

УДК 342.511(477)

---

*І. І. Бодрова*, кандидат юридичних наук,  
провідний науковий співробітник НДІ дер-  
жавного будівництва та місцевого самовря-  
дування НАПрН України

## **Система допоміжних органів при Президентіві України**

---

Формування допоміжних органів хоча і властиве організації державного апарату новітнього часу, на сьогодні стало невід'ємним атрибутом інституту глави держави. Повнота та ефективність реалізації повноважень останнього багато у чому залежить саме від забезпечення раціональної системно-структурної організації його допоміжних органів, чіткого закріплення правового статусу цих органів, запровадження правового механізму реалізації покладених на них завдань, а також встановлення правових та організаційних гарантій недопущення зловживань з боку допоміжних структур.

Питання системно-структурної організації апарату Президента України, поняття та видів допоміжних органів, що входять до нього, ще не отримали комплексного наукового опрацювання. Окремі наукові праці присвячуються дослідженню певних допоміжних структур<sup>1</sup> або напрямам їх роботи у

---

<sup>1</sup> Петрів І. М. Конституційно-правові засади організації та діяльності Ради національної безпеки і оборони України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / І. М. Петрів. — К., 2004. — 16 с.; Зозуля О. І. Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності / О. І. Зозуля. — Х. : Харків юридичний, 2008. — 304с.

контексті правового становища та функціонування глави держави<sup>1</sup>. Ця проблематика згадується у працях таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як С. А. Авакьян, М. В. Баглай, Д. М. Бахрах, В. І. Головатенко, О. В. Городецький, Г. В. Дьогтєв, Ю. А. Іванов, Ю. М. Коломієць, С. В. Лінецький, В. В. Маклаков, М. М. Марченко, Л. А. Окуньков, О. М. Осавелюк, І. М. Петрів, Д. М. Петровський, Н. Г. Плахотнюк, І. О. Покровський, С. Г. Серьогіна, Ю. М. Тодика, З. М. Черніловський, В. Д. Яворський та ін. Метою статті є аналіз видового розмаїття структур апарату Президента України, виявлення проблем їх системної організації, розробка рекомендацій щодо їх розв'язання.

У сучасній юридичній науці досі відсутнє єдине термінологічне визначення системи припрезидентських органів. Для позначення її застосовуються такі поняття, як «президентський управлінський механізм»<sup>2</sup>, «структура президентської влади»<sup>3</sup>, «механізм президентської влади»<sup>4</sup>, «президентська система влади, самостійна «вертикаль» президентської влади»<sup>5</sup>, «організаційний механізм здійснення функцій Президента»<sup>6</sup>, «адмі-

<sup>1</sup> Серьогіна С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні : монографія / С. Г. Серьогіна. — Х. : Ксілон, 2001. — 278 с.; Шатіло В. А. Інститут президентства в системі державної влади України / В. А. Шатіло. — К. : Укр. центр політ. менедж., 2004. — 159 с.; Плахотнюк Н. Г. Інститут президентства в Україні: становлення та розвиток / Н. Г. Плахотнюк, В. І. Мельниченко. — К. : Вид. дім. «Максимум», 2004. — 224 с.

<sup>2</sup> Скрыпников Н. Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. Н. Скрыпников. — М., 2005. — С. 14.

<sup>3</sup> Радченко В. И. Конституционные основы государственной целостности Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / В. И. Радченко. — М., 2003. — С. 87.

<sup>4</sup> Дегтев Г. В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы / Г. В. Дегтев. — М. : Юрист, 2005. — С. 157.

<sup>5</sup> Елисеев Б. П. Система органов государственной власти в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / Б. П. Елисеев. — М., 1998. — С. 146.

<sup>6</sup> Панов А. А. Президент Российской Федерации как гарант государственного единства : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Панов. — М., 2008. — С. 115.

ністративна система Президента»<sup>1</sup> тощо. Усі вони підкреслюють особливу роль, що відіграють дані органи у державному апараті. На наш погляд, є достатні підстави для визначення сукупності допоміжних органів при главі держави, за допомогою яких він здійснює державну владу, виконує покладені на нього повноваження, досягає поставлених перед ним суспільством мети і завдань, як апарат Президента України, в усій складності системно-структурних та функціональних складових цього поняття. Таке термінологічне визначення є найбільш поширеним у вітчизняній та зарубіжній конституційно-правовій науці<sup>2</sup>.

Відповідно до п. 28 ст.106 Конституції України Президент України створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби<sup>3</sup>. Техніко-юридична конструкція зазначеного положення Основного Закону свідчить про те, що родовою ознакою органів, що входять до складу апарату Президента України, є їх допоміжний характер. Вони не наділені державно-владними повноваженнями і не несуть конституційно-правової відповідальності, на відміну від глави держави. Особливості діяльності таких органів визначаються участю їх у здійсненні повноважень Президента. Вони функціонально зорієнтовані на забезпечення цілей його діяльності, розвитку держави в цілому, що окреслює широкий спектр

<sup>1</sup> Зозуля О. І. Секретаріат Президента України у системі допоміжних органів глави держави: нормативно-правові суперечності / О. Ф. Зозуля // Форум права. – 2007. – № 3. – С. 124.

<sup>2</sup> Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні / за ред. С. Г. Серьогіної. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2011. – С. 167; Президентський апарат: етапи формування / за ред. А. Колодія. – К. : Либідь, 2004. – 115 с.; Авакьян С. А. Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. / С. А. Авакьян. – Т. 2. – М. : Юрист, 2005. – С. 346–347; Иксанов И. С. Аппарат главы государства / И. С. Иксанов // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 3. – С. 24; Зуйков А. В. Эволюция института президентства в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Зуйков. – М., 2009. – 28 с.; та ін.

<sup>3</sup> Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

предметної підвідомчості президентського апарату. Разом з цим є неприпустимим формування припрезидентських органів з питань, не віднесених до відання Президента України, як і вихід таких органів за межі допоміжної діяльності. Забезпечення цієї вимоги вимагає нормативного встановлення принципів та вимог щодо формування системи допоміжних органів Президента України.

Важливою організаційною тенденцією розвитку апарату глави держави тривалий час залишалося доволі стрімке розростання системи органів, що його утворюють. Процес постійного збільшення числа допоміжних органів та штатів їх персоналу несе реальну загрозу появи дублюючих ланок і функцій, послаблення контролю за їх діяльністю і, як наслідок, зменшення ефективності діяльності і апарату, і глави держави. Проте останнім часом в умовах реалізації адміністративної реформи, яка торкнулася всього державного апарату, процес розростання президентського апарату був призупинений — відбувся перегляд системи припрезидентських структур та скорочення чисельності службовців допоміжних органів. Водночас проблема упорядкування системи допоміжних органів залишається вкрай актуальною.

При значному різноманітті допоміжних структур при Президентові України вони можуть бути систематизовані за декількома критеріями. За правовою основою заснування виокремлюються органи, формування яких безпосередньо передбачене Конституцією України, а також ті, що утворюються за власним рішенням Президента — ради, комісії, комітети, робочі групи тощо. Згадування допоміжних органів у конституційних текстах більш властиве конституціям останнього часу. Це не надає їм статусу органів державної влади, але, на відміну від інших допоміжних структур апарату, гарантує обов'язковість формування цих органів та дотримання важливих з державно-правової точки зору аспектів організації та діяльності.

Конституційний рівень інституціоналізації Ради національної безпеки і оборони України, а також Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим зумовлений

особливим місцем та функціональною роллю цих органів у державному механізмі. Так, найважливішою функцією держави конституційно проголошені захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної й інформаційної безпеки. Складність та багатоаспектність проблем забезпечення національної безпеки вимагає узгодження дій багатьох державних органів у межах єдиної державної політики. Серед цих органів провідне місце належить саме Президенту України як Верховному Головнокомандувачу Збройних Сил України і гаранту державного суверенітету й територіальної цілісності України. З метою реалізації функції забезпечення державної незалежності й національної безпеки главою держави утворюється Рада національної безпеки і оборони України. Вона є тим органом, який покликаний проводити роботу щодо випереджаючого виявлення й оцінки загроз національній безпеці України, у результаті колегіального обговорення узгоджувати проекти президентських рішень щодо їх попередження чи припинення, готувати пропозиції щодо удосконалення системи національної безпеки, координувати діяльність компетентних органів держави у цій сфері. В юридичній літературі РНБО визначається як спеціалізований, міжвідомчий, колегіальний, постійно діючий, консультативно-дорадчий орган у сфері національної безпеки<sup>1</sup>.

Не менш важливу роль у державному механізмі відіграє Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. Воно є єдиним органом апарату глави держави, що створений за територіальним принципом з метою сприяння виконанню повноважень, покладених на главу держави в окремому регіоні України. Пильна, у тому числі й конституційно-правова, увага до функціонування Представництва зумовлена особливостями Автономної Республіки Крим: специфічним місцем у системі адміністративно-територіального устрою України; наявністю власної системи органів публічної влади; необхідністю

---

<sup>1</sup> Петрів І. М. Конституційно-правові засади організації та діяльності Ради національної безпеки і оборони України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / І. М. Петрів. – К., 2004. – С. 3.



гнучкого науково обґрунтованого механізму вирішення економічних, соціально-культурних, екологічних, національно-етнічних проблем; потребою постійного та ретельного вивчення громадсько-політичного становища в регіоні з урахуванням і зовнішньополітичних чинників<sup>1</sup>.

Разом з цим слід зауважити, що частка конституційної регламентації зазначених органів апарату Президента України відносно незначна. Питання правового статусу, організації та діяльності визначаються більш детально спеціальними законами України, а також прийнятими на їх підставі актами глави держави, що мають здебільшого організаційний характер.

Поряд з обов'язково створюваними державними органами глава держави за власним розсудом може запроваджувати й інші допоміжні структури. Встановлення в Конституції України загального дозволу на їх формування забезпечує мобільність та гнучкість президентського апарату, але й одночасно несе небезпеку інколи безпідставного збільшення їх числа, перевищення меж предметної підвідомчості Президента.

Сукупність припрезидентських допоміжних органів можна систематизувати і за критеріями організаційного та функціонального характеру. Так, за особливостями складу у системі апарату глави держави створені структури як з числа посадовців органів публічної влади, так і такі, склад яких має громадський характер. Серед перших вирізняються органи з посадових осіб, функціональні обов'язки яких спрямовані на забезпечення діяльності Президента (Адміністрація Президента України, Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні), та ті, до складу яких входять посадові особи, керівники органів публічної влади, підприємств, організацій, установ, що наділені самостійними повноваженнями і для яких участь у роботі допоміжного органу є додатковою формою діяльності (Міжвідомчий координаційний штаб з питань безпеки та правопорядку, Комісія з питань партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору, Рада регіонів, Рада з питань ви-

<sup>1</sup> Конституційне право України. Академічний курс : у 2 т. – Т. 2 / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2008. – С. 638–639.

ставкової діяльності та ін.). При цьому до роботи у таких органах може залучатися широке коло посадовців центральних та місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування. Вказані групи органів різняться за особливостями внутрішньо-організаційної будови, статусом їх членів, порядком роботи, а також за характером діяльності: якщо перші здебільшого зорієнтовані на забезпечення та супроводження діяльності Президента України, то другі — на виконання завдань координаційного, міжвідомчого, дорадчого характеру.

Допоміжні органи громадського характеру утворюються з метою залучення висококваліфікованих фахівців, експертів, а також видатних науковців, діячів, високоавторитетних осіб до вироблення державної політики або окремих питань, проектів актів, забезпечення взаємозв'язку глави держави і громадянського суспільства при прийнятті відповідних рішень. Особи, які входять до складу таких органів, як правило, не є посадовими та службовими особами органів публічної влади і не одержують винагороду за участь у роботі таких структур. На таких засадах, зокрема, сформовані Громадська гуманітарна рада, Рада вітчизняних та іноземних інвесторів, Комітет з Національної премії України імені Тараса Шевченка, Комісія з питань попередження катувань та ін.

У науковій літературі була висловлена думка щодо визначення таких органів не як допоміжних державних органів, а як громадських утворень при главі держави. Вона обґрунтовується громадськими засадами та безоплатністю роботи у складі цих органів їх членів, відсутністю у них статусу публічних службовців, а також тим, що метою формування цих структур є забезпечення врахування думки громадян, які користуються особливою повагою учасників тієї чи іншої сфери суспільного життя, взаємозв'язку глави держави і суспільства при прийнятті відповідних рішень. Проте такий підхід, на наш погляд, не відповідає ні формально-юридичним, ні змістовним вимогам організації президентського апарату, не дозволяє чітко визначити правовий статус цих утворень та веде до підміни конституційно-правового статусу об'єднань громадян та дер-

жавних органів. Разом із цим акцентує на видовому розмаїтті, специфіці окремих структур апарату.

Задля об'єднання зусиль органів державної влади, громадськості, наукової спільноти, спрямування їх на розв'язання окремих найбільш актуальних проблем суспільного розвитку, налагодження конструктивної співпраці органів державної влади з інститутами громадянського суспільства, її координації запроваджуються органи зі змішаним складом. Так, з метою кардинального поліпшення ситуації у сфері боротьби з корупцією в Україні, забезпечення узгодженості дій правоохоронних органів у цій сфері, здійснення реальних кроків для повернення довіри громадян до влади Президентом України був створений Національний антикорупційний комітет, до складу якого нарівні з керівниками правоохоронних та інших державних органів увійшли представники профільних комітетів Верховної Ради України, громадських організацій, провідні вчені та інші фахівці<sup>1</sup>. В економічній сфері яскравим прикладом такого роду органу є Комітет з економічних реформ. У його складі консолідований потужний кадровий, інтелектуальний потенціал, зусилля якого спрямовуються на опрацювання та впровадження системних економічних реформ, забезпечення сталого економічного розвитку України як передумови зростання добробуту її населення. До нього увійшли члени Уряду, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, керівники профільних парламентських комітетів, народні депутати України, провідні науковці, експерти, представники громадських організацій<sup>2</sup>. Формування таких міжвідомчих та міжсекторних органів сприяє не лише опрацюванню більш зважених рішень, що враховують найбільш широкий спектр позицій щодо актуальних проблем громадсько-політичного та соціально-економічного розвитку, але й до-

<sup>1</sup> Про утворення Національного антикорупційного комітету : Указ Президента України від 26.02.2010 р. № 275 / 2010 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 16. – Ст. 732.

<sup>2</sup> Питання Комітету з економічних реформ : Указ Президента України від 17.03.2010 р. № 355 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 20. – Ст. 846.



зволяє посилити відповідальність усіх органів, громадськості за впровадження прийнятих рішень.

Допоміжні органи можуть мати як колегіальний, так і єдиноначальний характер. Окремі колегіальні органи очолюються безпосередньо Президентом України (Рада національної безпеки і оборони України, Рада регіонів, Громадська гуманітарна рада, Комітет з економічних реформ, Рада вітчизняних та іноземних інвесторів, Національний антикорупційний комітет). Керівники інших структур призначаються главою держави і можуть здійснювати свої функціональні обов'язки як на громадських (голови Комісії з питань партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору, Ради з питань виставкової діяльності, Ради експертів з питань українсько-російських відносин, Комісії з питань попередження катувань), так і професійних засадах (Глава Адміністрації Президента України, голови Комітету з Національної премії України імені Тараса Шевченка, Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права).

З точки зору особливостей діяльності також можна провести певну систематизацію допоміжних органів. За функціональною спрямованістю вони можуть мати консультативний, дорадчий, координаційний, забезпечувальний та інший допоміжний характер.

За характером компетенції розмежовуються органи загальної та спеціальної компетенції. Якщо перші покликані забезпечувати реалізацію всіх повноважень Президента та всебічно супроводжувати його як владну, так і організаційну діяльність, то другі — сприяти здійсненню повноважень глави держави в окремих напрямках або сферах його діяльності.

Органом загальної компетенції президентського апарату є Адміністрація Президента України, що посідає центральне місце серед допоміжних органів. За роки свого існування Адміністрація пройшла шлях становлення та розвитку, пов'язаний з активними пошуками як організаційної моделі, так і функціональної ролі у державному апараті. Діяльність її зараз має бага-

тоцільовий характер, їй властива централізація вироблення більшості рішень, наявність широких інформаційних та контрольних повноважень. Основними завданнями Адміністрації визнаються організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне забезпечення діяльності Президента. У межах їх здійснюються експертно-аналітична, юридична (правового забезпечення), організаційна, кадрова, комунікаційна, матеріально-технічна, фінансово-господарська та інші функції. Конституційні основи формування даного органу становить загальна норма ст. 106 Основного Закону, у той час як важливість завдань, здійснюваних ним у механізмі функціонування президентури, на наш погляд, вимагає прямого закріплення цього органу у тексті Конституції України і віднесення Адміністрації Президента України до так званих конституційних допоміжних органів глави держави.

Незважаючи на те, що сфера діяльності допоміжних органів загальної компетенції окреслюється, як правило, найширшим чином, із неї можливі винятки, що пов'язані з встановленням меж діяльності за тими напрямками або сферами, у яких створені органи спеціальної компетенції. Останні формуються з різних питань суспільного життя, як правило, у зв'язку з потребами особливого впливу глави держави на різні сторони державно-політичного, соціально-економічного життя країни. Так, допоміжними органами Президента України у сфері забезпечення національної безпеки і оборони України є Рада національної безпеки і оборони України, Комісія з питань партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору, Рада експертів з питань українсько-російських відносин; у сфері державного управління і місцевого самоврядування — Рада регіонів, Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні; у сфері економічної політики — Комітет з економічних реформ, Координаційний центр з упровадження економічних реформ, Рада з питань виставкової діяльності, Рада вітчизняних та іноземних інвесторів; у сфері науково-технічної політики та культури — Комітет з Національної премії України імені Тараса Шевченка, Комітет з Дер-

жавної премії України в галузі освіти, Рада з питань розвитку Національного культурно-мистецького та музейного комплексу «Мистецький арсенал»; в окремих напрямках внутрішньої політики — Комісія при Президентові України з питань громадянства, Громадська гуманітарна рада, Комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, Рада представників кримськотатарського народу; у сфері забезпечення законності та правопорядку — Міжвідомчий координаційний штаб з питань безпеки та правопорядку, Національний антикорупційний комітет, Комісія з питань попередження катувань, Комісія при Президентові України у питаннях помилування.

Сучасний етап державного будівництва вимагає забезпечення організаційної та функціональної цілісності системи президентського апарату, істотного покращення ефективності його діяльності. Аналіз системної організації допоміжних органів при Президентові України засвідчив відсутність чіткої, нормативно визначеної системи цих органів, а також нормативного механізму внутрішньосистемної взаємодії. З огляду на це здається необхідним: по-перше, нормативно закріпити систему принципів та 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) має визначатися залежно від характеру та змісту покладених на цей орган завдань; по-третє, впровадити ефективний організаційно-правовий механізм взаємодії всіх допоміжних органів та розмежувати їх повноваження. Особлива увага має приділятися питанням взаємодії органів спеціальної компетенції з Адміністрацією глави держави; по-четверте, забезпечити нормативну регламентацію такого механізму з визначенням повноважень допоміжних органів, форм та методів взаємодії; по-п'яте, запровадити у практику роботи Адміністрації Президента України видання актів щодо встановлення організаційного порядку координації та супроводження діяльності таких органів структурними підрозділами Адміністрації.

**И. И. Бодрова**

**СИСТЕМА ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ УКРАИНЫ**

*Статья посвящена анализу системы вспомогательных органов при Президенте Украины, определению основных видов этих органов, критериев их выделения, выявлению их особенностей, а также проблемам внутрисистемного взаимодействия.*

**Ключевые слова:** Президент Украины, аппарат Президента Украины, вспомогательный орган.

**I. I. Bodrova**

**SYSTEM OF SUBSIDIARY ORGANS  
AT THE PRESIDENT OF UKRAINE**

*Article is devoted the analysis of system of subsidiary organs at the President of Ukraine, to definition of principal views of these organs, criteria of their allocation, revealing of their features, and problems of intersystem interaction.*

**Keywords:** the President of Ukraine, the device of the President of Ukraine, a subsidiary organ.