи для державних органів взагалі (відповідно, для допоміжних органів як державних органів), проте не відображають у своєму змісті особливостей допоміжних органів при вищих органах державної влади.

Подібна ситуація характерна для конституцій країн СНД (Республіки Білорусь [260], Республіки Казахстан [261], Республіки Узбекистан [292] та

інших), у яких, як і в Конституції України [1], зафіксоване право деяких вищих органів державної влади утворювати допоміжні органи.

На цій підставі можна було б зробити висновок про те, що ситуація, яка характерна для конституційно-правового регулювання діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади в Україні, є типовою й для інших держав.

Однак у світовій конституційній практиці зустрічаються випадки досить детального регламентування правового статусу допоміжних органів при вищих органах державної влади на конституційному рівні. Так, Н. В. Коваль як приклад наводить ст. ст. 65, 107 Конституції Королівства Іспанія, яка присвячена основам діяльності допоміжних органів при главі держави. У ст. 65 зазначено: «Король отримує з державного бюджету кошти на утримання своєї сім'ї й королівського двору та вільно розпоряджається ними. Король сам призначає та звільняє працівників королівського двору» [96, с. 115].

Д. М. Петровський робить посилання на Конституцію Індії, де докладно висвітлюються два питання: а) термін перебування на посаді державних службовців і заходи службової відповідальності, які до них застосовуються; б) склад, обов'язки й повноваження комісій у справах державної служби, які є незалежними органами, що допомагають уряду виробити точку зору з певних питань, що належать до державних служб [5, с. 11].

Також варто відмітити, що в деяких зарубіжних державах (наприклад, у Республіці Казахстан) конституційно-правовий статус допоміжних органів при парламенті та главі держави визначено в конституційних законах («Про Президента Республіки Казахстан» [296], «Про Парламент Республіки Казахстан і статус його депутатів» [279]).

Отже, питання конституювання допоміжних органів при вищих органах державної влади є неоднозначним і дискусійним, тому потребує конструктивного та системного підходу до його вирішення. Проте перш ніж приступити до його дослідження, необхідно визначити поняття категорії «конституювати».

Так, у «Словнику української мови» термін «конституювати» визначається як «установлювати, визначати склад, зміст чого-небудь» [318, с. 266]. Отже, розглядаючи категорію «конституювання», треба виходити з її широкого трактування, яке означає не тільки закріплення в Конституції України якогось правового явища, а й визначення його змісту, статусу.

Виходячи із цього, конституювання допоміжних органів при вищих органах державної влади можна трактувати як визначення в Конституції України та інших актах конституційного законодавства їх правового статусу: організаційних принципів і порядку утворення, суб'єктів, які уповноважені формувати допоміжні органи, завдання й повноважень цих органів тощо.

Досліджуючи питання конституювання допоміжних органів при вищих органах державної влади, треба зазначити, що на сьогодні в Конституції України питанням утворення та окремим аспектам діяльності допоміжних органів присвячено ст. ст. 19, 35 (основоположні принципи діяльності державних органів), 85, 88, 89, 106, 107 (права вищих органів державної влади щодо формування допоміжних органів і порядок організації їх діяльності) [1]. Аналіз цих статей дозволяє зробити висновок, що такі елементи правового статусу допоміжних органів, як принципи їх організації, повноваження, гарантії діяльності тощо, не визначено. При цьому можливість утворення допоміжних органів при уряді взагалі не передбачена в Конституції України.

У зв'язку із цим треба погодитися з Р. М. Максаковою, яка щодо державних органів зазначає, що правова основа не завжди є передумовою здійснення установчої влади, однак вона завжди є необхідною умовою її тривалого стійкого існування як виду публічної влади. У цьому полягає специфіка влади, оскільки для публічної влади взагалі її здійснення в правовій формі є суттєвою ознакою. Усі інші види публічної влади (законодавча, виконавча, судова тощо) від самого початку передбачають їх здійснення винятково на правовій основі [319, с. 368].

Грунтуючись на такому твердженні науковця, необхідно зауважити, що конституційне закріплення правового статусу допоміжних органів є

необхідною передумовою підвищення ефективності їх роботи, покладення на них відповідальності за результати своєї діяльності тощо.

Обґрунтовуючи необхідність конституювання правового статусу допоміжних органів, зокрема, тих, які займають центральне місце в їх системі – Апарату Верховної Ради України, Адміністрації Президента України та Секретаріату Кабінету Міністрів України, звернемося до окремих наукових пропозицій в означеній сфері. Вони, як правило, зосереджені на підвищенні ефективності їх правового регулювання, більш чіткому закріпленні їх правового статусу в конституційному законодавстві.

Наприклад, А. Б. Медвідь вказує на необхідність уточнення правового статусу комісій, що формуються при парламенті. Зокрема, науковець вважає, що на законодавчому рівні треба закріпити права цих комісій, до яких пропонує віднести такі: право розробляти проекти законів та інших актів Верховної Ради України за завданням Верховної Ради України, та з питань, визначених нею; право створювати робочі групи та інші права; до обов'язків – організовувати розробку проектів законів та інших актів за дорученням Верховної Ради України; узагальнювати зауваження та пропозиції, що надійшли в ході всенародного обговорення проектів законів, щодо розробки яких її створено, тощо. При цьому припинення повноважень тимчасової спеціальної комісії можливе лише в разі припинення повноважень Верховної Ради України, якою вона була створена [109, с. 14].

Така думка видається цілком обґрунтованою, оскільки, по-перше, до складу парламентських комісій і комітетів входять депутати, а по-друге, у ст. 89 Конституції України не визначено спеціальних повноваження тимчасових спеціальних і слідчих комісій. У зв'язку із цим, вважаємо, що ч. ч. 2, 3 ст. 89 Конституції України треба доповнити положеннями про склад таких комісій, їх завдання та права під час їх виконання (наприклад, зазначити, що під час здійснення своїх повноважень тимчасові слідчі комісії керуються правами, визначеними Кримінальним процесуальним кодексом України).

Крім того, вважаємо, що в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» необхідно визначити вичерпний перелік постійно діючих комітетів при парламенті. Наприклад, треба навести подібну практику, що застосована в Республіці Білорусь, Республіці Казахстан та інших країнах.

Зокрема, згідно зі ст. 34 Регламенту Рада Республіки Білорусь утворює такі постійні комісії: щодо законодавства й державного будівництва; економіки, бюджету та фінансів; освіти, науки, культури й соціального розвитку; регіональної політики та місцевого самоврядування; міжнародних справ і національної безпеки [276].

Визначення на законодавчому рівні вичерпного списку постійних комітетів дозволить зафіксувати основні пріоритетні напрями законодавчої діяльності парламенту, розподілити повноваження між різними комітетами, спланувати та скоординувати їх роботу тощо.

У свою чергу І. С. Іксанов досліджував проблему підвищення конституційно-правового статусу допоміжних органів при главі держави. Зокрема, науковець зазначає, що регулювання правового статусу та компетенції деяких ланок допоміжних органів глави держави підзаконними нормативними актами викликане особливістю статусу суб'єкта, при якому вони формуються. Однак, на думку вченого, їх правовий статус має визначатися не тільки відомчими нормативними правовими актами [22, с. 180].

Необхідно погодитися з науковцем в тому, що діяльність допоміжних органів, як і будь-яких інших органів державної влади (до яких відносяться основна частина допоміжних органів), повинна здійснюватися в межах повноважень, визначених законодавством. Більше того, діяльність цих органів має ґрунтуватися на загальних конституційних принципах: відкритості, демократизму та інших. Однак це можливо лише за умови чіткого визначення їх конституційно-правового статусу на законодавчому рівні. Однак, закріплюючи правовий статус допоміжних органів при вищих органах державної влади (зокрема, при главі держави), необхідно забезпечити

збереження права цих органів формувати таку систему допоміжних органів на власний розсуд відповідно до потреб усебічного забезпечення їх діяльності.

Досліджуючи інститут президентства, А. О. Панов запропонував дещо змінити конституційно-правовий статус Адміністрації глави держави. Обґрунтовуючи свою пропозицію, науковець зазначає, що практика, яка склалася, свідчить про те, що нерідко Адміністрація глави держави виходить за межі свого конституційного призначення, виконуючи функції, властиві виконавчій владі, стає «керуючим центром» щодо інших державних органів. На думку А. О. Панова, очевидним є різкий контраст між ступенем політичного впливу Адміністрації, її можливостями й фактичною відсутністю відповідальності за підготовлені рішення, що подаються главі держави. У зв'язку із цим науковець вважає важливим завданням встановлення кордону між необхідністю створення допоміжних органів, що забезпечують виконання главою держави своїх повноважень, і недопущенням перетворення цих органів у самостійний державний інститут, що підміняє діяльність президента [24, с. 25].

Погоджуючись із зауваженням А. О. Панова, варто уточнити на рівні Конституції України, що Адміністрація Президента України є державним органом, який утворюється Президентом України для забезпечення виконання ним своїх конституційних повноважень.

Деякі науковці пропонують п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України викласти в такій редакції: «Президент України: 28) створює для здійснення своїх повноважень допоміжні органи та формує їх персональний склад» [9, с. 506].

Погоджуємося з думкою науковця щодо необхідності у відповідній статті Конституції України уточнити, що персональний склад допоміжних органів при главі держави формує Президент України. Однак, на нашу думку, положення про те, що допоміжні органи утворюються Президентом України в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, необхідно залишити,

оскільки треба підкреслити, що глава держави під час формування допоміжних органів обмежений розміром виділених бюджетних коштів.

Як було з'ясовано раніше, Адміністрація Президента України займає центральне місце в системі його консультативно-дорадчих та інших допоміжних органів, тому, вважаємо, що для підвищення ефективності рішень, які приймаються цим органом і знаходять своє втілення в указах і розпорядженнях Президента України, необхідно утворити в складі Адміністрації раду (або інший постійно діючий орган) для колегіального вирішення найважливіших питань.

Подібний орган, наприклад, сформовано в Адміністрації Президента Республіки Білорусь. Зокрема, згідно з п. п. 17, 18 Положення про Адміністрацію Президента Республіки Білорусь в Адміністрації створюється колегія, до складу якої входять Голова Адміністрації Президента Республіки Білорусь (голова колегії), його заступники, інші працівники Адміністрації Президента Республіки Білорусь, а також працівники інших державних організацій. Засідання колегії проводяться за необхідністю під головуванням Глави Адміністрації Президента Республіки Білорусь, а за його відсутності – під головуванням його Першого заступника [125].

Утворення колегіального дорадчого органу в структурі Адміністрації Президента України сприятиме оперативному його скликанню та проведенню обговорення важливих питань, які потребують нагального вирішення. При цьому рішення, які приймаються в цьому органі, можуть мати рекомендаційний характер, а остаточне рішення залишається за Головою Адміністрації. Таким чином, буде збережено єдиноначальний спосіб прийняття рішень. За необхідності Президент України може звернутися до цього структурного утворення для проведення консультації з приводу представленого Головою Адміністрації рішення, якщо в нього виникнуть сумніви щодо його обґрунтованості. При цьому кожен член має право висловити окрему думку, яка додається (є невід'ємною частиною) до рішення, прийнятого більшістю голосів. Відповідні доповнення треба внести до Положення про Адміністрацію

Президента України, а також необхідно розробити Положення про цей структурний підрозділ.

У ст. 107 Конституції України визначено конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України, яка позиціонована як координаційний орган із питань національної безпеки й оборони при Президентові України [1]. Конституційно-правовому статусу цього органу присвячено окрему статтю Конституції України, у якій визначено її загальні повноваження, склад і спосіб формування.

К. В. Тарасенко із цього приводу зауважує, що Верховна Рада України має широкі повноваження у сфері національної безпеки й оборони України, насамперед можливість здійснення парламентського контролю. Тому, на думку науковця, Голова Верховної Ради України повинен стати постійним членом Ради національної безпеки і оборони України, що сприяло б повноцінному представництву всіх гілок влади в цьому координаційному та контролюючому органі. Із цією метою вчений пропонує внести зміни до ст. 107 Конституції України та до деяких інших нормативно-правових актів. На обґрунтування своєї думки К. В. Тарасенко зазначає, що обов'язкова присутність глави вищого законодавчого органу держави необхідна для представництва певної позиції цього органу щодо розглядуваних питань у сфері національної безпеки й оборони та, як наслідок, для ведення повноцінного діалогу та (або) дискусії в межах компетенції Ради національної безпеки і оборони України [32, с. 18].

Ми повністю підтримуємо цю пропозицію, оскільки в ст. 107 Конституції України Голову Верховної Ради України віднесено до осіб, які можуть брати участь у засіданнях Ради національної безпеки і оборони України. У ст. 5 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» зазначено лише, що Голова Верховної Ради України виконує обов'язки Голови Ради у випадку дострокового припинення повноважень Президента України [58]. Можна також запропонувати в ст. 107 Конституції України зазначити, що інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення діяльності Ради національної безпеки і оборони України здійснює Канцелярія. Таке доповнення

дозволить уточнити конституційно-правовий статус Канцелярії Ради національної безпеки і оборони України.

Досліджуючи питання конституювання допоміжних органів при вищих органах державної влади, не можна оминати увагою правовий статус допоміжних органів при уряді держави. Зокрема, як вже зазначалося, будь-які згадки про них відсутні у відповідних статтях Конституції України. І хоча це є звичайною конституційною практикою в більшості країн світу, однак вважаємо за необхідне хоча б поверхнево торкнутися правового статусу Секретаріату Кабінету Міністрів України, урядових комітетів та інших допоміжних органів при уряді в Конституції України. Для цього в ст. 116 Конституції України варто окремим пунктом визначити право уряду на утворення Секретаріату та інших допоміжних органів для забезпечення виконання Кабінетом Міністрів України своїх конституційних повноважень. Також необхідно уточнити, що Секретаріат є державним допоміжним органом при уряді, а комітети утворюються із членів Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади для розробки та підготовки проектів актів уряду, вивчення та вирішення інших питань, віднесених до компетенції уряду.

Крім закріплення конституційно-правового статусу допоміжних органів при вищих органах державної влади в Конституції України та інших актах конституційного законодавства, для підвищення ефективності їх діяльності важливим є визначення правових засад їх взаємодії. Зокрема, як справедливо зауважує Ф. В. Веніславський, Конституції України належить особлива роль у системі нормативної регламентації механізму організації й функціонування державної влади, оскільки вона закріпила не лише принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, а й принцип взаємодії різних її гілок між собою, який знайшов своє втілення в тексті Основного Закону опосередковано. При цьому науковець пропонує доповнити ст. 6 Конституції України новою частиною, прямо закріпити обов'язок органів державної влади взаємодіяти між собою. На думку вченого, це створить умови для підвищення стабільності, ефективності й дієздатності державної влади в цілому, сприятиме

попередженню більшості з конфліктів і суперечок між її законодавчими та виконавчими органами [65, с. 15].

Підтримуючи цю пропозицію, вважаємо також за можливе визначення таких принципів взаємодії між різними органами державної влади та іншими державними органами, як рівність, узгодженість, оперативність, всебічність тощо. Стосовно системи допоміжних органів при вищих органах державної влади варто також у положеннях про ці органи чітко визначити посадових осіб, відповідальних за організацію взаємодії (найоптимальнішим варіантом буде покладення такої відповідальності на голів відповідних органів), її механізм, порядок прийняття рішень на спільних нарадах тощо.

Ще одним питанням, яке необхідно проаналізувати в контексті цього дослідження, є вдосконалення конституційно-правового регулювання діяльності допоміжних органів і їх посадових осіб, які здійснюють нормопроектне забезпечення вищих органів державної влади. У цій сфері, як уже згадувалося в попередніх підрозділах, важливим є прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти». При цьому треба окремо зупинитися на врегулюванні таких питань: планування законопроектної діяльності парламенту, глави держави та уряду; проведення наукової експертизи нормативно-правових актів та підвищення гарантій для службовців, на яких покладаються обов'язки у сфері підготовки, проведення експертизи законодавчих актів.

Як приклад успішного вирішення цього питання можна навести досвід деяких зарубіжних країн. Так, наприклад, у Законі Республіки Азербайджан «Про нормативно-правові акти» окрему главу присвячена проведенню незалежної наукової експертизи нормативно-правових актів. Відповідно до цього закону наукова експертиза проектів законодавчих актів приймається для оцінки якості проекту нормативного правового акта. Основними цілями наукової експертизи є забезпечення високої якості, обґрунтованості, законності й актуальності розроблюваних проектів; створення науково обґрунтованої системи прийнятих нормативних правових актів; виявлення можливих

негативних соціальних, економічних, правових, екологічних та інших наслідків прийнятих актів. При цьому варто акцентувати на правовому статусі експертів, які відповідно до ст. 34 Закону Республіки Азербайджан «Про нормативно-правові акти» є самостійними в оцінці нормативного правового акта й не залежать від органу, що поставив завдання на проведення експертизи [134].

Вважаємо, що саме такий підхід треба застосувати в законодавстві України під час визначення правового статусу експертів, які проводять наукову експертизу нормативно-правових актів. Крім того, на законодавчому рівні необхідно передбачити гарантії незалежності експертів, обсяги їх матеріального забезпечення.

Ефективність організації діяльності допоміжних органів, їх окремих структурних підрозділів у сфері нормопроектного забезпечення вищих органів державної влади значною мірою залежить від упорядкованості законопроектної роботи відповідних органів. У зв'язку із цим постає питання про необхідність планування законопроектної діяльності парламенту, глави держави та уряду.

Так, В. Д. Горобець пропонує забезпечити попередній розгляд усіх законопроектів, які надходять до парламенту, шляхом зміни до підходу до планування законопроектної роботи та введення етапу «нульового читання» законів [37, с. 33].

У Республіці Білорусь це питання вирішується на законодавчому рівні. Зокрема, у ст. 37 Закону Республіки Білорусь «Про нормативні правові акти» зазначено, що державну координацію нормотворчої діяльності здійснюють Президент Республіки Білорусь та уповноважені ним державні органи в межах наданих їм повноважень. Стаття 40 визначає, що підготовка проектів нормативних правових актів здійснюється на плановій основі. Планування включає в себе розробку державних програм і щорічних планів підготовки проектів нормативних правових актів. Державні програми й щорічні плани підготовки проектів нормативних правових актів є основою нормотворчої діяльності [241].

Законопроектна діяльність допоміжних органів при вищих органах державної влади повинна включати контроль за забезпеченням виконання нормативно-правових актів відповідних органів, а також проведення постійного моніторингу вже прийнятих актів. Досить вдало це питання вирішено в Законі Республіки Казахстан «Про нормативно-правові акти», у якому визначено що уповноважені органи зобов'язані здійснювати постійний моніторинг підзаконних нормативних правових актів, прийнятих ними і (або) розробниками яких вони були, для виявлення положень, що суперечать чинному законодавству Республіки Казахстан, і застарілих норм права, оцінки ефективності їх реалізації, а також своєчасно вживати заходи щодо внесення до них змін та (або) доповнень або визнання їх такими, що втратили силу [246].

Вважаємо, що подібну практику необхідно запровадити в законодавстві України: зобов'язати відповідні допоміжні органи проводити постійний моніторинг актів вищих органів державної влади, подавати періодичні звіти із цього приводу тощо.

Таким чином, вважаємо, що з метою чіткого визначення конституційно-правового статусу допоміжних органів при вищих органах державної влади, необхідно:

1) внести такі зміни та доповнення до Конституції України:

– у ст. 89 визначити, що для організаційного, правового, наукового, документального, інформаційного, експертно-аналітичного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України утворюється Апарат Верховної Ради України, правовий статус якого визначається законодавством України;

– у ст. 106 уточнити, що Адміністрація Президента України є державним органом, який утворюється Президентом України для забезпечення виконання ним своїх конституційних повноважень, її правовий статус визначається законодавством України;

– ч. 1 ст. 107 доповнити положенням про те, що для інформаційно-аналітичного й організаційного забезпечення діяльності Ради національної безпеки і оборони України утворюється Канцелярія, правовий статус якої визначається законодавством України;

– у ст. 116 визначити, що для розробки та підготовки проектів актів уряду, вивчення та вирішення інших питань, віднесених до компетенції уряду, Кабінет Міністрів України утворює Секретаріат та інші консультативно-дорадчі органи, порядок утворення та провий статус яких визнається законодавством України;

2) у Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» визначити список постійних комітетів, які утворюються та функціонують у парламенті, розподілити між ними сфери відання;

3) доопрацювати та прийняти проект Закону України «Про нормативно-правові акти», у якому спеціально необхідно визначити механізм планування законопроектної діяльності парламенту, глави держави та уряду; порядок проведення наукової експертизи нормативно-правових актів; правові гарантії незалежності для службовців, на яких покладаються обов'язки у сфері підготовки, проведення експертизи законодавчих актів;

4) у положеннях про допоміжні органи при вищих органах державної влади чітко визначити посадових осіб, відповідальних за організацію взаємодії (найоптимальнішим варіантом буде покладення такої відповідальності на голів відповідних органів), її механізм, порядок прийняття рішень на спільних нарадах тощо.

### **Висновки до розділу 3**

1. Сучасний стан законодавчого регулювання діяльності допоміжних органів при Верховній Раді України, Президентові України та Кабінеті Міністрів України характеризується такими недоліками та прогалинами:

1) відсутність чіткого правового регулювання організаційних принципів утворення допоміжних органів, невпорядкованість системи цих органів; 2) відсутність чіткого розподілу повноважень різних допоміжних органів, а також окремих структурних підрозділів; 3) нерегульованість особливостей нормопроектного забезпечення діяльності вищих органів державної влади та порядку розробки допоміжними органами проектів нормативно-правових актів, проведення їх експертизи; 4) відсутність норм, якими чітко визначаються порядок і засади взаємодії Апарату Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України та інших допоміжних органів; 5) невизначеність правового статусу службовців допоміжних органів при вищих органах державної влади (кваліфікаційних вимог до них, особливостей оплати праці та інших гарантій і компенсацій).

2. З метою упорядкування діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади та підвищення її ефективності пропонуємо: 1) прийняти Закон України «Про консультативно-дорадчі та інші допоміжні органи при Президентові України», у якому необхідно упорядкувати організаційні засади утворення допоміжних органів (визначити, які допоміжні органи можуть утворюватися для виконання тих чи інших завдань), а також визначити порядок взаємодії між різними допоміжними органами; 2) Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України повинні затвердити типові положення про допоміжні органи, які мають тимчасовий характер (робочі групи, комісії, ради), у яких буде визначено різницю між їхніми назвами, статусом їх рішень, обов'язковістю перегляду складу після звільнення когось із посади, періодичність засідань, гласність повідомлень про засідання, самих засідань, рішень, стану їх виконання тощо.

3. Для підвищення ефективності взаємодії між різними допоміжними органами при вищих органах державної влади пропонуємо: 1) доповнити закони України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», Указ Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України» окремою статтею, у якій визначити засади

взаємодії між Апаратом Верховної Ради України, Адміністрацією Президента України, Секретаріатом Кабінету Міністрів України, а також Апаратом Ради національної безпеки і оборони України (рівність цих органів, їх узгодженість, оперативність), напрями такої взаємодії (документообіг, надання відповідей на інформаційні запити, організація спільних робочих груп, проведення спільних засідань тощо), осіб, відповідальних за цей процес (керівники відповідних допоміжних органів); 2) у положеннях про допоміжні органи при вищих органах державної влади чітко визначити посадових осіб, відповідальних за організацію взаємодії (найоптимальнішим варіантом буде покладення такої відповідальності на голів відповідних органів), її механізм, порядок прийняття рішень на спільних нарадах тощо.

4. Для уточнення правового статусу службовців допоміжних органів при вищих органах державної влади необхідно в законах України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Раду національної безпеки і оборони України», Указі Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України» закріпити спеціальні кваліфікаційні вимоги до працівників допоміжних органів: вища освіта, досвід роботи за напрямом діяльності не менше п'яти років, вільне знання принаймні однієї іноземної мови (крім російської) та особливі (підвищені) вимоги до керівників цих органів, а також встановити додаткові гарантії й компенсації (наявність надбавок (премій), які не залежать від суб'єктивного рішення керівництва; заборона звільняти у зв'язку з реорганізацією або припиненням (обранням нового) складу органу).

5. З метою упорядкування структури Адміністрації Президента України пропонуємо утворити колегіальний дорадчий орган у структурі Адміністрації Президента України для обговорення важливих питань, які потребують нагального вирішення, до якого Президент України може звернутися для проведення консультації з приводу представленого Головою Адміністрації Президента України рішення, якщо в нього виникнуть сумніви щодо його обґрунтованості. При цьому кожен член має право висловити окрему думку,

яка додається (є невід'ємною частиною) до рішення, прийнятого більшістю голосів.

6. Для узгодження роботи Апарату Верховної Ради України, Адміністрації Президента України та Секретаріату Кабінету Міністрів України запропоновано в законах України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», Указі Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України», постанові Кабінету Міністрів України «Про Регламент Кабінету Міністрів України» визначити підстави утворення та принципи організації міжурядових і міжвідомчих комісій та рад, порядок прийняття рішень на спільних засіданнях.

7. Для вдосконалення українського конституційного законодавства на основі використання позитивного досвіду зарубіжних країн: 1) зберегти вже усталені назви допоміжних органів для уникнення плутанини: Апарат Верховної Ради України, Адміністрація Президента України та Секретаріат Кабінету Міністрів України; а також замінити назву «Апарат Ради національної безпеки і оборони України» на «Канцелярія Ради національної безпеки і оборони України»; 2) узгодити назви структурних одиниць допоміжних органів, які повинні поділятися на департаменти, управління та відділи, з метою уніфікації вимог до посад, розмірів заробітної плати.

8. З метою конституювання правового статусу допоміжних органів при вищих органах державної влади необхідно внести такі зміни та доповнення до Конституції України: 1) у ст. 89 визначити, що для організаційного, правового, наукового, документального, інформаційного, експертно-аналітичного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України утворюється Апарат Верховної Ради України, правовий статус якого визначається законодавством України; 2) у ст. 106 уточнити, що Адміністрація Президента України є державним органом, який утворюється Президентом України для забезпечення виконання ним своїх конституційних повноважень, правовий статус якої визначається

законодавством України; 3) ч. 1 ст. 107 доповнити положенням про те, що для інформаційно-аналітичного й організаційного забезпечення діяльності Ради національної безпеки і оборони України утворюється Канцелярія, правовий статус якої визначається законодавством України; 4) у ст. 116 визначити, що для розробки та підготовки проектів актів уряду, вивчення та вирішення інших питань, віднесених до компетенції уряду, Кабінет Міністрів України утворює Секретаріат та інші консультативно-дорадчі органи, порядок утворення та провий статус яких визнається законодавством України.

9. Для підвищення ефективності нормопроектної діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади необхідно: 1) у Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» визначити список постійних комітетів, які утворюються та функціонують у парламенті, розподілити між ними сфери відання; 2) прийняти Закон України «Про тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України», у якому визначити функції, права та обов'язки тимчасових комісій, їх види, принципи та організацію діяльності тощо.

10. З метою визначення ролі допоміжних органів у нормопроектній роботі вищих органів державної влади необхідно доопрацювати та прийняти законопроект України «Про нормативно-правові акти», у якому спеціально необхідно визначити механізм планування законопроектної діяльності парламенту, глави держави та уряду; порядок проведення наукової експертизи нормативно-правових актів; правові гарантії незалежності для службовців, на яких покладаються обов'язки у сфері підготовки, проведення експертизи законодавчих актів.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання – удосконалення конституційно-правового регулювання діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади, визначено їх місце в системі органів державної влади та надано їм характеристику, досліджено сучасний стан правового забезпечення діяльності цих органів. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Стан наукового дослідження проблеми суб'єктів владних повноважень, зокрема допоміжних органів при вищих органах державної влади, характеризується неповнотою, фрагментарністю та безсистемністю, що обумовлено тим, що: 1) допоміжні органи не є головним предметом дослідження науковців; 2) відсутні комплексні наукові роботи, присвячені цій проблематиці (за винятком дослідження Адміністрації Президента України); 3) не вироблено єдиного понятійного апарату в цій сфері; 4) не розкрито основних аспектів проблематики організації й діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади тощо.

2. Орган державної влади – це ієрархічна й чітко структурована організація, утворена у встановленому законодавством порядку, штатну основу якої складають державні службовці, на яку покладається реалізація функцій держави у відповідній сфері суспільно-управлінських правовідносин та яка наділена державно-владними повноваженнями й правом діяти від імені держави в межах повноважень і в спосіб, визначений Конституцією України та законами України.

3. Характерними ознаками допоміжних органів при вищих органах державної влади є такі: 1) не приймають самостійних державно-владних управлінських рішень, їх рішення мають консультативно-дорадчий характер; 2) їх завдання та функції обумовлені тими функціями, для виконання яких утворено основний орган державної влади; 3) правовий статус допоміжних

органів, за деякими винятками, визначається в підзаконних актах основного органу державної влади, при якому вони утворені; 4) утворюються з метою всебічного забезпечення та організації діяльності вищих органів державної влади, створення умов для прийняття ними своєчасних, обґрунтованих рішень; 5) несуть відповідальність за результати своєї роботи перед вищим органом державної влади; 4) у разі прийняття вищим органом державної влади управлінського рішення, заснованого на пропозиціях допоміжного органу, відповідальність за таке рішення перед суспільством і державою несе вищий орган державної влади, а не допоміжний орган.

4. Допоміжні органи при вищих органах державної влади – це утворені в порядку та в спосіб, визначені законодавством, державні органи, на які покладається забезпечення й організація діяльності вищих органів державної влади, створення умов для прийняття ними своєчасних та ефективних рішень та які, не володіючи державно-владними повноваженнями, безпосередньо або опосередковано впливають на результативність роботи вищих органів державної влади.

5. Допоміжні органи класифікуються: 1) залежно від виду органу державної влади, при якому утворюються допоміжні органи: допоміжні органи при Верховній Раді України, Президенті України, Кабінеті Міністрів України, при вищих органах судової влади та при органах державної влади зі спеціальним статусом; 2) залежно від виду забезпечувальних функцій, які виконують допоміжні органи: універсальні органи, які виконують консультативно-дорадчі функції, функції інформаційного, кадрового забезпечення й органи, створені для виконання конкретних функцій; 3) залежно від правового статусу допоміжних органів: органи із загальним і спеціальним статусом; 4) залежно від терміну дії: постійні й тимчасові; 5) залежно від організаційної форми та особового складу: ті, штатну основу яких складають державні службовці, які працюють на оплатній основі; органи, штатну основу яких складають недержавні службовці; органи, утворені на громадських засадах.

6. Функції допоміжних органів при вищих органах державної влади можна згрупувати залежно від напрямів діяльності: 1) консультативно-дорадчі: надання різноманітних консультацій, підготовка науково-експертних висновків, необхідних для прийняття рішень вищими органами державної влади; 2) забезпечувальні: науково-експертне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення вищих органів державної влади тощо; 3) організаційні: створення належних організаційних умов для ефективного та оперативного виконання вищими органами державної влади своїх повноважень, які забезпечують упорядкування їх роботи; 4) адміністративні: планування роботи вищих органів державної влади або її окремих напрямів, здійснення контролю за виконанням їх рішень та актів тощо; 5) координаційні: узгодження роботи окремих структурних підрозділів вищих органів державної влади між собою та з іншими органами, їх взаємне спрямування тощо; 6) представницькі: забезпечення присутності представників вищих органів державної влади та глави держави на засіданнях, конференціях, сесіях і їх участі в правовідносинах з іншими державними органами, громадськими організаціями; 7) інші: забезпечення в межах своєї компетенції реалізації державної політики тощо.

7. Апарат Верховної Ради України, Адміністрація Президента України та Секретаріат Кабінету Міністрів України – це постійно діючі допоміжні державні органи, які утворюються Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України в порядку та відповідно до Конституції України, законів України й рішень цих органів державної влади, які здійснюють правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, експертно-аналітичне, фінансове й матеріально-технічне забезпечення діяльності цих політичних органів, а також усебічне обслуговування нормотворчого процесу з метою створення найбільш сприятливих умов для виконання парламентом, главою держави та урядом конституційних повноважень.

8. Апарат Верховної Ради України характеризується такими відмінними особливостями: 1) керівник призначається парламентом за поданням Голови

Верховної Ради України; 2) формування структури й персонального складу здійснюється за поданням Керівника Апарату парламенту Головою Верховної Ради України; 3) несе відповідальність за результати своєї роботи безпосередньо перед Верховною Радою України.

9. Конституційно-правовий статус Адміністрації Президента України характеризується такими особливостями: 1) створення та функціонування цього органу залежить від рішення глави держави; 2) рішення приймаються в єдиноначальному порядку та не підлягають державній реєстрації; 3) Глава Адміністрації Президента України призначається одноособово Президентом України; він несе персональну відповідальність за виконання своїх повноважень винятково перед Президентом України.

10. Секретаріат Кабінету Міністрів України характеризується такими особливостями: 1) керує Міністр Кабінету Міністрів України, тобто член уряду; 2) кожен працівник Секретаріату уряду несе персональну відповідальність за виконання своїх посадових обов'язків; 3) формування нового уряду не спричиняє звільнення службовців Секретаріату Кабінету Міністрів України, крім керівництва та працівників патронатних служб.

11. До особливостей Ради національної безпеки і оборони України, що відрізняють її з-поміж інших державних органів, утворених Президентом України, варто віднести такі: 1) її правовий статус визначено в Конституції України; 2) її очолює особисто Президент України, а до її складу за посадою входять керівники вищих і центральних органів державної влади; 3) володіє державно-владними повноваженнями у сфері забезпечення національної безпеки та оборони; 4) уповноважена приймати обов'язкові для виконання рішення, які затверджуються актами Президента України; 5) має свою систему допоміжних органів, включаючи власний апарат, інші органи організаційного, інформаційно-аналітичного забезпечення.

12. Особливостями інших допоміжних органів, які утворюються Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України, є такі: 1) до їх складу, крім професійних державних службовців,

можуть входити представники громадськості, науковці, представники інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 2) деякі із цих органів очолюють безпосередньо Президент України або керівники Адміністрації глави держави, Прем'єр-міністр України або міністри; 3) деякі із цих органів діють на громадських засадах; 4) забезпечення діяльності окремих допоміжних органів здійснюють структурні підрозділи постійно діючих допоміжних органів (Апарат Верховної Ради України, Адміністрація Президента України, Секретаріат Кабінету Міністрів України).

13. Сучасний стан законодавчого регулювання діяльності допоміжних органів при Верховній Раді України, Президентові України та Кабінеті Міністрів України характеризується такими недоліками та прогалинами: 1) відсутність чіткого правового регулювання організаційних принципів утворення допоміжних органів, невпорядкованість системи цих органів; 2) відсутність чіткого розподілу повноважень різних допоміжних органів, а також окремих структурних підрозділів; 3) неврегульованість особливостей нормопроектного забезпечення діяльності вищих органів державної влади та порядку розробки допоміжними органами проектів нормативно-правових актів, проведення їх експертизи; 4) відсутність норм, якими чітко визначаються порядок і засади взаємодії Апарату Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України та інших допоміжних органів; 5) невизначеність правового статусу службовців допоміжних органів при вищих органах державної влади (кваліфікаційних вимог до них, особливостей оплати праці та інших гарантій і компенсацій).

14. З метою упорядкування діяльності допоміжних органів при вищих органах державної влади та підвищення її ефективності пропонуємо: 1) прийняти Закон України «Про консультативно-дорадчі та інші допоміжні органи при Президентові України», у якому необхідно упорядкувати організаційні засади утворення допоміжних органів (визначити, які допоміжні органи можуть утворюватися для виконання тих чи інших завдань), а також визначити порядок взаємодії між різними допоміжними органами; 2) Верховна

Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України повинні затвердити типові положення про допоміжні органи, які мають тимчасовий характер (робочі групи, комісії, ради), у яких визначити різницю між їхніми назвами, статусом їх рішень, обов'язковістю перегляду складу після звільнення когось із посади, періодичність засідань, гласність повідомлень про засідання, самих засідань, рішень, стану їх виконання тощо.

15. Для підвищення ефективності взаємодії між різними допоміжними органами при вищих органах державної влади пропонуємо: 1) доповнити закони України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», Указ Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України» окремою статтею, у якій визначити засади взаємодії між Апаратом Верховної Ради України, Адміністрацією Президента України, Секретаріатом Кабінету Міністрів України, а також Апаратом Ради національної безпеки і оборони України (рівність цих органів, їх узгодженість, оперативність), напрями такої взаємодії (документообіг, надання відповідей на інформаційні запити, організація спільних робочих груп, проведення спільних засідань тощо), осіб, відповідальних за цей процес (керівники відповідних допоміжних органів); 2) у положеннях про допоміжні органи при вищих органах державної влади чітко визначити посадових осіб, відповідальних за організацію взаємодії (найоптимальнішим варіантом буде покладення такої відповідальності на голів відповідних органів), її механізм, порядок прийняття рішень на спільних нарадах тощо.

16. Для уточнення правового статусу службовців допоміжних органів при вищих органах державної влади необхідно в законах України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Раду національної безпеки і оборони», Указі Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України» закріпити спеціальні кваліфікаційні вимоги до працівників допоміжних органів: вища освіта, досвід роботи за напрямом діяльності не менше п'яти років, вільне знання принаймні однієї іноземної мови (крім російської) та особливі (підвищені) вимоги до керівників

цих органів, а також встановити додаткові гарантії та компенсації (наявність надбавок (премій), які не залежать від суб'єктивного рішення керівництва, заборону звільняти у зв'язку з реорганізацією або припиненням (обранням нового) складу органу).

17. Для вдосконалення українського конституційного законодавства на основі використання позитивного досвіду зарубіжних країн: 1) зберегти вже усталені назви допоміжних органів для уникнення плутанини: Апарат Верховної Ради України, Адміністрація Президента України та Секретаріат Кабінету Міністрів України; а також замінити назву «Апарат Ради національної безпеки і оборони України» на «Канцелярія Ради національної безпеки і оборони України»; 2) узгодити назви структурних одиниць допоміжних органів, які повинні поділятися на департаменти, управління та відділи, з метою уніфікації вимог до посад, розмірів заробітної плати.

18. З метою конституювання правового статусу допоміжних органів при вищих органах державної влади необхідно внести такі зміни та доповнення до Конституції України: 1) у ст. 89 визначити, що для організаційного, правового, наукового, документального, інформаційного, експертно-аналітичного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення діяльності Верховної Ради України, її органів, народних депутатів, депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України утворюється Апарат Верховної Рад України, правовий статус якого визначається законодавством України; 2) у ст. 106 уточнити, що Адміністрація Президента України є державним органом, який утворюється Президентом України для забезпечення виконання ним своїх конституційних повноважень і правовий статус якого визначається законодавством України; 3) ч. 1 ст. 107 доповнити положенням про те, що для інформаційно-аналітичного й організаційного забезпечення діяльності Ради національної безпеки і оборони України утворюється Канцелярія, правовий статус якої визначається законодавством України; 4) у ст. 116 визначити, що для розробки та підготовки проектів актів уряду, вивчення та вирішення інших питань, віднесених до компетенції уряду, Кабінет Міністрів України утворює

Секретаріат та інші консультативно-дорадчі органи, порядок утворення та провий статус яких визнається законодавством України.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: кодекс України від 06.07.2005 № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
3. Серьогіна С. Г. Президент України в механізмі формування української державності / Конституційно-правові засади становлення української державності / С. Г. Серьогіна; [за ред. В. Я. Тація та Ю. М. Тодики]. – Х. : Право, 2003. – 328 с.
4. Белов Д. М. Парадигма українського конституціоналізму : дис. ... д-ра юр. наук : 12.00.02 / Белов Дмитро Миколайович. – Х., 2012. – 568 с.
5. Петровский Д. Н. Конституционно-правовой статус вспомогательных органов при главе государства (сравнительно-правовое исследование): дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02. / Петровский Дмитрий Николаевич. – М., 2005. – 172 с.
6. Єрмолаєв В. М. Історія вищих представницьких органів влади в Україні: навч. посібник. / Єрмолаєв В. М. – Х.: Право, 2007. – 280 с.
7. Сас С.В. Законодавство про регламент Верховної Ради України: проблеми теорії і практики: дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02 / Сас Сергій Володимирович. – К. – 2005. – 215 с.
8. Про Державну Думу України: Указ Президента України від 25 лютого 1992 року № 99 // Збірник указів Президента. – 1992. – № 1.
9. Берназюк Я. О. Конституційні основи правотворчості Президента України: монографія / Я. О. Берназюк. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2013. – 512 с.
10. Бодрова І. І. Система допоміжних органів при Президентіві України / І. І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр.

/ Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд. та місц. самоврядування. – Х. : Право, 2012. – Вип. 23. – С. 94-105.

11. Волощук О. Т. Інститут Президента у Франції, Росії та Україні: конституційні норми і політична практика : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. Т. Волощук. – Х., 2008. – 21 с.

12. Дідич Т.О. Нормопроекування: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Т. О. Дідич. – К., 2006. - 21 с.

13. Плахотнюк Н. Г. Інститут президентства в Україні : конституційно-правовий аспект : автореф. дис. канд. юр. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Н. Г. Плахотнюк. – Х., 1999. – 21 с

14. Рибалка Н. О. Адміністративно-правові аспекти діяльності Президента України : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. О. Рибалка. – К., 2009. – 20 с.

15. Конституційна конфліктологія (конституційні механізми подолання політичних криз): посібник / [Г. М. Волянська, М. В. Онігцук, М. В. Савчин, та ін.]: за ред. М. В. Савчина, В. Л. Федоренка — К.: Ін-т громадян, сусп-ва, 2008. — 188 с.

16. Серьогіна С. Г. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / С. Г. Серьогіна. – Х., 1998. – 20 с.

17. Сухонос В. В. Конституційно-правовий статус глави держави: порівняльний аспект: дис. ... доктора юр. наук : 12.00.02. / Сухонос Володимир Вікторович. – К., 2012. – 400 с.

18. Шатіло В. А. Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Шатіло Володимир Анатолійович. – К., 2005. – 189 с.

19. 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.

20. Бобракова Н. В. Институт главы государства в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ: дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02 / Бобракова Наталья Владимировна. – Краснодар, 2008. – 253 с.

21. Дегтев Г. В. Институт президентства в Российской Федерации. (Особенности правового статуса и компетенции, проблемы совершенствования): дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Дегтев Геннадий Валентинович. – М., 2005. – 351 с.

22. Иксанов И. С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение: дис. ... канд юр. наук : 12.00.02 / Иксанов Илья Саматович. – М., 2008. – 215 с.

23. Осавелюк А. М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект / Осавелюк А. М. – М. : Юристъ, 1998. – 189 с.

24. Панов А. А. Президент Российской Федерации как гарант государственного единства : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А. А. Панов. – М., 2008. – 27 с.

25. Перепелица О. В. Институт полномочного представителя Президента Российской Федерации в условиях реформирования органов государственной власти современной России : На материалах Центрального федерального округа : автореф. дис. канд. полит. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии» / О. В. Перепелица. – Орел, 2005. – 23 с.

26. Хараджиев М. Ф. Конституционно-правовое обеспечение деятельности главы государства Администрацией Президента Российской Федерации

Федерации в сфере учета и анализа обращений граждан: дис. канд. юр. наук : 12.00.02 / Хараджиев Михаил Фёдорович. – М., 2008. – 175 с.

27. Щипанов А. В. Конституционно-правовая природа системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации: дис. канд. юр. наук : 12.00.02 / Щипанов Александр Валерьевич. – Екатеринбург, 2011. – 303 с.

28. Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення: монографія / [О.В. Скрипнюк, В.Л. Федоренко, Я.О. Берназюк, Ю.Г. Барабаш та ін.] ; за наук. ред. В. Л. Федоренка. – К. : НАДУ, 2011. – 344 с.

29. Петрів І. М. Конституційно-правові засади організації та діяльності Ради Національної безпеки і оборони України : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / І. М. Петрів. – К., 2004. – 15 с.

30. Савчин М. В. Рада національної безпеки та оборони України і допоміжні органи / Конституційна конфліктологія (конституційні механізми подолання політичних криз) : посіб. [Г. М. Волянська, М. В. Оніщук, М. В. Савчин, та ін.] ; за ред. М. В. Савчина, В. Л. Федоренка. – К. : Ін-т громадян. сусп-ва, 2008. – 188 с.

31. Скрипнюк О. В. Завдання, функції та повноваження Президента України / Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення : моногр. [О. В. Скрипнюк, В. Л. Федоренко, Ю. Г. Барабаш, Я. О. Берназюк та ін. ; за ред. О. В. Скрипнюка і В. Л. Федоренка]. – К. : НАДУ, 2011. – 344 с.

32. Тарасенко К. В. Конституційно-правовий статус Ради Національної безпеки і оборони України : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / К. В. Тарасенко. – К., 2010. – 22 с.

33. Федоренко В. Л. Конституційно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України / В. Л. Федоренко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 12. – С. 35.

34. Цоклан В. І. Система сучасних джерел конституційного права України: монографія / В. І. Цоклан, В. Л. Федоренко ; за ред. В. Л. Федоренко. – К. : Ліра-К, 2009. – 400 с.

35. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики: дис. ... док-ра юрид. наук : 12.00.02 / Георгіца Аурел Зіновійович. – Чернівці, 1999. – 444 с.

36. Гончарук П. С. Міжнародний досвід експертного забезпечення підготовки проектів законодавчих актів / П. С. Гончарук, Т. В. Скомороха // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2010. – № 1. – С. 20 – 27.

37. Горобец В. Д. Конституционно-правовой статус парламента Российской Федерации : автореф. дис. Док-ра юр. наук : 12.00.02 / Горобец Виктор Дмитриевич. – М., 2000. – 39 с.

38. Пригон М. Н. Конституционно-правовой статус парламента России: теория, практика, перспективы : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право» / М. Н. Пригон. – СПб., 2004. – 30 с.

39. Развадовська М. В. Внутрішньоуправлінська діяльність Верховної Ради України (організаційно-правові засади) : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. В. Развадовська. — Х., 2005. — 23 с.

40. Розвадовський В. І. Правовий статус Голови Верховної Ради України: проблеми правового регулювання : автореф. канд. юр. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / В. І. Раовдовський. – К., 2010. – 21 с.

41. Шевелёв В. И. Аппарат Государственной Думы – представительного и законодательного органа Российской Федерации (теоретические, историко-правовые и политико-правовые аспекты организации и деятельности): дис. ... канд. юр. наук : Шевелёв Владимир Ильич. – М., 2003. – 205 с.

42. Дмитриев С. А. Конституционно-правовой статус правительства Российской Федерации: дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02 / Дмитриев Сергей Александрович. – М., 2006. – 209 с.

43. Драхова І. І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект: дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02 / Драхова Ірина Іванівна. – Х., 2006. – 197 с.

44. Закупень Т. В. Информационное обеспечение деятельности аппарата Правительства Российской Федерации: Организационно.-правовой аспект : автореф. дис. канд юр. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право» / Т. В. Закупень. – 18 с.

45. Осауленко С. В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. В. Осауленко. – О., 2010. – 24 с.

46. Совгиря О. В. Урядові комітети в системі допоміжних органів при Кабінеті Міністрів України: проблеми правового регулювання та діяльності / О. В. Совгиря // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 2. – С. 50-54.

47. Тарасов А. С. Правительство Российской Федерации как субъект законодательной инициативы : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А. С. Тарасов. – М., 2002. – 28 с.

48. Топоркова М. К. Конституционно-правовой статус членов Правительства Российской Федерации тема диссертации и автореферата: дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02 / Топоркова Марина Константиновна. – М., 2004. – 148 с.

49. Чикурлій С. О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади України: дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02 / Чикурлій Сергій Олександрович. – К., 2008. – 211 с.

50. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 25.08.2011 №769 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3>.

51. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14-15, № 16-17. – Ст. 133.

52. Регламент Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 27.07.1994 № 129/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 35. – Ст. 338.

53. Ведернікова І. С. Вето Президента, або казус привілейованого законодавця / І. С. Ведернікова // Дзеркало тижня. – 2009. – № 29. – 8 серпня. – С. 3-7.

54. Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 2 квітня 2010 року № 504/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – №13. – Ст. 40.

55. Агафонов С. А. Правовий статус Президента України / С. А. Агафонов // Право України. – 2000. – № 9. – С. 24–26.

56. Структура Адміністрації Президента України: Офіційний сайт Президента України // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/administration/apu-structure>.

57. Конституційне право України. Академічний курс : підручник. У 2 т. Т. 1 / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за ред. В. Ф. Погорілка. - К. : Юрид. думка, 2006. – 543 с.

58. Про Раду національно безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.

59. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 79. – Ст. 2792.

60. Борко А. Л. Адміністративно-правові засади організації та функціонування Конституційного Суду України / А. Л. Борко // Форум права. — 2013. — № 2. — С. 60–66.

61. Сердюк В. В. Правовий статус Верховного Суду України в системі судової влади : автореф. дис. доктора юр. наук : 12.00.10 / Сердюк Валентин Васильович. – Х., 2009. – 36 с.

62. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

63. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

64. Словник української мови : в 11 т. / ред. колег. І. К. Білодід (голова) [та ін.]. — К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 1. – 631 с.

65. Веніславський Ф. В. Конституційні основи взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Україні : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Ф. В. Веніславський. – Х., 2000. – 27 с.

66. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : [Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

67. Державне управління: навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко.; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. — 343 с.

68. Конституционное право: Энциклопедический словарь / отв. ред. и рук. автор, кол. д-р юрид. наук, проф. С. Л. Авакьян. – М. : Изд. гр. НОРМЛ-ИНФРЛ'М, 2001. – 432 с.

69. Мельников В. П. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. – Ч. 1, 2. / В. П. Мельников, В. С. Нечипоренко. – М. : Из-во РАГС, 2000. – 431 с.

70. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24.03.2012 № 212/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – №26. – Ст. 17.

71. Митровка Я. В. Державна влада, управління та орган в термінології юридичної науки Чеської республіки: інформаційний аналіз / Я. В. Митровка // Правова інформатика. – 2011. – № 3-4(31). – С. 120-123.

72. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом): Рішення Конституційного Суду України від 05.10.2005 № 6-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – Ст. 31.

73. Романова В. В. Понятие органа государственной власти / В. В. Романова // Вектор науки ТГУ. – 2009. – № 5(8). – С. 97-99.

74. Словник української мови: в 11 т. / ред. коллег. І. К. Білодід (голова) [та ін.]. — К.: Наукова думка, 1970–1980. – Т. 5. – 732 с.

75. Сухорукова А. В. Трансформація сучасного поняття «державні органи влади» / А. В. Сухорукова // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – 2008. – Вип. 13. – С. 238-243.

76. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

77. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

78. Про затвердження Положення про Інститут законодавства Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 04.08.2003 № 770 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/770/03-%D1%80%D0%B3>.

79. Питання Національного інституту стратегічних досліджень: Указ Президента України від 16.12.2002 № 1158/2002 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1158/2002>.

80. Ткач І. В. Поняття органу державної влади у контексті статей 1173-1175 Цивільного кодексу України / І. В. Ткач // Вісник Академії адвокатури України. – 2013. – № 2 (27). – С. 18-23.

81. Теория государства и права / отв. ред. А. И. Денисов. – М. : Юрид. лит., 1980. – 348 с.

82. Глущенко С. В. До питання про конституційно-правовий статус державного органу / С. В. Глущенко // Адвокат. – 2012. - №6(141). – С. 28-33.

83. Канисев П. В. Компетенция государственного органа соотношение понятий / П. В. Канисев // Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России. – 2010. – №2. – С. 49-52.

84. Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник / Морозова Л. А. – М.: Юристъ, 2002. – 414 с.

85. Ростовцев А. В. Основы формирования государственных органов в Российской Федерации: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02. / Ростовцев Алексей Викторович. – М., 2004. – 212 с.

86. Савченко Н. В. Організаційна структура державного управління. Роль та місце Державної служби зайнятості України в системі органів

державної влади: Навч.-метод. розробка / Савченко Н. В. – К.: ПІК ДСЗУ, 2013. – 31 с.

87. Волинка К. Г. Теорія держави і права: навч. посіб. / Волинка К. Г. — К.: МАУП, 2003. — 240 с.

88. Органи державної влади України: монографія / за ред. В. Ф. Погорілка – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 592 с.

89. Зозуля О. І. Види допоміжних органів глави держави / О. І. Зозуля // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2011. – №4. – С. 76-84.

90. Коваль Н. В. Класифікація координаційних, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при президентові України / Н. В. Коваль // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 4. – С. 100-104.

91. Плахотнюк Н. Г. Організація та діяльність органів виконавчої влади в Україні / Київський міський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місц. самоврядування, держ. підприємств, установ і орг. / Плахотнюк Н. Г. – 2010. – 15 с.

92. Структура Апарату Верховної Ради України: Офіційний сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p\\_aparat](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_aparat).

93. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2009 № 850 // Офіційний вісник України. – 2009. – №61. – С. 92.

94. Структура Секретаріату Кабінету Міністрів України: Офіційний сайт уряду України: [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat\\_id=244828231](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=244828231).

95. Про утворення Урядової комісії з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, що виникла 8 червня 2015 р. у Київській області: Розпорядження

Кабінету Міністрів України від 09.06.2015 № 583-р // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/583-2015-%D1%80>.

96. Коваль Н. В. Порівняльно-правова характеристика координаційних, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при главі держави в зарубіжних країнах / Н. В. Коваль // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 1. – С. 112-116.

97. Зозуля О. І. Роль спеціалізованих допоміжних органів Президента України у забезпеченні діяльності глави держави / О. І. Зозуля // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 358-370.

98. Зозуля О. І. Порядок формування допоміжних органів Президента України / О. І. Зозуля // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 289-301.

99. Берназюк Я. О. Правотворча діяльність президента України в аспекті дотримання принципів нормотворчості та забезпечення їх виконання іншими суб'єктами владних повноважень / Я. О. Берназюк // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 4. – С. 27-32.

100. Про затвердження Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 22.02.2008 № 305 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/305/08-%D1%80%D0%B3>.

101. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К.: Ірпінь, 2004. – 1440 с.

102. Юридическая энциклопедия / ред. М. Ю. Тихомиров. – М.: Юринформцентр, 2001. – 972 с.

103. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 2001. – Т. 3: К – М. – 792 с.

104. Тасым Ж.К Теоретические основы деятельности вспомогательных государственных органов / Ж. К. Тасым // [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.rusnauka.com/CCN/Pravo/8\\_tasym.doc.htm](http://www.rusnauka.com/CCN/Pravo/8_tasym.doc.htm)

105. Малиновский В. А. Президент Республики Казахстан: институт, функции и инструменты власти: дис. ... доктора юр. наук: 12.00.02 / Малиновский Виктор Александрович. – Алматы, 2004. – 304 с.

106. Кравцова Е. А. Понятие и признаки вспомогательных государственных органов / Е. А. Кравцова // Юриспруденция: теория и практика. – 2014. – № 2. – С. 103-105.

107. Ткаченко А. О. Поняття компетенції державного органу / А. О. Ткаченко // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 192-197.

108. Дуда А. В. Удосконалення функцій і структури Кабінету Міністрів України в період адміністративної реформи : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / А. В. Дуда. – К., 2001. – 18 с.

109. Медвідь А. Б. Конституційно-правовий статус тимчасових комісій Верховної Ради України : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / А. Б. Медвідь. – К., 2008. – 18 с.

110. Мещеряков А. Н. Институт президентства в республиках в составе Российской Федерации: дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02 / Мещеряков Александр Николаевич. – М., 2002. – 236 с.

111. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

112. Про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 13 грудня 1991 року № 6. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1220/96>.

113. Про реорганізацію Адміністрації Президента України: Указ Президента України від 21.07.1994 № 406/94 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/406/94>.

114. Про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 14.12.1996 № 1220/96 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1220/96>.

115. Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. посіб. / Кравченко В. В. – вид. 3-тє, виправл. та доповн. – К. : Атіка, 2004 – 512 с.

116. Питання Секретаріату Президента України: Указ Президента України від 27.01.2005 № 111/2005 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/111/2005>.

117. Про створення Секретаріату Президента України: Указ Президента України від 14.10.2005р. № 1445 // Офіційний вісник України. – 2005. – №42, 43. – Ст. 348.

118. Про Секретаріат Президента України: Указ Президента України від 24 січня 2005 року № 108. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 4. – Ст. 204.

119. Макарова З. С. Зміст конституційно-правового статусу Прем'єр-Міністра України / З. С. Макарова // Часопис Академії адвокатури України. – 2012. – №3. – С. 1-9.

120. Теория права и государства : учебник для вузов / под ред. Г. Н. Манова. – М. : БЕК, 1996. – 336 с.

121. Окуньков Л. А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика / Окуньков Л. А. – М. : Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1996. – 240 с.

122. Томкіна О. О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Томкіна Олена Олексіївна. – К., 2005. – 203 с. – С. 138-148.

123. Верстов В. В. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации: Теоретический и историко-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Верстов Вадим Викторович. – Краснодар, 2006. – 196 с. – С. 142-148.

124. Зозуля О.І. Секретаріат Президента України та Кабінет Міністрів України: нормативно-правові засади взаємодії / О. І. Зозуля // Форум права. – 2008. – № 1. – С.187-210.

125. О некоторых вопросах деятельности Администрации Президента Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 6 июня 2013 г. № 264 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=P31300264&p1=1>.

126. Зозуля О.І. Канцелярія Президента України: правові засади побудови апарату глави держави / О. І. Зозуля // Форум права. -2008. -№ 2. –С.152-182.

127. Питання Адміністрації Президента України: Указ Президента України від 14.07.2014 № 592/2014 // Офіційний вісник Президента України. – 2014. – № 30. – Ст. 3.

128. Про Представника Президента України у Конституційному Суді України: Указ Президента України від 27.07.2007 № 667/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – №57. – Ст. 9.

129. Про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю: Указ Президента України від 01.12.2014 № 902/2014 // Офіційний вісник України. – 2-14. – №97. – Ст. 14.

130. Про забезпечення представництва в судах України інтересів Президента України та створених ним допоміжних органів і служб: Указ Президента України від 12 серпня 2010 року № 809. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 62. – Ст. 2159.

131. Про Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу: Указ Президента України від 20.08.2014 № 656/2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – №68. – Ст. 9.

132. Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України: Указ Президента України від 05.05.2011 №548/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – №35. – Ст. 15.

133. Про затвердження Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15.11.2006 № 970/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – №47. – Ст. 48.

134. Про нормативно-правові акти: законопроект від 01.12.2010 №7409 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=39123](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123).

135. Про Державний бюджет України на 2015 рік: Закон України від 28.12.2014 № 80-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 5. – Ст. 37.

136. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 № 268 // Офіційний вісник України. – 2006. – №10. – Ст. 632.

137. Погребняк Н. С. Место и роль аппарата в структуре парламента / Н. С. Погребняк // Закон и жизнь. – 2013. – №8/2. – С. 256-260.

138. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

139. Григорук Н. Г. Конституційно-правовий статус народного депутата України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Григорук Наталія Григорівна. – К., 2004. – 199 с.

140. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10-11. – Ст. 73.

141. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: учебник [для юридических вузов и факультетов] / Нерсесянц В. С. – М. : НОРМА-ИНФРА, 2001. – 781 с.

142. Сысоев Ю.Е. Системообразующие принципы нормотворчества : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Ю. Е. Сысоев. – М., 2006. – 24 с.

143. Комаров С. А. Общая теория государства и права: учебник.- 3-е изд., переработанное и дополненное / Комаров С. А. – М. : Юрайт, 1997. – 411 с.
144. Плавич С. В. Теоретико-методологічні засади правотворчості : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / С. В. Плавич. – К., 2009. – 19 с.
145. Фатхутдінов В. Г. Верховенство права та система принципів відомчої нормотворчості МВС України / В. Г. Фатхутдінов// Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2010. – №4. – С. 3-8.
146. Фігель М. В. Поняття принципів правотворчості та основні підходи до їх класифікації / М. В. Фігель // НУ „Києво-Могилянська академія». Наукові записки. Юридичні науки. – 2006. – Т. 53. – С. 21–24.
147. Про вдосконалення роботи Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 22 жовтня 1992 року № 2710-XII // Голос України. – 1992.
148. Про утворення Інституту законодавства Верховної Ради України: Постанова Президії Верховної Ради України від 7 жовтня 1994 року № 150/94-ПВ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 42. – С. 56.
149. Поняття «Апарат Верховної Ради України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://uk.wikipedia.org/wiki/Апарат\\_Верховної\\_Ради\\_України](http://uk.wikipedia.org/wiki/Апарат_Верховної_Ради_України).
150. Словник української мови: в 11 т. / ред. коллег. І. К. Білодід (голова) [та ін.]. — К.: Наукова думка, 1970–1980. – Т. 9. – 954 с.
151. Савицкий П. И. Правительственный аппарат Пятой Республики во Франции : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право» / П. И. Савицкий – Свердловск, 1980. – 29 с.
152. Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 213 // Офіційний вісник України. – 2015. – №32. – Ст. 17.

153. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 // Офіційний вісник України. – 2007. – №54. – Ст. 21.

154. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 № 599 // Офіційний вісник України. – 2009. – №45. – Ст. 34.

155. Про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 № 346 // Офіційний вісник України. – 2014. – №66. – Ст. 1847.

156. Про затвердження Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 77. – Ст. 2183.

157. Про комітети Верховної Ради України: закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.

158. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: Постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 № 22-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 1. – Ст. 10.

159. Законопроекти, що знаходяться на опрацюванні в комітетах Верховної Ради України станом на вересень 2015 р.: Офіційний сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc3\\_current](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc3_current).

160. Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Закон України від 15.01.2009 № 890-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – №25. – Ст. 923.

161. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України

(конституційності) Закону України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України»: Рішення Конституційного Суду України від 10.09.2009 № 20-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – №72. – Ст. 2488.

162. Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування обставин розкрадання державних коштів під час надання послуг зі збирання небезпечних відходів гексахлорбензолу в Калуському районі Івано-Франківської області у 2011-2014 роках: Постанова Верховної Ради України від 19.03.2015 № 270-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 17. – Ст. 130.

163. Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування обставин конфлікту в Закарпатській області: Постанова Верховної Ради України від 14.07.2015 № 598-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 33. – Ст. 328.

164. Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань проведення технічної експертизи будівельних робіт та перевірки ефективності використання бюджетних коштів при будівництві мостових переходів через річку Дніпро в місті Запоріжжя: Постанова Верховної Ради України від 15.07.2015 № 619-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 33. – Ст. 331.

165. Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань майбутнього: Постанова Верховної Ради України від 22.04.2015 № 353-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 23. – Ст.160.

166. Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України: Постанова Верховної Ради України від 13.10.1995 № 379/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 37. – Ст. 283.

167. Про Координаційний центр з упровадження економічних реформ: Указ Президента України від 02.07.2010 № 747/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – №51. – Ст. 1688.

168. Про Національну службу посередництва та примирення: Указ Президента України від 17.11.1998 № 1258/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – №46. – Ст. 13.

169. Про Національну академію державного управління. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/about.html>.

170. Питання Національної академії державного управління при Президентові України: Указ Президента України від 21 вересня 2001 року № 850. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 39. – Ст. 1754.

171. Питання реформування Національної академії державного управління при Президентові України: Указ Президента України від 9 грудня 2011 року № 1110. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 97. – Ст. 3532.

172. Про створення Національного інституту стратегічних досліджень: Указ Президента України від 04.03.1992 № 127 // Збірник указів Президента. – 1992. – №1.

173. Про інститут: Офіційний сайт Національного Інституту стратегічних досліджень при Президентові України // [Електронний ресурс] – Режим ресурс: <http://www.niss.gov.ua/presentation.html>

174. Про Національну тристоронню соціально-економічну раду: Указ Президента України від 02.04.2011 № 347/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – №26. – Ст. 1048.

175. Питання Національної премії України імені Тараса Шевченка: Указ Президента України від 04.10.2010 № 932/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – №76. – Ст. 2690.

176. Про Комітет із державної премії України в галузі архітектури: Указ Президента України від 20.03.2002 № 271/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – №12. – Ст. 561.

177. Питання Комітету з Державних премій України в галузі науки і техніки: Указ Президента України від 14.06.2000 № 800/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – №25. – Ст. 1039.

178. Про Державну премію в галузі освіти: Указ Президента України від 30.09.2010 № 929/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – №75. – Ст. 2662.

179. Про затвердження Положення про Національну раду реформ: Указ Президента України від 13.08.2014 № 644/2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 66. – Ст. 1826.

180. Про затвердження Положення про Виконавчий комітет реформ: Указ Президента України від 13.08.2014 № 644/2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 66. – Ст. 1826.

181. Про Національну раду з питань антикорупційної політики: Указ Президент України від 14.10.2014 № 808/2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – №84. – Ст. 2370.

182. Про Комітет з питань розвідки при Президентові України: указ Президента України від 07.10.2014 № 760/2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – №41. – Ст. 2320.

183. Про Національну інвестиційну раду: Указ Президента України від 24.12.2014 № 950/2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – №1. – Ст. 15.

184. Про Комісію при Президентові України у питаннях помилування: Указ Президента України: Указ Президента України від 06.12.1999 № 1532/99 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1532/99>.

185. Питання Комісії державних винагород та геральдики: Указ Президента України від 14.01.2015 № 12/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – №5. – Ст. 97.

186. Про Положення про Раду представників кримськотатарського народу: Указ Президента України від 07.04.2000 № 573/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – №15. – Ст. 603.

187. Питання Комісії при Президентіві України з питань громадянства: указ Президента України від 19.08.2010 № 826/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – №64. – Ст. 2215.

188. Про Експертну комісії з підготовки проектів міжнародних договорів України про правові відносини та правову допомогу у цивільних, кримінальних справах: Указ Президента України від 24.06.2010 № 724/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – №49. – Ст.1610.

189. Про Раду з питань судової реформи: Указ Президента України від 16.10.2014 № 812/2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – №85. – Ст. 2389.

190. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 № 2235-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.

191. Про державні нагороди: Закон України від 16.03.2000 № 1549-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 21. – Ст.162.

192. Про робочу групу з питань Національної премії України імені Тараса Шевченка: Розпорядження Президента України від 25.09.2015 № 719/2015-рп // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/719/2015-%D1%80%D0%BF>.

193. Про Робочу групу з розроблення Стратегії національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016 - 2020 роки: Розпорядження Президента України від 07.10.2015 № 741/2015-рп // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/741/2015-%D1%80%D0%BF>.

194. Положення про спільну Міждержавну українсько-казахстанську Комісію з економічного співробітництва: Міжнародний документ від 09.07.1996 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/card/398\\_066](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/card/398_066).

195. Про затвердження голів Української частини спільних міжурядових комісій з питань співробітництва: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 № 60 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 16. – Ст. 416.

196. Про призначення В. Кучинського представником України у Комісії ООН з прав людини: Указ Президента України від 04.01.2004 № 4/2003 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/spart01/inx01321.htm>.

197. Про призначення Д. Ратнікова Повноважним представником України в Комісії з економічних питань при Економічній раді Співдружності Незалежних Держав: Указ Президента України від 13.03.2013 № 130/2013 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/U130\\_13.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U130_13.html).

198. Питання Ради представників кримськотатарського народу: Указ Президента України від 03.04.2015 № 194/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – №28. – Ст. 785.

199. Про новий склад Комісії державних нагород та геральдики: Указ Президента України від 15.05.2015 №271/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – №40. – Ст. 1185.

200. Про Положення про Державне управління справами: Указ Президента України від 17.12.2002 № 1180/2002 // Офіційний вісник України. – 2010. – №7. – Ст. 320.

201. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.

202. Михеєнко Р. М. Виконавча влада і конституційні статуси Президента України та Кабінету Міністрів України / Р. М. Михеєнко // Право України. – 2000. – № 8. – С. 26.

203. Конституція України: науково-практичний коментар / [В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.]; ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. – Х.; К.: Право, Ін Юре, 2003. – 808 с.

204. Про затвердження Положення про Раду національної безпеки і оборони України: указ Президента України від 14.10.2005 №1446/2005 //

[Електронний ресурс] – Режим доступу:  
<http://www.rnbo.gov.ua/content/aparat.html>.

205. Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони: Указ Президента України від 27.01.2015 № 37/2015 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/380.html>.

206. Про затвердження Положення про Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю: Указ Президента України від 26.02.2007 №144/2007 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mndc.com.ua/accordions/view/polozhennya>.

207. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 січня 2015 року «Про створення та забезпечення діяльності Головного ситуаційного центру України»: Указ Президента України від 25.01.2015 №115/2015 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/387.html>.

208. Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.12.2014 № 696 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 99. – Ст. 2870.

209. Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань забезпечення функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2015 №376 // Офіційний вісник України. – 2015. – №46. – Ст. 1471.

210. Про утворення робочої групи з питань підготовки пропозицій щодо розроблення Концепції реформування правоохоронних органів: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2014 №171 // Офіційний вісник України. – 2014. – №47. – Ст. 1247.

211. Про затвердження Положення про міжвідомчу робочу групу з питань залучення міжнародних компаній (радників) до реформування державної митної справи: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 617 // Офіційний вісник України. – 2015. – №69.

212. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – №84. – Ст. 2945.

213. Про затвердження Положення про Консультативну раду при Генеральній прокуратурі України: Наказ Генерального прокурора України від 29 жовтня 2014 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/krq.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=146634](http://www.gp.gov.ua/ua/krq.html?_m=publications&_t=rec&id=146634).

214. Про утворення Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.02.2008 № 54 // Офіційний вісник України. – 2008. – №13. – Ст. 326.

215. Про проект «Центр підтримки реформ»: офіційний сайт Центру підтримки реформ // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://centre-reform.org/main.html>.

216. Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України від 12.02.2015 № 192-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 18, № 19-20. – Ст. 132.

217. Апарат Верховного Суду України: Офіційний сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/B7747B7586245AA5C2257AF30034138D](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/B7747B7586245AA5C2257AF30034138D).

218. Про затвердження Положення про Науково-консультативну раду при Верховному Суді України: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 16 вересня 2011 року № 5 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/6F61F38F4489920CC2257ADB00324AE0](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/6F61F38F4489920CC2257ADB00324AE0).

219. Склад Секретаріату Конституційного Суду України: Офіційний сайт Конституційного Суду України // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/article/77014>.

220. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2-3. – Ст.12.

221. Про затвердження складу науково-методичної ради при Генеральній прокуратурі України: Наказ Генерального прокурора України від 14.04.2015 №51 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/scientifically\\_methodical\\_advice.html?\\_m=publications&\\_t=cat&id=106380](http://www.gp.gov.ua/ua/scientifically_methodical_advice.html?_m=publications&_t=cat&id=106380).

222. Про тимчасові комісії Верховної Ради України: законопроект № 3250 від 13.10.2008 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=33492](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=33492).

223. Висновок на проект Закону України «Про тимчасові комісії Верховної Ради України» : Висновок Головного науково-експертного управління від 12.11.2008 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=33492](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=33492).

224. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: законопроект №1098 від 28.11.2014 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52517](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52517).

225. Висновок на проект Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України»: Висновок Головного науково-експертного управління від 17.03.2015 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52517](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52517).

226. Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України: законопроект № 3215 від 24.09.2008 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JF2NB00I.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF2NB00I.html).

227. Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: законопроект № 2217-а від 01.07.2015 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).

228. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: Постанова Верховної Ради України від 31.08.2015 № 656- VIII // *Голос України*. – 2015. – № 161.

229. Про Раду громадськості при Президентові України: Указ Президента України від 29 вересня 2006 року № 795. // *Офіційний вісник України*. – 2006. – № 40. – Ст. 2669.

230. Про ліквідацію Ради громадськості: Указ Президента України від 02.04.2010 №479/2010 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/479/2010#Find>.

231. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI // *Офіційний вісник України*. – 2012. – № 30. – Ст. 1097.

232. Про затвердження Типового Положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 №996 // *Офіційний вісник України*. – 2010. – № 84. – Ст. 2945.

233. Про затвердження Положення про Конституційну комісію: Указ Президент України від 03.03.2015 № 119 // *Офіційний вісник України*. – 2015. – № 19. – Ст. 514.

234. Робочі групи: Офіційний сайт Конституційної комісії // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://constitution.gov.ua/workinggroups>.

235. Робота комісії: Офіційний сайт Конституційної комісії // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://constitution.gov.ua/work>.

236. Проект змін до Конституції України в частині правосуддя: документ Конституційної комісії від 03.09.2015 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://constitution.gov.ua/work/item/id/16>.

237. Про Конституційну Асамблею: Указ Президента України від 17.05.2012 № 328/2012 // *Офіційний вісник України*. – 2012. – № 34. – Ст. 1449.

238. Про ліквідацію Конституційної Асамблеї: Указ Президента України 01.12.2014 № 901/2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 97. – Ст. 2774.

239. О создании Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 28.06.1997 № 407 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravoby.info/docum09/part31/akt31128.htm>.

240. О некоторых мерах по совершенствованию правотворческой деятельности и научных исследований в области права: Указ Президента Белоруссии от 13.12.2007 № 630 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=P30700630>.

241. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 10.01.2000 № 361-З [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=N10000361>.

242. Про Національний інститут стратегічних досліджень: Указ Президента України від 14.01.2015 № 11/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – №5. – Ст. 96.

243. Чернолуцкий Р. В. Роль та значення нормопроектної діяльності у конституційному праві України / Р. В. Чернолуцкий // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – С. 40-52.

244. Тарнопольська О. М. Удосконалення правотворчого процесу як засіб запобігання прогалин у законодавстві / О. М. Тарнопольська // Вісник Академії адвокатури України. – 2009. – № 15. – С. 11-15.

245. Шевченко Я. І. Проблеми нормотворчої діяльності суб'єктів нормотворення / Я. І. Шевченко // Треті юридичні читання : матеріали Міжнародної наукової конференції, 25-26 квітня 2007 р. Т. 1. – К. : НПУ, 2007. – 237 с.

246. О нормативных правовых актах: Закон Республики Казахстан от 24.03.1998 №213-І // [Электронний ресурс] – Режим доступа: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1009108](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009108).

247. О нормативных правовых актах: Закон Азербайджанской Республики от 26.10.1999 №761-1Г // [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=2662](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2662).

248. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України: Указ Президента України від 09.04.1997 № 314/97 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 16. – Ст. 17.

249. Про затвердження Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України: Указ Президента України від 30.03.1995 № 270/95 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/270/95>.

250. Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президентів України законів України: Указ Президента України від 15.11.2006 № 970/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – №47. – Ст. 3123.

251. Питання взаємодії Адміністрації Президента України і апарату Кабінету Міністрів України: Указ Президента України від 07.02.1996 № 117/96 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/117/96>.

252. Питання організації взаємодії з Кабінетом Міністрів України під час підготовки проектів актів, доручень Президента України: Указ Президента України від 11.01.2011 № 14/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 4. – Т. 2. – Ст. 196.

253. Зозуля О. І. Шляхи вдосконалення організації та діяльності допоміжних органів Президента України / О. І. Зозуля // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. - 2012. - № 2. - С. 116-126.

254. Цельєв О. В. Проблеми підготовки юристів-нормопроектувальників в Україні / О. В. Цельєв // Наукові записки. Том 20, Юридичні науки /

Національний університет «Києво-Могилянська академія». – К. – 2002. – С. 54-57.

255. Про внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони» щодо вдосконалення координації і контролю у сфері національної безпеки і оборони: законопроект від 10.12.2014 №1343 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52807](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52807).

256. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони» щодо вдосконалення координації і контролю у сфері національної безпеки і оборони: законопроект» від 10.12.2014 №1343 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p\\_aparat](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_aparat).

257. Про Інститут проблем національної безпеки : Указ Президента України від 03.12.2003 № 1396/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – №49. – Ст. 2556.

258. Євсєєв О. П. Принципи нормотворчої та нормопроектної діяльності Президента України / Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення : моногр. [О. В. Скрипнюк, В. Л. Федоренко, Ю. Г. Барабаш, Я. О. Берназюк та ін. ; за ред. О. В. Скрипнюка і В. Л. Федоренка]. – К. : НАДУ, 2011. – 344 с. – С. 68–79.

259. Конституция Российской Федерации: Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.constitution.ru/index.htm>.

260. Конституция Республики Беларусь: Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994 N 2875-XII // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=6351>.

261. Конституция Республики Казахстан: Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 // [Электронный ресурс] – Режим доступа:

[http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1005029#pos=4;-243&sel\\_link=1000006143](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029#pos=4;-243&sel_link=1000006143).

262. Конституция Французской Республики: Конституция Французской Республики от 1958 г. // [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/constitution/constitution\\_russe\\_version\\_aout2009.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf).

263. Конституция Федеративной Республики Германия: Конституция Федеративной Республики Германия от 23.05.1949 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.1000dokumente.de/index.html/index.html?c=dokument\\_de&dokument=0014\\_gru&object=translation&l=ru](http://www.1000dokumente.de/index.html/index.html?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru).

264. Конституция Польской Республики: Конституция Польской Республики от 02.04.1997 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/poland/poland-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm).

265. Конституция Грузии: Конституция Грузии от 24.08.1995 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/108331/>.

266. Конституция Соединенных Штатов Америки: Конституция США от 1778 г. // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnstUS.htm>.

267. Куликов В. В. Российский и западный парламентаризм в сравнительной перспективе: дис. ... канд. полит. наук: спец. 23.00.02 / Куликов Владимир Васильевич. – СПб, 2006. – 171 с.

268. Конституции зарубежных государств: учебное пособие / сост. проф. В. В.Маклаков. - 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2003. – 706 с.

269. Регламент Сейма Республики Польша от 2008 г. // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://constitutions.ru/?p=444>.

270. Регламент Бундестага от 28 января 1952 г. // [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://parliament.am/library/kanonakarger/GERM\\_BUNDESTAG.pdf](http://parliament.am/library/kanonakarger/GERM_BUNDESTAG.pdf).

271. Регламент Национального Собрания Франции от 3 июня 1959 г. // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://parliament.am/library/kanonakarger/FRANC.pdf>.

272. Smith S.S., Deering C.J. Committies in Congress. Wash.: Congress Quarterly Inc. 1984. – p. 209

273. Cooper J. Congress and its Committies: A Historical Approach to the Role of the Committies in the Legislative Process. N.Y.: Garland Publishing Inc. 1988. – p. 266.

274. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник в 4-х т. / отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : Издательство ВЕК, 1995. – Т. 2. – 448 с.

275. О Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь: Постановление Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь от 9 октября 2008 г. № 1033-ПЗ/IX // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H20801033>.

276. О Регламенте Совета республики Национального собрания Республики Беларусь: Постановление Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь от 2 апреля 1998 г. № 278-СР/IV // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.busel.org/texts/cat1et/id5ewhena.htm>.

277. О Регламенте Сената Парламента Республики Казахстан: Постановление Сената Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.parlam.kz/ru/senate/reglament>.

278. О Регламенте Мажилиса Парламента Республики Казахстан: Постановление Мажилиса Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.parlam.kz/ru/mazhilis/reglament>.

279. О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов: Конституционный закон Республики Казахстан от 6 октября 1995 года № 2529 // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. – 1995. – № 21. – Ст. 124.

280. Конституция Республики Таджикистан: Конституция от 6 ноября 1994 года // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.prezident.tj/ru/taxonomy/term/5/112>.

281. Регламент Маджлиси милли Маджлиси оли Республики Таджикистан: Закон Республик Таджикистан от 10 ноября 2000г. №121 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.parliament.am/library/kanonakarger/TAGIKSTAN.pdf>.

282. Конституция Туркменистана: Конституция от 1992 г. // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/turqmenistan.pdf>.

283. О Меджлисе Республики Туркменистан: Закон Республик Туркменистан от 9 января 2009 года №15-IV // [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=25996](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=25996).

284. Конституция Республики Армения: Конституция от 05.07.1995 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=rus>.

285. О Регламенте Национального собрания Республики Армения: Закон Республик Армения от 20.02.2002 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.parliament.am/parliament.php?id=bylaw&lang=rus#15>.

286. Козырин А. Н. Правовое регулирование деятельности правительства Франции / А. Н. Козырин // Правоведение. – 2006. – № 6. – С. 198–213.

287. Прокофьев В. Н. Сравнительный анализ правового статуса органов по обеспечению деятельности главы государства в США и Французской Республике / В. Н. Прокофьев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 6. – С. 66-71.

288. Круглов М. А. Президент Французской Республики. Правовое положение / Крутоголов М. А.; отв. ред.: Туманов В.А. – М. : Наука, 1980. – 336 с.

289. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединённые Штаты Америки, Япония, Бразилия: учебное пособие / [сост. сб., пер., авт. введ и вступ ст. В. В. Маликов]. – 7-е изд., перер. и доп. – М.: Вольтерс-Клувер, 2010. – 656 с.

290. Система державного управління Сполучених Штатів Америки: досвід для України / уклад. Л. В. Примаченко; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2011. – 52 с.

291. Бойко О. В. Институт президентства в Україні і США (порівняльно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Бойко Олег Васильович. – К., 2003. – 214 с.

292. Конституция Республики Узбекистан: Конституция от 08.12.1992 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=818](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=818).

293. Гаджи-Заде Э. А. Конституционные модели формы правления и институт президентства в странах СНГ: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02 / Гаджи-Заде Эльнур Ахлиман. – Волгоград, 2005. – 228 с.

294. О Президенте Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г. № 3602-XII // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/478>.

295. О Президенте Республики Казахстан: Конституционный закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 г. № 2733 // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. – 1995. – № 24. – Ст. 172.

296. Об утверждении Положения об Администрации Президента Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 11 марта 2008 года № 552 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U080000552\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U080000552_).

297. О Президенте Туркменистана: Закон Туркменистана от 21 мая 2011 года №192-IV // [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.turkmenistan.ru/?page\\_id=4&lang\\_id=ru&elem\\_id=10498&type=event&sort=date\\_desc](http://www.turkmenistan.ru/?page_id=4&lang_id=ru&elem_id=10498&type=event&sort=date_desc).

298. Центральный аппарат государственного управления капиталистических стран / Вайль И.М., Крылова Н.С., Крылова И.С., Урьяс Ю.П.; Отв. ред.: Крутоголов М.А. – М.: Наука, 1984. – 294 с.

299. Франция: государственная система / Ардан Ф.; отв. ред.: Л. М. Энтин; пер. с франц. Л. С. Филиппова. – М.: Юрид. лит., 1994. – 176 с.

300. О Совете Министров Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-3 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10800424&p2={NRPA}>.

301. Об Аппарате Совета Министров Республики Беларусь: Постановление Совета Министра Республики Беларусь от 30 ноября 2001 г. № 1729 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://laws.newsby.org/documents/sovetm/pos10/sovmin10264.htm>.

302. О Правительстве Республики Казахстан: Конституционный закон Республики Казахстан от 18 декабря 1995 года № 2688 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1003973#pos=247;-252&sel\\_link=1000026977](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1003973#pos=247;-252&sel_link=1000026977).

303. Положение о Канцелярии Премьер–министра Республики Казахстан: Постановление Правительства от 11.09.2002 № 993 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://constitutions.ru/?p=6899>.

304. Об утверждении Инструкции о порядке создания, деятельности и ликвидации консультативно-совещательных органов при Правительстве

Республики Казахстан и рабочих групп: Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 марта 1999 года № 247 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1012606](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1012606).

305. О Кабинете Министров Республики Узбекистан: Закон Республики Узбекистан от 29.08.2003 №524-II // [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact\\_id=52278](http://lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=52278).

306. Об утверждении Положения об Исполнительном аппарате Кабинета Министров Республики Узбекистан: Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 2 мая 2008 года № 81 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact\\_id=1350278#1350293](http://lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=1350278#1350293).

307. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный Закон от 21.07.1994 №1-ФКЗ // [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_4172/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4172/).

308. О Конституционном Суде Республики Узбекистан: Закон Республики Узбекистан от 30.08.1995 №101-1 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://lex.uz/pages/getpage.aspx?lact\\_id=114131](http://lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=114131).

309. О Конституционном Суде Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 30.03.1994 №2914-XII // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/zakon/text88/index.htm>.

310. О Конституционном Совете Республики Казахстан: конституционный Закон Республики Казахстан от 25.12.1995 №2737 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.ksrk.gov.kz/rus/norpb/ocons/>.

311. О Прокуратуре: Закон Республики Казахстан от 21.12.1995 № 2709 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1004024](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004024).

312. О Прокуратуре Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 0.05.2007 № 220-3 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10700220&p2={NRPA}>.

313. О Прокуратуре: Закон Республики Узбекистан от 09.12.1992 № 746-ХП // [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact\\_id=33203](http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=33203).

314. Конституция Австрии: Конституция Австрии от 10.11.1929 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=160>.

315. Конституция Бельгии: Конституция Бельгии от 17.02.1997 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.urzona.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=454:---17--1997-&catid=65:2010-07-22-19-48-30&Itemid=77](http://www.urzona.com/index.php?option=com_content&view=article&id=454:---17--1997-&catid=65:2010-07-22-19-48-30&Itemid=77).

316. Конституция Ирландии: Конституция Ирландии от 29.12.1937 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/ireland/irelnd-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/ireland/irelnd-r.htm).

317. Конституция Великого Герцогства Люксембург: Конституция от 17.10.1868 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://constitutions.ru/?p=267>.

318. Словник української мови: в 11 т. / ред. колег. І. К. Білодід (голова) [та ін.]. — К.: Наукова думка, 1970–1980. — Т. 4. — 835 с.

319. Максакова Р. М. Конституційно-правові проблеми установчої влади в Україні: дис. ... доктора юр. наук: 12.00.02 / Максакова Руслана Миколаївна. — К., 2013. — 438 с.