

ЗОЗУЛЯ О. І.,
аспірант кафедри
загальноправових дисциплін
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 342.519

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАЦІЇ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛІКИ БІЛОРУСЬ

Виконано аналіз досвіду формування Адміністрації Президента Республіки Білорусь, встановлено позитивні і негативні риси конституційно-правового регулювання її організації та діяльності, а також визначено можливості використання такого досвіду в Україні.

Ключові слова: організація та діяльність, апарат глави держави, Адміністрація Президента, Республіка Білорусь.

Выполнен анализ опыта формирования Администрации Президента Республики Беларусь, установлены положительные и отрицательные черты конституционно-правового регулирования ее организации и деятельности, а также определены возможности использования такого опыта в Украине.

Ключевые слова: организация и деятельность, аппарат главы государства, Администрация Президента, Республика Беларусь.

The analysis of the experience of formation of the Administration of the President of the Republic of Belarus is made; also it was established the positive and negative aspects of constitutional-legal regulation of its organization and activities, as well as determined opportunities of using such experience in Ukraine.

Key words: organization and activity, the apparatus of head of state, Presidential Administration, Republic of Belarus.

Вступ. Чільне місце у державному механізмі Республіки Білорусь займає її Президент, який є не тільки главою держави, але ще й виступає в якості глави виконавчої влади. При цьому важливу роль у забезпеченні реалізації повноважень Президента Білорусі відіграє його Адміністрація, що здійснює комплексне забезпечення всіх напрямків діяльності глави держави. Особливості конституційно-правового положення Президента Республіки Білорусь безпосередньо позначаються на статусі й компетенції його Адміністрації, що, залишаючись за своєю суттю, перш за все, апаратом глави держави, додатково також виконує окремі державно-владні управлінські функції виконавчої влади у сфері державної кадрової політики, ідеології і права, набуваючи при цьому рис самостійного органу державного управління. Зазначена подвійна природа Адміністрації Президента Республіки Білорусь має наслідком деяку суперечливість конституційно-правового регулювання її статусу. А тому в контексті визначення шляхів вдосконалення апарату глави держави в Україні й вбачаються актуальними питання досвіду формування Адміністрації Президента Республіки Білорусь.

Зазначимо, що проблематика організації та діяльності апарату глави держави у зарубіжних країнах раніше вже розглядалась такими вченими, як І.С. Іксанов, М.А. Крутоголов, О.В. Новиков, А.М. Осавелюк, Н.Г. Плахотнюк і В.І. Мельниченко, В.В. Сухонос та інші. Разом із тим наукові дослідження названих вчених здебільшого обмежується вивченням або загальних підвалин інституту апарату глави держави, або практики його побудови у Російській Федерації, Республіці Польща, Україні тощо, необгрунтовано залишаючи поза увагою своєрідності та закономірності формування Адміністрації Президента Республіки Білорусь, що мають враховуватись при розбудові аналогічного інституту в Україні.

Постановка завдання. Метою даної роботи є аналіз досвіду формування Адміністрації Президента Республіки Білорусь, встановлення позитивних і негативних рис конституційно-правового регулювання її організації та діяльності, а також визначення можливостей використання такого досвіду в Україні. Новизна міститься у виявленні закономірностей і концептуальних узагальненнях досвіду формування Адміністрації Президента Республіки Білорусь, а також у висновках і пропозиціях щодо розуміння інституту апарату глави держави та його розбудови в Україні.

Результати дослідження. Передусім, відмітимо, що досвід формування апарату Президента Республіки



Білорусь, з одного боку, виявляє спільні з аналогічною практикою в Україні та Російській Федерації риси й тенденції, але, з іншого боку, не позбавлений власної специфіки організації діяльності, зумовленої особливостями державного ладу Республіки Білорусь, зокрема конституційно-правовим і фактичним статусом глави держави. Перш за все, вказане стосується конституційно-правового статусу самої Адміністрації Президента Білорусі, що згідно п.1 відповідного Положення від 23.01.1997 р. за Указом № 97 [1] визначається як орган державного управління. В якості передумови подібного статусу слід означити ст.84 Конституції Республіки Білорусь від 15.03.1994 р. № 2875-ХІІ [2], якою глава держави уповноважується утворювати, ліквідувати і реорганізувати Адміністрацію Президента Республіки Білорусь, інші органи державного управління, а також консультативно-дорадчі та інші органи при Президентові. Зауважимо, що таке конституційне визначення і відмежування Адміністрації Президента Білорусі від інших «консультативно-дорадчих» органів глави держави є важливою гарантією і в цілому – позитивним аспектом її інституалізації в якості основного допоміжного органу глави держави.

З формальної точки зору, статус Адміністрації як органу державного управління у ракурсі загальних положень Конституції Білорусі від 15.03.1994 р. [2], що в частині поділу державної влади подібні до норм Конституції України від 28.06.1996 р. [3], дозволяє однозначно встановити її місце у державному механізмі, відносячи до числа органів виконавчої влади. Разом із тим це, у тому числі за доволі широкою компетенції глави держави у сфері виконавчої влади, може мати наслідком якщо не перебирання Адміністрацією Президента Білорусі на себе повноважень Ради Міністрів, то принаймні розподіл між ними сфер державного управління. Такий поділ, по суті, відображений у п. 3 Положення від 14.12.1999 р. за Указом Президента № 724 [4], за яким Адміністрація Президента Білорусі має здійснювати координацію діяльності Ради Міністрів з питань державної кадрової політики, ідеології і права. Відповідним чином формулюється й призначення Адміністрації Президента Білорусі, що полягає у забезпеченні діяльності глави держави у сфері державної кадрової політики, державної ідеології, права, здійсненні підготовки, виконання та контролю за виконанням рішень Президента Республіки Білорусь [1].

Дещо неоднозначною, як на нас, постає й визначена п. 4.2 Положення від 23.01.1997 р. [1] функція Адміністрації Президента Республіки Білорусь із координації діяльності підпорядкованих (підзвітних) главі держави державних органів, а також передбачене п. 5.22-1 даного Положення загальне керівництво і координація діяльності державних органів, підпорядкованих (підзвітних) вже самому апарату глави держави. Передусім, зауважимо, що вказане виступає вагомим контраргументом підходу до визначення апарату глави держави не самостійною державною інституцією, а усього лише складовою, своєрідним підрозділом президента як органу державної влади. Адже у даному разі Адміністрація Президента Білорусі бере участь у всіх стадіях управлінської діяльності, включаючи прийняття нею самою (без участі глави держави) обов'язкових рішень, наприклад, в рамках погодження у передбачених законодавством випадках кандидатур при призначенні їх на посади або ж координації діяльності державних засобів масової інформації (п. 5.4 і 5.15 Положення від 23.01.1997 р.). У той же час більш коректним і відповідним статусу апарату глави держави є координація ним діяльності інших допоміжних органів глави держави, формат відносин з якими, на відміну від управлінських повноважень Адміністрації Президента Республіки Білорусь, взагалі комплексно не врегульовується.

Серед інших особливостей організації Адміністрації Президента Республіки Білорусь варто означити й високий статус її керівника. Так, Глава Адміністрації не лише одноосібно призначає та звільняє керівників, їх заступників й інших посадових осіб низки державних органів і державних організацій (п. 17.2 Положення від 23.01.1997 р. [1]), але й за посадою є членом Ради Міністрів Республіки Білорусь і її Президії (п. 17.9 даного Положення). При цьому, хоча співробітництво апарату глави держави з такими важливими органами державної влади, як парламент і уряд, дійсно має відповідати високий рівень представництва [5, с. 96; 6, с. 24], проте навряд чи це потребує не просто прирівняння, а реального надання керівнику апарату глави держави статусу міністра, а із цим і можливості впливати на діяльність уряду.

Таким чином, у Республіці Білорусь Адміністрація Президента виступає в якості самостійного суб'єкта управлінсько-владної і політичної діяльності, за своїм статусом і повноваженнями діючи щонайменш на рівні окремого міністерства, а де-факто трансформуючись в окремий інструмент реалізації державної влади, який на рівні з управлінськими функціями також одночасно здійснює забезпечення діяльності глави держави. Додатково на справжню роль апарату глави держави і його реальне місце у державному механізмі вказує і те, що згідно Указу Президента Республіки Білорусь від 28.05.2003 р. № 213 [7] збільшення штату Адміністрації відбувається за рахунок скорочення чисельності працівників апаратів Конституційного Суду, Палати представників і Ради Республіки Національного зібрання.

Відтак, підкреслимо, що організація Адміністрації Президента Республіки Білорусь уособлює своєрідну модель побудови апарату глави держави, що на рівні з традиційними формами (організаційним, інформаційно-аналітичним, правовим) забезпечення діяльності глави держави паралельно бере участь у реалізації певних напрямків державної політики. На нашу думку, зазначене наділення апарату глави держави додатковими суто управлінськими функціями не лише не відповідає принципам поділу державної влади,



єдності та впорядкованості вертикалі виконавчої влади, призводячи до фактичного підпорядкування уряду апаратом глави держави і концентрації в останнього широких владних повноважень, але й викривлюватиме відносини апарату глави держави при здійсненні ним забезпечення діяльності президента не як керівника виконавчої влади, а суто лише як глави держави. В цілому не заперечуючи можливість виконання апаратом глави держави окремих владних повноважень, що, наприклад, може мати місце за президентської форми правління, слід наголосити на потребі більш детальної правової регламентації засад функціонування апарату глави держави, не тільки розмежовуючи різні напрямки його діяльності, але й встановлюючи способи та засоби їх реалізації, форми відносин з державними органами й контролю з боку глави держави, гарантуючи діяльність апарату глави держави у встановлених правових рамках.

Відповідно до конституційного ладу України глава держави безпосередньо не належить до жодної з конституційно визначених гілок державної влади та обмежений у здійсненні виконавчої влади здебільшого лише утворенням її органів і кадровими призначеннями. У зв'язку із цим вважаємо недоцільним наділення Адміністрації Президента України додатковими владними повноваженнями, позаяк забезпечення діяльності глави держави, у тому числі в частині його відносин з урядом, не потребує безпосередньо управлінської діяльності апарату глави держави, обмежуючись вирішенням суто організаційних питань, а також опрацюванням відповідних пропозицій. До того ж, в Україні взагалі відсутня необхідність здійснюваного Адміністрацією Президента Білорусі забезпечення діяльності глави держави у сфері державної ідеології, оскільки згідно ч.2 ст. 15 Конституції України [3] жодна ідеологія не може визнаватись державною як обов'язкова. Тим більше, що надання Адміністрації Президента України статусу органу виконавчої влади потребувало би перегляду конституційної вертикалі виконавчої влади, вищим і керівним органом у якій є Кабінет Міністрів України, якому цілком очевидно не може бути підпорядкований апарат глави держави.

Зазначимо, що досвід формування Адміністрації Президента Республіки Білорусь характеризується численними реорганізаціями, затвердженням різних її Положень (Указами Президента від 05.08.1994 р. № 23, від 30.12.1995 р. № 527, від 23.01.1997 р. № 97), юридичною ліквідацією однієї Адміністрації із одночасним створенням вже «нової» Адміністрації (Указ Президента від 23.01.1997 р. № 97), що також має місце й у процесі інституалізації апарату глави держави в Україні. Крім цього, часте прийняття нових Регламентів при досить незначному оновленні ними правового регулювання було характерне також і для Апарату Президента Республіки Молдова за Указами від 28.04.2001 р. № 21, від 07.11.2001 р. № 301 і від 12.06.2002 р. № 720.

Разом із тим, на відміну від України та Молдови, вказані реорганізаційні заходи щодо Адміністрації Президента Республіки Білорусь на найбільш загальному рівні носили послідовний характер, передбачаючи поступову трансформацію її статусу і розвиток повноважень. Так, досить показовою є еволюція статусу Адміністрації Президента Республіки Білорусь з робочого органу глави держави (Положення від 05.08.1994 р. за Указом № 23 [8]) до державного органу (Положення від 30.12.1995 р. за Указом № 527 [9]) і, врешті-решт, до органу державного управління (Положення від 23.01.1997 р. за Указом № 97 [1]). В Україні ж Адміністрація Президента, що спочатку визначалась як робочий апарат глави держави (Положення від 13.12.1991 р. за Розпорядженням № 2/91-рп), і по сьогодні зберігає остаточно не зрозумілий статус постійно діючого допоміжного органу (Положення від 02.04.2010 р. за Указом № 504/2010). Іншим позитивним аспектом вказаних реорганізацій є забезпечення доволі високого рівня правової регламентації організація діяльності Адміністрації Президента Республіки Білорусь, що виражається у комплексному визначенні її призначення, завдань та функцій, порядку формування, структури, статусу керівника й інших працівників.

Не зважаючи на вказану послідовність зміни формально-правового статусу Адміністрації Президента Білорусі, її базові функції у своїй основі залишилися незмінними за усіма трьома редакціями відповідних Положень. При цьому, навіть ще маючи статус просто робочого органу глави держави, Адміністрація вже уповноважувалась здійснювати проведення державної кадрової політики та забезпечувати контроль за діяльністю органів виконавчої влади як за п.4 Положення від 05.08.1994 р. за Указом № 23 [8], що виявляє невідповідність статусу і функцій апарату глави держави. У зв'язку із цим вбачається досить суперечливою доцільність подібних «реорганізацій» шляхом не стільки оновлення існуючого нормативно-правового регулювання, а прийняття нових Положень і навіть ліквідації-створення Адміністрації Президента Білорусі. Аналогічним чином ліквідація та створення «нового» Секретаріату Президента України за Указами від 14.10.2005 р. № 1442/2005 і № 1445/2005 у дійсності не супроводжувалась істотним переглядом компетенції, структури або методів роботи апарату глави держави.

Структура Адміністрації Президента Білорусі загалом відображує неоднорідність її функцій: одна частина підрозділів опікується традиційними напрямками забезпечення діяльності глави держави (Головне організаційне управління, Канцелярія і Прес-служба Президента, Відділ підготовки виступів, Відділ з питань громадянства і помилювання тощо), а інша частина – призначена здійснювати державне управління, зокрема Головне управління кадрової політики і Головне ідеологічне управління. При цьому показовою є досить невисока загальна чисельність працівників Адміністрації Президента Республіки Білорусь, що становить 176 осіб (п.3 Указу від 23.01.1997 р. № 97 в редакції Указу Президента Республіки Білорусь від



22.10.2008 р. № 572 [10]), зважаючи на здійснення нею, крім організаційного, інформаційно-аналітичного і правового забезпечення діяльності глави держави, ще й державної кадрової політики і державної ідеології. У той же час, наприклад, гранична чисельність працівників Адміністрації Президента України, що не має владно-управлінських повноважень і здійснює лише забезпечення діяльності глави держави, складає вже 524 особи згідно Указу Президента України від 11.08.2011 р. № 811/2011 [11]. Відповідно цього маємо наголосити на потребі дотримання в організації апарату глави держави засад оптимального кадрового забезпечення, запобігаючи необгрунтованого розширення штату апарату глави держави та нераціонального використання його кадрового, організаційного і фінансового потенціалу. До речі, незважаючи на різноплановість функцій із забезпечення діяльності глави держави і розгалужену структуру, чисельність працівників Апарату Президента Республіки Молдова складає усього 80 осіб згідно Указу від 05.04.2012 р. № 13 [12].

При цьому у структурі Адміністрації Президента Республіки Білорусь, одним з напрямків роботи якої є інформаційно-аналітичне забезпечення глави діяльності держави, відсутній спеціалізований аналітичний підрозділ, що, по суті, представлений т.зв. Інформаційно-аналітичним центром при Адміністрації згідно Указу від 13.09.2006 р. № 570 [13]. Загалом же хоча Інформаційно-аналітичний центр і має статус державної установи, він не може визнаватись окремим допоміжним органом глави держави, оскільки загальне керівництво, визначення його річних тематичних планів і структури здійснюється саме Главою Адміністрації Президента. Таким чином, апарат глави держави у Республіці Білорусь виключно лише суто формально представлений одразу декількома інституціями, зокрема Адміністрацією, як органом державного управління, і Інформаційно-аналітичним центром, як державною установою.

Поза цим, відзначимо, що згідно п. 18, 20 Положення від 23.01.1997 р. за Указом № 97 [1] в Адміністрації Президента Республіки Білорусь утворюється спеціальна Колегія, на засіданнях якої розглядаються питання діяльності державних органів, організації виконання рішень глави держави й інші питання, що входять до компетенції Адміністрації Президента Республіки Білорусь. При цьому слід зважати, що персональний склад даної Колегії формується з числа працівників самої Адміністрації, а її рішення мають остаточно не визначений статус, що дає підстави розглядати Колегію Адміністрації Президента Республіки Білорусь здебільшого лише як суто формальне утворення. Натомість більш доречним видається залучення громадськості до діяльності апарату глави держави, у тому числі через роботу відповідних громадських рад, що не контролювали би його роботу і сприяли належному забезпеченню ефективної реалізації повноважень глави держави.

Висновки. Отже, побудова апарату глави держави у Республіці Білорусь характеризується достатньо високим рівнем конституційно-правової регламентації, чіткістю визначення його статусу і місця у державному механізмі, переважною узгодженістю організаційної, функціональної і кадрової основи діяльності. Разом із тим досвід формування Адміністрації Президента Республіки Білорусь, що передбачає уповноваження її здійснювати не тільки забезпечення діяльності глави держави, але й державне управління з питань кадрової політики і державної ідеології, здебільшого не може бути рецепційований демократичними країнами з непрезидентською формою правління, зокрема й Україною.

Список використаних джерел:

1. Указ Президента Республики Беларусь «Вопросы Администрации Президента Республики Беларусь»: от 23.01.1997 г., № 97 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. – 1997. – № 3. – Ст. 103.
2. Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь: 15.03.1994 г., № 2875-ХІІ // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. – 1994. – № 9. – Ст. 144.
3. Конституція України: від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Указ Президента Республики Беларусь «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Администрации Президента Республики Беларусь и Совета Министров Республики Беларусь при подготовке проектов правовых актов»: от 14.12.1999 г., № 724 // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. – 1999. – № 35. – Ст. 1026.
5. Осавелюк А.М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект / А.М. Осавелюк. – М.: Юристъ, 1998. – 192 с.
6. Иксанов И.С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение: автореф. дисс. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Иксанов Илья Саматович. – Москва, 2008. – 32 с.
7. Указ Президента Республики Беларусь «О преобразовании главного управления по взаимоотношениям с органами законодательной и судебной власти Администрации Президента Республики Беларусь»: от 28.05.2003 г., № 213 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 61. – Ст. 1/4630.
8. Указ Президента Республики Беларусь «Об утверждении Положения об Администрации Президента Республики Беларусь»: от 05.08.1994 г., № 23 // Собрание указов Президента и постановлений Кабинета



Министров Республики Беларусь. – 1994. – № 1. – Ст. 23.

9. Указ Президента Республики Беларусь «Вопросы о совершенствовании системы обеспечения деятельности Президента Республики Беларусь»: от 30.12.1995 г., № 527 // Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. – 1995. – № 36. – Ст. 887.

10. Указ Президента Республики Беларусь «О внесении изменений в Указ Президента Республики Беларусь от 23 января 1997 г. № 97»: от 22.10.2008 г., № 572 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2008. – № 253. – Ст. 1/10147.

11. Указ Президента України «Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини»: від 11.08.2011 р., № 811/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 63. – Ст. 2494.

12. Указ Президента Республики Молдова «О структуре Аппарата Президента Республики Молдова»: от 05.04.2012 г., № 13 // Monitorul Oficial. – 2012. – № 70-71. – Ст. 228.

13. Указ Президента Республики Беларусь «О создании Информационно-аналитического центра при Администрации Президента Республики Беларусь»: от 13.09.2006 г., № 570 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2006. – № 151. – Ст. 1/7935.

КЛЮЄВ О. М.,
доктор юридичних наук,
професор, проректор
(Міжнародний університет
бізнесу і права)

УДК 351.74

СУТНІСТЬ ТА МІСЦЕ ПРОФІЛАКТИЧНИХ ЗАХОДІВ У ПРАВООХОРОННІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглянуто принципи профілактичної діяльності правоохоронних органів; з'ясовано її цілі, види, форми та основні напрямки; висунуто пропозиції удосконалення профілактичної діяльності на місцевому рівні.

Ключові слова: профілактичні заходи, правоохоронна діяльність.

Рассмотрены принципы профилактической деятельности правоохранительных органов; выяснены ее цели, виды, формы и основные направления; выдвинуты предложения по усовершенствованию профилактической деятельности на местном уровне.

Ключевые слова: профилактические меры, правоохранительная деятельность.

The principles of preventive law enforcement; clarified its objectives, types, forms and guidelines, proposals have been made to improve prevention activities at the local level.

Key words: preventive measures, law enforcement.

Вступ. Профілактика правопорушень має свої певні цілі. Такими цілями є: обмеження дії негативних соціальних явищ та процесів; усунення або взагалі нейтралізація причин правопорушень та умов, що їм сприяють; нейтралізація негативного впливу мікросередовища особи (сім'ї, школи, вузу, друзів, співробітників і т.д.), які формують антисуспільну установку особи та здійснюють негативний вплив на мотивацію її поведінки; вплив на особу, яка за своїми морально-психологічними якостями здатна вчинити адміністративний проступок чи продовжувати протиправну діяльність. Профілактична діяльність базується на таких принципах: 1) законності – дотриманні вимог Конституції України та Законів України усіма, без винятку, суб'єктами профілактики, здійснення тільки тих заходів, які передбачені Законами або підзаконними нормативними актами; 2) гуманізму – всебічний захист прав та свобод громадян під час здійснення профілактичної діяльності; 3) гласності – систематичного висвітлення у статистичі та засобах масової інформації відомостей про профілактику правопорушень; 4) демократизму – участі у профілактиці правопорушень не тільки спеціалізованих суб'єктів, але й усіх інших державних органів та організацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, об'єднань громадян та окремих громадян; 5) науковості – використання форм, методів та засобів профілактичної діяльності, які розроблені та схвалені наукою; 6) диференційованого підходу – врахування як загальних, так і спеціальних особливостей правопорушників та груп правопорушень; 7) плановості та прогнозування – всебічне вивчення та аналіз стану правопорушень, складання та реалізація відповідних програм профілактики адміністративних проступків; 8) взаємодії та координації зусиль суб'єктів профілактики правопорушень;

