

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СПРАВАМИ

PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE STATE MANEGEMENT OF AFFAIRS

Протасова В.О., студентка II курсу

*Інститут підготовки кадрів для органів юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Григор'єв В.Ю., студент II курсу

*Інститут підготовки кадрів для органів юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена проблемам визначення адміністративно-правового статусу Державного управління справами (ДУС). Державне управління справами – це спеціальний державний орган із матеріально-технічного, соціально-побутового й іншого забезпечення діяльності Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України, інших державних органів. У роботі порушено проблеми, пов'язані з діяльністю цього органу, та можливі шляхи їх вирішення, досліджується міжнародний досвід створення відповідних органів, їхні повноваження та завдання. У процесі дослідження були виявлені декілька проблем, серед яких такі: необхідність узгодження нормативних положень, якими врегульовано діяльність Державного управління справами, з реальною ситуацією; відсутність прозорої взаємодії з іншими органами державної влади; невідповідність визначеного переліку функцій Державного управління справами тим завданням, що стоять перед ним, а саме забезпечення діяльності Президента України; необхідність ухвалення Закону України «Про Президента України», де має визначитися статус цього органу; розгалужена система дочірніх підприємств Державного управління справами, що за сучасних умов ставить питання про доцільність передання їх на приватизацію; наявність високих корупційних ризиків; відсутність прозорих та ефективних механізмів контролю за діяльністю Державного управління справами. У роботі робиться висновок, що за наявності значної кількості проблем щодо визначення адміністративно-правового статусу Державного управління справами та тих повноважень, що цей орган реалізує, і суперечливого характеру діяльності Державного управління справами постає нагальна необхідність у проведенні реформування вказаної структури. Так, автори доходять висновку про необхідність ліквідації Державного управління справами та створення нового допоміжного органу, за умови визначення його джерел і обсягів фінансування, а також установлення дієвих важелів контролю за його діяльністю, а розгалужена система державних підприємств, які віднесені до відання Державного управління справами, мають бути приватизовані. Вагоме значення у проведенні вказаної реформи має законодавче врегулювання діяльності відповідного органу, яке натепер фактично відсутнє. Автори доходять висновку, що єдиним шляхом вирішення цієї проблеми є ухвалення Закону України «Про Президента України», де має бути закріплено перелік і адміністративно-правовий статус органів, які може створювати Президент для забезпечення своєї діяльності, визначено їхні завдання та повноваження.

Ключові слова: Державне управління справами, допоміжний орган, Президент України, адміністративно-правовий статус, державне підприємство.

The article is devoted to the problems of determining the administrative and legal status of the State Management of Affairs (hereinafter referred to as SMA). SMA is a special state body for material, technical, social and other support of the activities of the president of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the National Security and Defense Council of Ukraine, and other state bodies. The paper raises problems related to the activities of this body and possible ways to solve them, examines the international experience of creating relevant bodies, their powers and tasks. In the course of the study, a number of problems were identified, including, in particular: the need to bring the regulatory provisions that regulate the activities of the SMA in line with the real situation; the lack of transparent interaction with other state authorities; the discrepancy between a certain list of functions of the SMA, the tasks that it faces, namely, ensuring the activities of the president of Ukraine; – the need to adopt the law of Ukraine “on the President of Ukraine”, which should determine the status of this body; an extensive system of subsidiaries of SMA, which in modern conditions raises the question of the expediency of transferring them for privatization; the presence of high corruption risks; the lack of transparent and effective mechanisms for monitoring the activities of SMA. The paper concludes that if there are a significant number of problems in determining the administrative and legal status of the SMA and the powers that this body implements and the contradictory nature of the activities of the State Management of Affairs, there is an urgent need to reform this structure. Thus, the authors conclude that it is necessary to eliminate the SMA and create a new subsidiary body, provided that its sources and amounts of funding are determined, as well as effective levers of control over its activities are established, and an extensive system of state-owned enterprises that are assigned to the jurisdiction of the SMA should be privatized. Of great importance in the implementation of this reform is the legislative regulation of the activities of the relevant body, which today is virtually absent. The authors come to the conclusion that the only way to solve this problem is the adoption of the law of Ukraine “on the president of Ukraine”, which should fix the list and administrative and legal status of bodies that the president can create to ensure his activities, define their tasks and powers.

Key words: State Management of Affairs, subsidiary body, President of Ukraine, administrative and legal status, state enterprise.

Вступ. Нами була обрана дуже проблематична та навіть дещо суспільно резонансна тема. Водночас вона ще й досі не є цілком дослідженою. **Актуальність** роботи полягає у відсутності досліджень адміністративно-правового статусу Державного управління справами (далі – ДУС). **Метою** нашої роботи є виявлення та висвітлення основних проблем, пов'язаних із виконанням ДУС своїх повноважень, та надання можливих шляхів їх вирішення.

Результати дослідження. Відповідно до п. 1 Положення про Державне управління справами, що затверджене Указом Президента України від 17 грудня 2002 р. № 1180/2002, ДУС є спеціальним державним органом, створеним для матеріально-технічного, соціально-

побутового й іншого забезпечення діяльності Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів та інших державних органів [1].

Варто зазначити, що згідно із ч. 2 п. 1 вищезгаданого Положення, ДУС у своїй діяльності підпорядковується Президентові України. Отже, ідеться про право Президента створювати в межах, визначених державним бюджетом України, органи, метою яких є допомога у здійсненні його повноважень (визначено в п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України) [2].

У своїй діяльності ДУС керується Конституцією України, Положенням про Державне управління справами, а також законами України, актами Президента

України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України [1].

Питанням адміністративно-правового статусу ДУС науковцями не приділялася значна увага. Єдиною працею, присвяченою безпосередньо об'єкту нашого дослідження, є робота Ю.В. Іщенко. Інші ж автори, зокрема О.І. Зозуля, Н.В. Коваль і М.О. Пухтинський, розглядали ДУС поряд з іншими допоміжними органами при Президентіві України. Але, на наш погляд, помилково оминати дослідження особливостей правового становища ДУС з огляду на велику кількість проблем, пов'язаних з його діяльністю.

У 2008 р. правомочність створення ДУС уже ставилася під сумнів. Так, Конституційним Судом України було розглянуто справу за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президента України «Про Державне управління справами», «Питання Державного управління справами», «Про Положення про Державне управління справами». Як зазначалося в конституційному поданні, п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України дає підстави Президенту створювати допоміжні органи, але ні в Конституції, ні в інших нормативно-правових актах не йдеться про те ж саме право щодо інших суб'єктів, які безпосередньо вказані в Положенні [3]. Отже, взаємодія ДУС з іншими органами державної влади ставить питання про конституційність цього Положення. На той момент ухвалою Конституційного Суду України провадження у справі було припинено.

Що стосується правового становища ДУС, то постають питання щодо його матеріального забезпечення та подальшого розподілу вказаних ресурсів. Діяльність ДУС фінансується безпосередньо з державного бюджету України. Надалі ж фінансові ресурси йдуть на забезпечення діяльності не тільки Президента України, але й Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, які й самі напружають є суб'єктами отримання відповідного фінансування з державного бюджету. Державне управління справами багато в чому фактично дублює повноваження Секретаріату Кабінету Міністрів України й Апарату Верховної Ради України.

У п. 4 Положення перелічені повноваження ДУС, які можна розподілити на групи: 1) організаційне забезпечення; 2) медичне та санаторно-курортне забезпечення; 3) фінансове забезпечення; 4) соціально-побутове забезпечення; 5) технічні повноваження щодо налагодження роботи самого ДУС та підпорядкованих підприємств.

Дивним є те, що організаційному забезпеченню, яке має бути первинним з огляду на правову природу ДУС, приділяється значно менше уваги, ніж, наприклад, санаторно-курортному. Питання, що виникає: яким чином це допомагає забезпечити діяльність Президента?

Проблемою, яка виникла нещодавно, є обсяг повноважень ДУС щодо Офісу Президента, утвореного замість Адміністрації Президента. Але в Положенні про Офіс Президента чи в інших нормативно-правових актах не йдеться про те, що Офіс Президента є правонаступником Адміністрації.

У Положенні про Державне управління справами так само зміни не вносилися. Отже, виникає питання про легітимність таких повноважень ДУС щодо забезпечення діяльності Офісу Президента на тих самих засадах, як і Адміністрації [4].

Іншою проблемою є невизначене коло суб'єктів, які можуть користуватися забезпеченням ДУС. У Положенні наявні такі формулювання: «та інших державних органів, а також органів, апаратів, утворених для здійснення їх повноважень», «працівників інших державних органів, а також інших категорій осіб». Тобто коло суб'єктів чітко не визначено, тому фактично ДУС самостійно може поширювати свої повноваження й на інші державні органи.

Варто також звернути увагу на функціонування державних підприємств (далі – ДП), установ і організацій, що перебувають в управлінні ДУС. Серед великої кількості

підприємств лише декілька мають щось спільне з допомогою в забезпеченні діяльності Президента. Ми бачимо безліч підприємств, метою яких є оздоровлення та лікування, як-от ДП «Санаторій «Конча-Заспа»» або Комплекс відпочинку «Пуща-Водиця», але найбільш цікавим, на нашу думку, є факт існування такого ДП, як «Житомирський лікеро-горілчаний завод».

Звернімося до світових аналогів ДУС. Так, у США забезпеченням діяльності Президента опікується Виконавчий офіс, який очолює Керівник штату Білого дому. Він відповідальний за персонал, структуру Білого дому, контроль за доступом до Овального кабінету, контроль за інформацією, захист інтересів, формування графіка президента та відповідні контакти, а також поради президенту з різних питань. Також у Виконавчому офісі працюють такі служби: офіс президентського персоналу та офіс керівника операційних послуг. Завданнями цих підрозділів є управління будівлями, резиденціями, забезпечення державних посадовців [5].

Іншим прикладом може слугувати досвід Польщі, яка є до нас ближчою з огляду на спільне тоталітарне минуле. Соціалістична держава мала орган, дуже схожий на наше ДУС, але з поновленням незалежності не було доцільності в його подальшому функціонуванні. Наші сусіди вирішили створити якісно новий державний орган – Центр обслуговування канцелярії Президента Республіки Польща (далі – Центр). Вказаний Центр не може самостійно утворювати юридичні особи, він підконтрольний лише Президенту Польщі та його канцелярії, здійснює свої повноваження лише з метою забезпечення їхньої діяльності [6, с.13]. Він наділений вичерпним переліком повноважень та не може їх розширювати, а персонал наймається відповідно до загального Кодексу про працю [7, с. 111]. У відання Центру надані автопарк Президента, будівля канцелярії, дві державні резиденції Президента, що свідчить про досить скромний перелік державної власності.

Отже, на нашу думку, для ефективного забезпечення діяльності Президента вистачить виконання таких функцій, як: 1) матеріальне забезпечення діяльності; 2) захист державних осіб; 3) догляд за резиденціями.

Контроль за виконанням державними підприємствами своїх повноважень здійснює безпосередньо ДУС, натомість зовнішнього контролю за діяльністю самого ДУС практично немає, що нашою думкою є на визнання факту великих корупційних ризиків.

Великою проблематичністю виділяється і фінансовий бік діяльності ДУС. За даними зведеного звіту про виконання показників фінансового плану підприємств ДУС, у перше півріччя 2021 р. ДП ДУС отримали чисті збитки на суму 10,9 млн гривень. А у 2020 р. такий показник сягнув 21,5 млн гривень [8]. Отже, можемо зробити висновок про низьку ефективність та фінансову недоцільність утримання ДП державним коштом.

Як зазначає С.І. Березенко, значну кількість повноважень і функцій ДУС треба передати на аутсорсинг (у перекладі дослівно – «використання чужого ресурсу») [5]. Н.С. Гонтаренко щодо цього визначила можливий порядок виведення зі структури ДУС непотрібних для забезпечення діяльності Президента державних підприємств [9, с. 12]. Принагідно зазначимо, що у 2019 р. В.О. Зеленський пообіцяв провести масштабну приватизацію державних підприємств. Також Президент запевняв, що буде здійснена передача всіх готелів, які перебувають на балансі ДУС, на приватизацію, але, з огляду на реальність, тільки готель «Дніпро» у Києві було продано на аукціоні. Цікавим є те, що заступник керівника Офісу Президента обіцяла до березня 2020 р. передати до Фонду державного майна комплекси «Пуща-Водиця» та «Конча-Заспа», готель «Україна», а також уже згадуваний вище лікеро-горілчаний завод у Житомирі. Однак станом на день написання цієї роботи ці об'єкти так і не були приватизовані.

Проблеми у визначенні адміністративно-правового статусу ДУС пов'язані з відсутністю законодавчо закріплених норм, які б визначали поняття, повноваження й основні напрями діяльності допоміжних органів при Президентові України. Як зазначає Н.В. Коваль, доцільно було б ухвалити Закон України «Про Президента України», у якому б можна було чітко прописати основні положення про діяльність допоміжних органів [10, с. 17]. Ми цілком підтримуємо таку пропозицію. Відсутність зазначеного нормативно-правового акта, з огляду на наявність відповідних законів, які регулюють діяльність Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, є суттєвою прогалиною в законодавстві.

Ю.В. Іщенко запропонував дуже просте вирішення всіх вищезгаданих проблем, пов'язаних із діяльністю ДУС. На його думку, необхідно ліквідувати ДУС та передати його функції Адміністрації Президента (з огляду на сучасні реалії будемо говорити про передачу функцій Офісу Президента), повноваження щодо забезпечення діяльності Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України –

передати безпосередньо Апарату Верховної Ради України та Секретаріату Кабінету Міністрів України [11, с. 94]. Ми погоджуємося з думкою про доцільність ліквідації ДУС. Однак теза про передачу всіх повноважень ДУС Офісу Президента здається нам недоречною. Якщо ми говоримо про всі зазначені в Положенні функції, то дивним буде поширювати коло повноважень Офісу Президента на медичне та санаторно-курортне забезпечення. У такому разі ми фактично перенесемо проблеми з одного допоміжного органу на інший.

Висновки. Зважаючи на вищесказане, можемо говорити про доцільність створення нового допоміжного органу при Президентові України з умовою цілковитої ліквідації ДУС та передачу державних підприємств, що належать до відання ДУС, на приватизацію. У цьому разі потрібно чітко визначити коло повноважень нового органу, визначити його джерела й обсяги фінансування, а також установити дієві важелі контролю за його діяльністю. Для вирішення вказаних проблем ще раз наголошуємо на необхідності ухвалення Закону України «Про Президента України».

ЛІТЕРАТУРА

1. Положення про Державне управління справами : Указ Президента України від 17 грудня 2002 р. № 1180/2002. *Офіційний вісник України*. 2010. № 7. Ст. 320.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Ухвала Конституційного Суду України про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України від 9 січня 2008 р. / Конституційний Суд. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va01u710-08#Text> (дата звернення: 21.11.2021).
4. Положення про Офіс Президента України : Указ Президента України від 25 червня 2019 р. № 436/201. *Офіційний вісник України*. 2019. № 51. Ст. 1734.
5. Березенко С.І. Державне управління справами: як побороти дракона. *Українська правда*. 2014. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2014/09/19/7038072/> (дата звернення: 23.11.2021).
6. Centrum Obsługi Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej "Oficjalna strona Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej". URL: <https://www.prezydent.pl/bip/biura-kprp/centrum-obslugi-kprp/> (дата звернення: 23.11.2021).
7. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О.В. Кузьменко та ін. Київ : Юрінком-Інтер, 2014. 528 с.
8. Звіт про виконання фінансового плану за перше півріччя та другий квартал 2021 р. URL: <https://marlin.org.ua/wp-content/uploads/2021/09/DUS-fin-zvit.pdf> (дата звернення: 23.11.2021).
9. Гонтаренко Н.С. Система суб'єктів державного управління у сфері використання та розпорядження нерухомим майном. *Государство и право. Проблематика, наработки, инновации, практика, теория* : збірник матеріалів доповідей учасників Міжнародної науково-практичної конференції, 29–30 квітня 2015 р. Варшава, 2015. С. 7–17.
10. Коваль Н.В., Пухтинський М.О. Забезпечення впорядкування допоміжних структур при Президентові України на законодавчому рівні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія «Державне управління»*. 2017. № 4. С. 10–19.
11. Іщенко Ю.В. Державне управління справами як суб'єкт перерозподілу публічного ресурсу. *Наукові записки Національного університету «Кієво-Могилянська академія»*. 2016. Т. 181. С. 91–96.