

УДК 342.511:342.58

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2024.55.64>

ФУНКЦІОНАЛЬНІ ТА СУТНІСНІ ОСОБЛИВОСТІ СТРУКТУРНИХ ЕЛЕМЕНТІВ АПАРАТУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Антон Шкуро

*Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича,
факультет історії, політології та міжнародних відносин
вул. Кафедральна, 2, 58001, м. Чернівці, Україна
<https://orcid.org/0009-0001-7271-1894>*

Системна робота елементів державної влади обумовлює наявність складних структур, які покликані взаємодоповнювати одна одну, а також створювати умови для ефективної діяльності усіх органів у складі державного механізму. Важливим у цьому контексті виступає питання, яке відноситься до діяльності інституту президентства та забезпечення його належним рівнем підтримки для реалізації повноважень. Зважаючи на події, які набули розвитку в Україні після 2022 р. саме цей інститут в складі політичної системи відіграє важливу роль у визначенні стратегічного бачення безпеки України та її місце в системі міжнародних відносин. Це неодмінно вимагає додаткового кадрового і організаційного ресурсу.

Принциповим у даному контексті є конституційне формулювання, що Президент не може передавати повноваження, які на нього покладені іншим особам чи органам. Відповідно до положень Основного Закону Президент України визнається гарантом державного суверенітету та територіальної цілісності, а також гарантує додержання прав і свобод людини і громадянина. Саме таке трактування в буквальному розумінні підводить нас до думки про існування певних припрезидентських інституцій або допоміжних органів, завданням яких є опрацювання питань схожого характеру та надання їм компетентної оцінки, а в подальшому сприяти повноцінній підтримці при здійсненні повноважень глави держави.

У свою чергу нинішні умови в яких розвивається діяльність інституту президентства в Україні значною мірою залежать від ефективної організації діяльності таких допоміжних органів. Важливе значення має їхня системна взаємодія в результаті якої вони фактично формують умови для прийняття результативних політичних рішень на найвищому рівні.

Разом з тим, політична складова при реалізації повноважень президента виражається у формі самостійної діяльності, але для цього існує гостра необхідність певної організаційної підтримки у вигляді додаткових структур. Враховуючи широке поле відповідальності інституту президентства, для створення таких умов, в українському законодавстві передбачене існування апарату Президента, який у відповідності до п. 28 ст. 106 Конституції України включає цілий комплекс консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб. Склад і структура цих служб формується безпосередньо Президентом у відповідності до обсягів коштів, які передбачені Державним бюджетом України.

Вважаємо за доцільне підкреслити, що такі дорадчі органи не наділені владними повноваженнями, але здатні нести прямий політичний вплив на систему прийняття рішень загальнодержавного рівня. На наш погляд, феномен явища апарату Президента полягає саме в тому, що він не несе конституційно-правової відповідальності, але в різні часи політичного розвитку України стає включеним до політичної системи у якості повноцінного учасника. Це спонукає нас дослідити, якими є специфічні особливості таких припрезидентських органів та підтвердити або спростувати тезу про їх високий політичний статус.

Ключові слова: апарат Президента, допоміжні органи, Президент України, інститут президентства, глава держави, політична система, Офіс Президента.

Сьогодні проблема існування дорадчих органів при Президентові України становить широкий інтерес, але водночас є досі малодослідженою в системі наукових обґрунтувань. Поряд з існуючими науковими підходами в системі політико-правового трактування апарату Президента існує цілий ряд міркувань, які часто суперечать одне одному. Причиною цього ймовірно є доволі широке конституційне розуміння статусу консультативних служб у державному механізмі.

Саме тому перед нами стоїть завдання подати структуроване бачення змісту, форм та політико-правового визначення органів, метою яких є організаційне та консультативне забезпечення діяльності глави держави.

Метою нашого дослідження є окреслення суті поняття і висвітлення функціональних особливостей апарату Президента України.

Питання саме такого характеру розглядали у своїх працях І. Бодрова [2], О. Зозуля [4], М. Кармазіна [5], І. Петрів [7], Н. Плахотнюк [11], Ю. Полякова [12], С. Серьогіна [1] та ін.

Під поняттям апарат глави держави слід розуміти всю сукупність системи допоміжних органів, які виконують організаційно-функціональну роль та не несуть правової відповідальності. Серед науковців існує думка, що центральним органом апарату глави держави виступає Офіс Президента України, який в широкому розумінні виконує функціональну роль та координує діяльність усіх інститутів системи допоміжних органів.

Можемо погодитись із думкою, що для Президента України допоміжні органи виступають своєрідною опорою при виконанні покладених на нього повноважень, для здійснення державної влади, а також для досягнення певних цілей, які поставило суспільство перед главою держави [2, с. 96].

Водночас відсутність комплексного розуміння поняття апарату Президента сформувало різнобічне уявлення про допоміжні чи консультативні органи в системі державного механізму. Серед дослідників існує два підходи у трактуванні системи допоміжної підтримки президентської діяльності. Згідно з першим підходом допоміжні структури при Президентові не належать до органів державної влади. Другий підхід стверджує зворотнє і вказує на пряме відношення досліджуваного інституту до органів, які наділені владними повноваженнями. Представники першого підходу Ю. Битяк, І. Бодрова та С. Серьогіна дотримуються наукової позиції, що в політологічній та юридичній науках взагалі не зафіксовано ні правового, ні функціонального статусу припрезидентських органів [1, с. 5]. Така обставина створює додаткове поле невизначеності, а інколи призводить до суперечливості в трактуваннях.

Думку про відсутність приналежності припрезидентських структур до органів державної влади підтримує В. Шутович. Дослідник близький до переконання, що Адміністрація Президента не наділена можливістю реалізовувати або «матеріалізувати» свої повноваження у вигляді конкретних політичних чи управлінських рішень і саме тому не може бути віднесена до системи органів державної влади [21].

Свою позицію у розрізі державно-владних повноважень подає А. Борко. Дослідник акцентує увагу саме на діяльнісному факторі та на розумінні владних повноважень, які направлені на реалізацію функцій держави та норм права [3, с. 12-17]. Тому, з позиції дослідника випливає, якщо діяльність апарату Президента спрямована на реалізацію завдань і функцій держави, то його можна віднести до окремого органу державної влади.

Дослідження окресленої проблеми ускладнюється також і за рахунок визначення самого поняття «апарат». Одна категорія вчених близька до думки, що апаратом вважається сукупність органів (у нашому випадку при главі держави), які утворюють певну структуру.

У той час, як інша категорія науковців пропонує розуміти «апарат» глави держави, як центральний допоміжний, окремий орган (Адміністрація, Секретаріат або Офіс Президента), що має повноваження контролю над всіма іншими консультативними і дорадчими складовими.

Політико-правова оцінка досліджуваної проблеми вносить структурне розуміння та зазначає, що термін «апарат Президента», в силу недостатньої визначеності у науці, доволі часто співвідносять з поняттям «системи допоміжних органів глави держави» [2, с. 94].

Таким чином, ми можемо систематизувати уявлення про поняття «апарат глави держави» та визначити його як сукупність допоміжних органів, але з окремо відведеним місцем в ньому Офісу Президента, який є частиною апарату і виступає центральним елементом системи допоміжних органів глави держави.

Слід акцентувати увагу на тому, що припрезидентські органи мають умовний поділ на кілька груп – ті, які передбачені Конституцією (Рада національної безпеки і оборони, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим з тимчасовим розташуванням у Києві після 2019 р.) та ті, що утворюються згідно з рішенням Президента (комісії, комітети, ради, робочі групи). Вони не мають статусу органів державної влади, але в Україні наділені широким полем політичного впливу та іноді відіграють більше значення на відміну від конституційно передбачених органів. Це ще раз підтверджує тезу про необхідність у визначенні ролі допоміжних органів при інституті президентства та їх місця в державному механізмі. В сучасних умовах дуже важливо враховувати їхню участь при прийнятті управлінських та політичних рішень.

Аналізуючи органи, які належать до групи конституційно-закріплених або обов'язкових, варто зупинити увагу на РНБО – структурі, що забезпечує державну незалежність та національну безпеку. Отже, РНБО має обмежені функції діяльності від свого імені у системі державно-владних повноважень. Відповідно до положень Конституції України, ч. 7 ст. 107 всі рішення цього органу набувають реальної дії указами Президента України [6]. Важливим залишається і той факт, що РНБО має статус не допоміжного підрозділу, а є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

Головою Ради національної безпеки і оборони є Президент, а сам орган здійснює контроль і координацію в питаннях безпеки і оборони при главі держави. Конституційно-правове закріплення діяльності РНБО виражене у ст. 107 Конституції України та Законі України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [18]. Основними функціями РНБО є:

- внесення пропозицій главі держави, що стосуються реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки та оборони;
- координація та контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час, а також в умовах воєнного або надзвичайного стану або ж у ситуаціях які загрожують національній безпеці України.

Цим Законом визначаються також компетенції РНБО та її склад і структура. Важливим компонентом у правовому регулюванні діяльності цього органу є визначення повноважень Секретаря РНБО та те як відбувається його безпосередня комунікація з інститутом президентства.

Іншим окремим органом, діяльність якого визначається ст. 139 Конституції України [6] та Законом України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» [17] є структура метою якої є сприяння виконанню в АР Крим повноважень, покладених на Президента України.

У відповідності до ст. 6 цього Закону Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим наділяється такими повноваженнями як:

- аналіз практики діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також об'єднань громадян і релігійних організацій в АР Крим;
- сприяння додержанню конституційних прав і свобод людини і громадянина в АР Крим, а також досягнення міжнародної злагоди;
- вивчення стану виконання в АР Крим Конституції України і законів України, а також інших нормативно-правових актів;
- підготовка і подання на розгляд Президентові України аналітичних матеріалів з питань розвитку соціально-економічних і політичних процесів в АР Крим;
- аналіз нормативно-правових актів Верховної Ради АР Крим та Ради міністрів АР Крим щодо їх відповідності Конституції України та законам України;
- сприяння Президентові України у вирішенні кадрових питань в АР Крим [17].

Законом також визначаються положення про повноваження Постійного Представника Президента України в АР Крим. Діяльність даного органу наразі має надзвичайно актуальне значення адже незалежно від зовнішніх умов територія АР Крим належить Україні, а всі внутрішні процеси півострова регулюються нормами українського законодавства.

З усіх вищеперелічених органів, які формуються рішенням Президента принципове значення має Офіс Президента (в минулому цей орган мав назву Адміністрації або Секретаріату). Від 1991 р. орган змінював назву та зміст повноважень, якими він наділявся. Але його феномен залишається незмінним і донині, особливо в тій частині, яка визначає його у ролі допоміжної структури при Президентові та може мати вплив і пряме відношення до органів державної влади.

Тут варто підкреслити, що Офіс Президента не виступає органом державної влади, а є своєрідним адміністративним апаратом глави держави, який наділений можливістю взаємодіяти з іншими органами виключно від імені та за дорученням Президента України. Згідно з нормами Положення про Офіс президента він є постійно діючим допоміжним органом [16].

Першочерговим органом, який було утворено при Президентові була Адміністрація Президента України. Згідно з Розпорядженням Президента України від 13.12.1991 р. № 2/91-рп [8] було затверджено Положення про Адміністрацію Президента України та визначено, що вона є «робочим апаратом» глави держави за яким визначався набір організаційних та координаційних функцій.

Подальша еволюція президентської Адміністрації набула статусу «постійно діючого органу», що зафіксовано в Указі Президента України від 14.12.1996 р. № 1220/96. Його завданнями визначалось організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення главою держави конституційних повноважень [13].

Своєрідна реорганізація допоміжного органу глави держави відбулась на другий день після того, як новообраний Президент обійняв посаду у 2005 р [5, с. 61-62]. Глава держави своїм указом від 24.01.2005 р. № 108/2005 визначив нову назву допоміжного органу – Секретаріат Президента України [19]. Дана зміна несла своєрідний фасадний характер, який виражався більше в перейменуванні органу та її очільника, але не передбачав змістовних зрушень в переліку завдань Секретаріату.

Проте варто наголосити, що незабаром у відповідності до нового Указу Президента України від 04.11.2005 р. № 1548/2005 та оновленої редакції Положення

про Секретаріат Президента України було визначено новий статус Секретаріату, як «постійно діючий допоміжний орган» [10]. Такий же статус зберігся після прийняття Указу наступним Президентом від 02.04.2010 р. №504/2010 [15]. Невелика відмінність була тільки в тому, що згідно з положеннями Указу Президента України від 25.02.2010 р. № 265/2010 була повернена колишня назва органу на Адміністрацію Президента України [14].

Остаточним і єдиним, станом на 2024 р. постійно діючим допоміжним органом в Україні є Офіс Президента, назву якого було реорганізовано внаслідок дії Указу Президента України від 20.06.2019 р. № 417/2019 [9]. До речі, цим документом крім зміни назви було також передбачено скорочення чисельності працівників Адміністрації Президента України.

Основу правового регулювання Офісу Президента, як і попередніх органів, складає Конституція, закони України, акти Президента, Кабінету Міністрів, міжнародні договори України, укладені в установленому порядку, Положення про Офіс Президента України, розпорядження Керівника Офісу Президента України та накази Керівника Апарату Офісу Президента України.

При аналізі правової природи та еволюції Адміністрації, Секретаріату і Офісу президента впливає, що припрезидентський орган має приналежність до органів державної влади. Такої ж думки дотримується Н. Рибалка. Дослідниця припускає що досліджувані інституції відносяться до адміністративно-допоміжних органів державної влади [20, с. 12-13] проте ця наукова позиція піддається контраргументації зі сторони групи науковців Ю. Битяк, І. Бодрова, С. Серьогіна [1, с. 9]. Як зазначалось нами раніше, на думку дослідників такі органи не наділені державно-владними повноваженнями, а тільки забезпечують діяльність органу державної влади. Дискусії схожого характеру привносять цілий ряд наукових припущень та підтверджують тезу про те, що допоміжні структури при Президентові України становлять широку зацікавленість і вимагають подачі різносторонніх оцінок.

Тим не менше, ми схильні вважати, що незалежно від особливостей здійснення повноважень ці органи наділені спільною дефініцією – «апарат Президента». Здійснений нами аналіз дозволяє констатувати, що під розумінням «апарат» слід вбачати цілу систему допоміжних органів, які забезпечують главі держави належне виконання конституційних обов'язків. А сучасне вираження припрезидентського допоміжного органу у вигляді Офісу Президента України виступає одним з важливих, контролюючих органів у цій ланці.

Таким чином, сучасний процес державного будівництва перебуває в особливих умовах і саме зараз потребує функціональної та організаційної єдності. Це дослідження проілюструвало відсутність чіткого нормативного визначення допоміжних органів при Президентові України. Зважаючи на вищевикладене нами напрацьовано ряд рекомендацій: перше, визначитися з єдиним формулюванням «апарату Президента» та нормативно закріпити його в національному законодавстві; друге, виявити та зафіксувати у правовому полі перелік інститутів у системі допоміжних органів, які мають практичне відношення до владних повноважень, але нормативно такими не являються; третє, оптимізувати організаційно-правовий механізм комунікації між всіма допоміжними органами та конкретизувати повноваження кожного з них.

Виявлені проблеми і рекомендації по їх вирішенню сприятимуть подальшій науковій актуалізації всієї системи допоміжних органів, які забезпечують діяльність інституту президенства в Україні.

Список використаної літератури

1. Битяк Ю. П., Сербогіна С. Г., Бодрова І. І. Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави : зарубіжний та вітчизняний досвід. Х. : Оберіг, 2012. 140 с.
2. Бодрова І. І. Система допоміжних органів при Президентові України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*, 2012. Вип. 23. С. 94-105.
3. Борко А. Л. Поняття державної влади як основа в розумінні судової влади. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*, 2011. № 4 (55). С. 12-17.
4. Зозуля О. І. Секретаріат Президента України : нормативно-правові засади організації та діяльності. Х. : Харків юридичний, 2008. 304 с.
5. Кармазіна М. С. Еволюція структури президентського Секретаріату. *Політичний менеджмент*, 2009. №3. С. 60-68.
6. Конституція України від 28.06.1996 р. : станом на 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 20.08.2024).
7. Петрів І. М. Конституційно-правові засади організації та діяльності Ради національної безпеки і оборони України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.02. НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2004. 209 с.
8. Питання Адміністрації Президента України : Розпорядження Президента України від 13.12.1991 р., №2/91-рп. Дата оновлення: 19.02.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2/91-рп#Text> (дата звернення: 20.08.2024).
9. Питання забезпечення діяльності Президента України : Указ Президента України від 20.06.2019 р. № 417/2019. Дата оновлення: 12.02.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417/2019#Text> (дата звернення: 20.08.2024).
10. Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України від 04.11.2005 р. № 1548/2005. Дата оновлення: 30.11.2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1548/2005#Text> (дата звернення: 20.08.2024).
11. Плахотнюк Н. Г., Мельниченко В. І. Інститут президентства в Україні : становлення та розвиток. К. : Вид. дім. «Максимум», 2004. 224 с.
12. Полякова Ю. О. Органи забезпечення діяльності Президента України та їх місце в механізмі управління державою. *Форум права*, 2013. №4. С. 311-316.
13. Про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 14.12.1996 р. № 1220/96. Дата оновлення: 27.01.2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1220/96#Text> (дата звернення: 20.08.2024).
14. Про першочергові заходи із забезпечення діяльності Президента України : Указ Президента України від 25.02.2010 р. № 265/2010. Дата оновлення: 25.02.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265/2010#Text> (дата звернення: 20.08.2024).
15. Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 02.04.2010 р. № 504/2010. Дата оновлення: 01.06.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/2010#Text> (дата звернення: 20.08.2024).
16. Про Положення про Офіс Президента України : Указ Президента України від 25.06.2019 р. № 436/2019. Дата оновлення: 12.02.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text> (дата звернення: 20.08.2024).
17. Про представництво Президента в АР Крим : Закон України від 02.03.2000 р. № 1524-ІІІ. Дата оновлення: 02.12.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1524-14#Text> (дата звернення: 20.08.2024).
18. Про Раду національної безпеки і оборони : Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР. Дата оновлення: 29.07.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр#Text> (дата звернення: 20.08.2024).

19. Про Секретаріат Президента України : Указ Президента України від 24.01.2005 № 108/2005. Дата оновлення: 22.09.2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/2005#Text> (дата звернення: 20.08.2024).
20. Рибалка Н. О. Адміністративно-правові аспекти діяльності Президента України : авто-реф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.17. Київ, 2009. 18 с.
21. Шутович В. В. Місце і роль консультативних, дорадчих органів у системі нормопроектного забезпечення діяльності Президента України : проблеми теорії та практики. *Стратегічні пріоритети*, 2009. №3 (12). С. 74-78.

FUNCTIONAL AND SUBSTANTIVE FEATURES OF THE STRUCTURAL ELEMENTS OF THE PRESIDENTIAL APPARATUS OF UKRAINE

Anton Shkuro

*Yurii Fedkovych Chernivtsi National University,
Department of Political Science and Public Administration
Kafedralna str., 2, 58001, Chernivtsi, Ukraine
<https://orcid.org/0009-0001-7271-1894>*

The coordinated operation of state power elements contributes to the formation of complex structures that are intended to function synergistically, facilitating the efficient functioning of all governmental bodies within the state mechanism. Within this framework, the role of the institution of the presidency becomes crucial, particularly in terms of securing the necessary support for the effective exercise of its constitutional powers. In light of the developments in Ukraine following 2022, the institution of the presidency has assumed a pivotal role in shaping the strategic direction of Ukraine's security and its position within the international system. This requires additional human and organizational resources.

In this context, the constitutional provision stipulating that the President cannot delegate powers vested in the office to other individuals or entities is of fundamental importance. The Constitution designates the President of Ukraine as the guarantor of state sovereignty, territorial integrity, and the observance of human and civil rights and freedoms. This legal interpretation underscores the necessity of establishing specific presidential institutions or auxiliary bodies tasked with addressing matters of this nature, providing expert assessments, and ultimately supporting the President in the effective execution of these constitutional duties.

The current dynamics shaping the institution of the presidency in Ukraine are heavily influenced by the effective organization and operation of these auxiliary bodies. Their systematic interaction plays a critical role, as it establishes the conditions necessary for informed and effective political decision-making at the highest levels of governance.

The political dimension of presidential authority is characterized by a degree of independent action; however, this independence necessitates organizational support through the establishment of additional structures. Given the expansive scope of the institution of the presidency's responsibilities, Ukrainian law mandates the existence of the Presidential Apparatus. In accordance with paragraph 28 of Article 106 of the Constitution of Ukraine, this office encompasses a range of advisory, consultative, and auxiliary bodies and services. The composition and structure of these services are determined directly by the President, based on the financial allocations specified in the State Budget of Ukraine.

It is important to emphasize that while these advisory bodies do not possess formal authority, they nonetheless have the capacity to exert significant political influence on the national decision-making process. The unique characteristic of the Presidential Office lies in its lack of constitutional and legal responsibility, yet it consistently integrates into the political system as a full-fledged participant throughout various phases of Ukraine's political development. This observation warrants an investigation into the specific features of these presidential bodies, with the aim of either confirming or refuting the thesis regarding their elevated political status.

Key words: presidential apparatus, auxiliary bodies, President of Ukraine, institution of the presidency, head of state, political system, Office of the President.