

УДК 342.2

**МІСЦЕ АПАРАТУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У ДЕРЖАВНОМУ МЕХАНІЗМІ**  
**THE PLACE OF THE APPARATUS OF PRESIDENT OF UKRAINE IN THE STATE MECHANISM**

**Зозуля О.І.,**

*аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ*

Виконано аналіз теоретичних положень і конституційно-правового регулювання з приводу місця й статусу апарату Президента України у державному механізмі, встановлено його специфіку і теоретико-правові засади, а також визначено напрямки вдосконалення конституційно-правового статусу Адміністрації Президента України.

**Ключові слова:** статус і місце, апарат Президент України, державний механізм.

Выполнен анализ теоретических положений и конституционно-правового регулирования по поводу места и статуса аппарата Президента Украины в государственном механизме, установлена его специфика и теоретико-правовые основы, а также определены направления совершенствования конституционно-правового статуса Администрации Президента Украины.

**Ключевые слова:** статус и место, аппарат Президент Украины, государственный механизм.

The analysis of the theoretical principles and the constitutional-legal regulations regarding the place and status of the apparatus of President of Ukraine in the state mechanism is made; also it was established its specificity and theoretical-legal principles, as well as determined directions of improvement constitutional-legal status of the Administration of the President of Ukraine.

**Key words:** status and place, the apparatus of President of Ukraine, state mechanism.

Формування інституту апарату глави держави у пострадянських країнах відбувається здебільшого ситуативно одночасно із інституалізацією самих вищих органів державної влади, зокрема й глави держави, без належного теоретико-методологічного опрацювання засад інтеграції апарату глави держави у державний механізм. Вказане виступає однією з причин неузгодженого й непослідовного розвитку інституту апарату глави держави не лише в Україні, але й інших зарубіжних країнах. Подібна неузгодженість процесу формування апарату глави держави може призводити й до його перетворення у бюрократичну організацію, що монополізує владно-управлінські функції та домінує над суб'єктами державної влади. З огляду на це й вбачаються актуальними теоретико-правові засади побудови у державному механізмі апарату глави держави.

Зазначимо, що питання апарату глави держави тією чи іншою мірою раніше вже розглядалися такими вченими, як Ю.І. Кругул, І.С. Іксанов, О.М. Іщенко, А.М. Осавелюк, Д.Н. Петровський, Н.Г. Плахотнюк і В.І. Мельниченко, Н.О. Рибалка, Н.Н. Скрипніков та інші. Разом із тим, вказані дослідження більшою мірою стосуються окремих практичних аспектів формування та діяльності апарату глави держави у конкретних державах, у той же час, невиправдано залишаючи поза полем наукового пошуку теоретичну конструкцію апарату глави держави як складової єдиного державного механізму. А тому метою нашої роботи є аналіз теоретичних положень і конституційно-правового регулювання з приводу місця й статусу апарату Президента України у державному механізмі, встановлення його специфіки і теоретико-правових засад, а також визначення напрямків вдосконалення конституційно-правового статусу Адміністрації Президента України. Новизна міститься у виявлених закономірностях і концептуальних узагальненнях сутності та значення апарату глави держави у державному механізмі.

Передусім, відмітимо, що обґрунтування місця апарату глави держави у державному механізмі напряму пов'язане із розумінням системи органів та поділом державної влади, відображеного у ч. 1 ст. 6 Конституції України [1], згідно якої державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Однак, науково обґрунтований Ш.-Л. Монтеск'є класичний принцип поділу влад, попри його концептуальне значення, не у повній мірі задовольняє всі сучасні потреби актуального державотворення. При цьому, з конституційно визначеним принципом поділу державної влади не узгоджується існування та функціонування не тільки центральних органів держави (Президент України, Конституційний Суд України, прокуратура), але також й інших державних інституцій, які за своєю природою на відміну від перших не можуть навіть штучно бути віднесені до певної гілки влади, зокрема мається на увазі апарат глави держави, що створюється для забезпечення здійснення повноважень Президента України.

Слід зважати, що Адміністрація є відокремленою від органу, діяльність якого нею забезпечується (Президента України), що не дозволяє її розглядати лише як його додаток або складову. Ця відокремленість серед іншого обумовлена наявністю власної правової та фінансової основи, самостійною компетенцією та статусом юридичної особи публічного права. Хоча й слід зважати, що така відокремленість має досить відносний характер і допускає вплив Президента на організацію та діяльність апарату глави держави, у тому числі, навіть шляхом його реорганізації чи ліквідації. Разом із тим, згідно Положення від 02.04.2010 р. за Указом № 504/2010 [2] Адміністрація не має всіх необхідних ознак органу державної влади, а саме таких як безпосередня реалізація завдань і функцій держави, створення загальнообов'язкових норм права, забезпеченість реалізації повноважень державним примусом.

Відтак, сьогодні Адміністрація Президента України, з одного боку, не має чіткого правового статусу в рамках існуючого державного апарату, а з іншого – є відокремленою державною інституцією.

Виходячи з того, що апарат глави держави має розумітися окремо від Президента України, діяльність якого ним забезпечується, та через вищевказану обмеженість принципу поділу влади, де-юре стає неможливим визнання за Адміністрацією статусу органу державної влади, позаяк останній згідно ст.6 Конституції України [1] має належати до законодавчої, виконавчої або судової гілки державної влади – до яких, цілком очевидно, Адміністрація Президента України не відноситься.

А тому не можна погодитися із прийнятністю екстраполяції відносно Адміністрації Президента України пропозиції І.С. Іксанова [3, с. 12, 23] щодо визначення статусу Адміністрації Президента Російської Федерації як органу виконавчої влади або ж шляхом її переведення з числа державних органів у т.зв. «конституційний орган». Відзначимо, що надання апарату глави держави в Україні на відміну від Росії статусу органу виконавчої влади у жодному разі є неприйнятним, зважаючи на специфіку виконуваних ним забезпечувальних повноважень, відсутність державно-владних повноважень і невизначеність місця й самого Президента України у державному механізмі, що лише сприяло би невиправданому завищенню статусу Адміністрації Президента України. Так само й її визначення в якості «конституційного органу» співмірне із характеристикою апарату глави держави як «органу при президентові», що само по собі не відображує його положення у державному механізмі, хоч і має братися до уваги при встановленні сутності інституту апарату глави держави.

Отже, Адміністрація Президента України як за функціональними ознаками (через відсутність необхідних ознак органу державної влади), так й за формальним критерієм (через неможливість її віднесення до конституційно визначених гілок державної влади) за існуючих теоретико-правових засад і конституційно-правового регулювання, не достатньо інформативно для характеристики її місця у державному механізмі визначаючись лише як «орган при Президентові України» і елемент інституту президента, фактично виноситься за межі державного механізму. Вважаємо це неприйнятним, адже Адміністрація Президента України утворена компетентним органом державної влади (Президентом України), опосередковано через забезпечення діяльності глави держави бере участь у здійсненні функцій держави, має певні організаційно-правові форми діяльності, фінансується на підставі Державного бюджету України та комплектується з числа державних службовців, а отже є своєрідним органом, створеним державою, тобто органом держави, внаслідок чого неодмінно має входити до складу державного апарату.

Відповідно до цього, виникає питання щодо шляхів інтеграції апарату глави держави у державний механізм. Це не може здійснюватися шляхом його штучного віднесення до Президента України як державного органу, що сам займає доволі невизначене положення у системі поділу державної влади і на відміну від апарату глави держави безпосередньо виконує певні завдання та функції держави. Тому для визначення шляхів інтеграції апарату Президента України до державного апарату слід виходити, поперед усього, з призначення, яке відрізняє його від решти державних органів – реалізація особливих специфічних функцій щодо забезпечення діяльності Президента України, що не передбачає самостійної реалізації завдань та функцій держави, створення загальнообов'язкових норм права і застосування заходів державного примусу.

У зв'язку із цим детальніше зупинимось на існуючому у науці підході, що допускає існування на рівні з органами державної влади, які здійснюють державно-владні повноваження, ще й інших державних органів, що безпосередньо не реалізують, але своєю діяльністю сприяють реалізації державної влади. Так, згідно з Ж.К. Тасим [4], крім державних органів у традиційному і повному їх розумінні

(органів державної влади) у державний апарат входять також й інші державні органи, що зазвичай здійснюють різноманітні допоміжні, дорадчі й інші подібні функції.

В якості передумов зазначеного поділу у правовій науці варто вказати, перш за все, погляди таких відомих вчених як Г. Еллінек, Ф.Ф. Кокошкін і Н.М. Коркунов. Відзначимо, що Г. Еллінек в рамках класифікації державних органів дотримувався їх поділу на самостійні та несамостійні [5, с.400], тоді як під визначення останніх якраз і підпадають утворені відповідно до п.28 ч.1 ст.106 Конституції допоміжні органи Президента України, у тому числі й апарат глави держави, основне призначення якого зводиться до забезпечення діяльності Президента України. Крім цього, Ф.Ф. Кокошкін, характеризуючи ознаки «органу держави», допускає не обов'язково вчинення ним певних юридичних актів, але й просто участь у вчиненні таких актів [6, с.209]. Адміністрація Президента України не має повноважень приймати юридично значущі рішення від свого імені, однак, бере участь у державно-владній діяльності глави держави, створюючи для цього сприятливі організаційні та інші умови.

Також досить важливою є позиція Н.М. Коркунова, який пропонує поділяти державні установи на т.зв. «органи, що вирішують», які ним ототожнюються з «безпосередніми органами державної влади», що реалізують функції влади, та «сприяючі органи» (канцелярії, ради, комітети тощо), які самі владу не реалізують, а тільки сприяють вказаним «органам, що вирішують» [7, с. 249-250]. Показовим у даному разі вбачається доволі чітке розмежування органів державної влади та їх допоміжних (сприяючих) органів за критерієм характеру виконуваних повноважень (реалізація державної влади або забезпечення її реалізації). Інтерпретуючи вищевикладене відносно апарату глави держави, пропонується розглядати Президента України на рівні з іншими суб'єктами, що здійснюють завдання та функції держави, в якості органу державної влади, а Адміністрацію Президента України у загальні інших його допоміжних органів, допоміжних формувань інших органів державної влади окремо відносити до числа допоміжних державних органів, що як і органи державної влади становлять частину державного апарату.

В Україні на сьогодні з приводу розмежування понять органу державної влади та державного органу, за якого останній сприймається ширше, мали місце лише поодинокі наукові праці. Так, наприклад, В.М. Шаповал [8, с. 27], С.В. Глушенко [9], С.Г. Рябов і М.В. Томенко [10] вбачають відмінність між державним органом і органом державної влади у тому, що статус першого може бути визначений підзаконними актами, а статус другого як специфічного різновиду державних органів – виключно Конституцією і законами України. При цьому, наголосимо, що попри наведене розмежування, яке на думку названих вчених «відповідає змістові Конституції України і реаліям державної практики», конкретні приклади таких державних органів і органів державної влади ними не наводяться.

Разом із тим, зауважимо, що у Бюлетені інформаційно-аналітичних матеріалів із забезпечення діяльності Конституційної Асамблеї, підготовленому Службою інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського [11, с. 46], вже сьогодні, хоч і без достатнього обґрунтування, наводиться висновок про наявність у допоміжних органів, у тому числі й апарату глави держави, статусу державного органу, що позбавлений державно-владних повноважень (зокрема із видання нормативно-правових актів) та призначений забезпечувати діяльність інших органів державної влади. У зв'язку із цим, відзначимо не тільки нагальність конституційно-правового закріплення місця Адміністрації Президента України у державному механізмі, але й необхідність подальшого розвитку, адаптації та опрацювання викладеного розуміння статусу апарату глави держави.

Більш розвиненим є обґрунтування поділу органів державної влади та державних органів, у тому числі в контексті статусу апарату глави держави й інших допоміжних органів, у працях зарубіжних вчених. Так, позиція щодо виділення у структурі державного апарату органів державної влади, які наділені державно-владними повноваженнями, та окремо допоміжних державних органів (або узагальнено – допоміжного державного апарату), які не мають державно-владних повноважень і здійснюють забезпечення діяльності відповідних вищих органів державної влади на дисертаційному рівні підтримується І.С. Іксановим [3, с.23], А.М. Осавелюком [12], Д.Н. Петровським [13, с. 7] та іншими. При цьому, А.М. Осавелюк, розкривають зміст названого забезпечення допоміжними державними органами діяльності відповідних вищих органів державної влади, відносячи до нього координацію, підготовку робочих документів, експертних висновків, консультації [12]. Близьку до цього позицію займає Н.Н. Скрипніков [14, с.19], розрізняючи у державному апараті органи державної влади та державні органи, які не здійснюють владні повноваження та не мають право приймати правові акти зовнішньої дії. Відповідно до цього, орган державної влади слід розглядати саме як спеціальний різновид державних органів, який наділений такими додатковими ознаками як наявність державно-владних повноважень і прийняття загальнообов'язкових нормативно-правових актів.

При цьому, вважаємо за можливе екстраполювати існуючі позиції вчених щодо допоміжних державних органів, адже апарат глави держави, як ми вже відзначали, за своєю внутрішньою сутністю є одним із допоміжних органів глави держави. Відтак, йдеться про поєднання Адміністрацією Президента України статусу одночасно як апарату глави держави і як державного органу.

Аналогічну думку щодо поєднання статусів державного органу і апарату глави держави висловлює Н.Н. Скрипніков [14, с. 19], а Д.Н. Петровський наголошує, що взагалі будь-які допоміжні органи глави держави беруть участь у суспільних відносинах, з одного боку, як державні органи і, з іншого боку, власне як допоміжні органи, що забезпечують діяльність глави держави та приймають участь у прийнятті державно-управлінських рішень [13, с. 7], яка, на нашу думку, головним чином має зводитись до дорадчо-консультативного напрямку забезпечення діяльності глави держави. І хоча визнання загалом усіх допоміжних органів глави держави державними органами потребує детальнішого аналізу їх конституційно-правової природи, що вже виходить за межі даного дослідження, Адміністрація Президента України, враховуючи мету своєї діяльності і особливості організації, дійсно уособлює апарат глави держави, а за характером виконуваних повноважень – державний орган.

В якості прикладу поєднання таких статусів зауважимо, передбачене п.1 Положення за Указом Президента РФ від 06.04.2004 р. № 490 [15] визначення Адміністрації Президента Російської Федерації як державного органу, що забезпечує діяльність Президента РФ. До речі, Конституційний Суд РФ у своєму Визначенні від 29.05.1997 р. № 55-О [16] фактично визнав прийнятність надання Адміністрації Президента РФ статусу державного органу (відзначаючи його від статусу органу державної влади) з урахуванням її реально здійснюваних повноважень. Наразі відсутня аргументована критика даної позиції, окремі дослідники обмежуються лише посиланням, що «такі погляди, на наше переконання, не мають під собою достатнього теоретичного обґрунтування, і їх поширення призводить до плутанини як у конституційному законодавстві, так і при реалізації приписів основного закону» [17]. Натомість вбачається, що саме відсутність узгодженого бачення правового положення апарату глави держави у державному механізмі (Україні, Росії й інших країн) призводить до ще більшої плутанини як на рівні конституційного регулювання, так і у практиці функціонування апарату глави

держави та його взаємодії з іншими державними інституціями. Закріплення ж за Адміністрацією Президента як апаратом глави держави статусу державного органу, розуміючи під цим неприйнятність здійснення ним державно-владних повноважень і прийняття загальнообов'язкових нормативно-правових актів, дозволило би не тільки нормативно впорядкувати її компетенцію і засади відносин із органами державної влади, але й на практиці попередити відомі випадки перебирання апаратом Президента України функцій уряду, забезпечити узгоджену й послідовну розбудову інституту апарату глави держави в Україні.

Таким чином, поділ державного апарату як основної частини державного механізму зумовлюється необхідністю визначення статусу й місця апарату глави держави, інших його допоміжних формувань, інших допоміжних держав-

них органів, що об'єктивно являють собою відповідні державні інституції. Такий поділ ґрунтується на допущеному Конституцією України паралелізму використання термінів «орган державної влади» і «державний орган» та їх остаточно невизначеному співвідношенні. Сутність даного поділу вбачається у визнанні державного органу більш загальною правовою категорією, а органу державної влади його різновидом, що здійснює державно-владні повноваження і приймає правові акти зовнішньої дії. Відповідно, до числа державних органів (не органів державної влади) може бути віднесена і Адміністрація Президента України (апарат глави держави), що здійснюючи забезпечення діяльності глави держави, безпосередньо не реалізує державну владу, а лише організаційно, аналітично та іншим чином сприяє главі держави у виконанні ним завдань та функцій держави.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Указ Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України» : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.
3. 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 / Иксанов Илья Саматович ; МГУ им. М.В. Ломоносова. – Москва, 2008. – 32 с.
4. Тасым Ж.К. Теоретические основы деятельности вспомогательных государственных органов / Тасым Ж. К. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.rusnauka.com/CCN/Pravo/8\\_tasym.doc.htm](http://www.rusnauka.com/CCN/Pravo/8_tasym.doc.htm).
5. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб. : Издание юридического книжного магазина Н. К. Мартынова, 1908. – 618 с.
6. Кокоскин Ф. Лекции по общему государственному праву / Ф. Кокоскин. – 2-е изд., Издание Бр. Башмаковых. – М. : Типо-лит. Т-ва И. Н. Кушнерев, 1912. – 306 с.
7. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права / Н.М. Коркунов. – 3-е изд., испр. и доп. – СПб. : Тип. М. Меркушева, 1894. – 362 с.
8. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти / В. Шаповал // Право України. – 2003. – № 8. – С. 25-30.
9. Глущенко С.В. До питання про конституційно-правовий статус державного органу / С.В. Глущенко // Адвокат. – 2012. – № 6 (141). – С. 28-33.
10. Рябов С.Г. Основи теорії політики / С.Г. Рябов, М.В. Томенко. – К. : Тандем. – 1996. – 192 с.
11. Допоміжні органи при главі держави: організаційні засади діяльності / Конституційна Асамблея: політико-правові аспекти діяльності // Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. – 2012. – № 2. – С. 46-49.
12. Осавелюк А.М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран : конституционно-правовой аспект / А.М. Осавелюк. – М. : Юрист, 1998. – 192 с.
13. Петровский Д.Н. Конституционно-правовой статус вспомогательных органов при главе государства: сравнительно-правовое исследование : автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Д.Н. Петровский. – М., 2005. – 20 с.
14. Скрыпников Н.Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации : автореф. дисс. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Н.Н. Скрыпников ; Челябинск. гос. ун-т. – Челябинск, 2005. – 26 с.
15. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» : от 06.04.2004 г., № 490 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 15. – Ст. 1395.
16. Определение Конституционного Суда РФ «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 года № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» : от 29.05.1997 г., № 55-О // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 22. – Ст. 2664.
17. Дахова І.І. Конституційні засади взаємовідносин уряду з главою держави в зарубіжних країнах / І. І. Дахова // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 130-137 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09diivzk.pdf>.