

DOI: 10.18523/2617-2607.2025.16.145-153

УДК 351.74:342.922

Михайло Сташук

Аспірант кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права

факультету правничих наук,

Національний університет «Києво-Могилянська академія», Київ, Україна

<https://orcid.org/0009-0000-8376-8549>

mykhailo.stashuk@ukma.edu.ua

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СПРАВАМИ ТА ЙОГО РОЛЬ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

У статті досліджено адміністративно-правовий статус Державного управління справами. Особливу увагу звернено на значну кількість функцій Державного управління справами, не пов'язаних із підготовкою протокольних заходів державного рівня чи із сприянням Президентіві України у виконанні його конституційних повноважень. У процесі дослідження закладено основу для оцінювання доцільності існування Державного управління справами. Для дослідження адміністративно-правового статусу зазначеного органу вивчено нормативно-правові підстави його діяльності, здійснено спроби встановити структуру органу та проаналізувати його взаємодію з іншими органами публічної адміністрації. Акцентовано на колізіях між повноваженнями Державного управління справами та іншими органами влади, а також між підприємствами, утвореними Державним управлінням справами, та наявний у зв'язку з такими колізіями ризик неконституційного впливу Президента України на інші органи державної влади. Висловлено пропозицію про потребу переглянути не лише функції цього органу та його матеріально-технічну базу, а й систему допоміжних органів при Президентіві України загалом.

Ключові слова: публічний ресурс, належне врядування, верховенство права, Конституція України, Президент України, допоміжний орган.

Постановка проблеми

Діяльність Президента України та його допоміжних органів становить значний публічний інтерес. Для реалізації Президентом України своїх конституційних повноважень йому потрібен публічний ресурс, насамперед ресурс Державного бюджету України. Для належного управління та розподілу цього ресурсу Президент України потребує певних організаційних структур, які виконуватимуть цю функцію. Відповідно до п. 28 частини першої 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 служби¹. Для означення цього типу органів ми послуговуватимемось поняттям «допоміжні органи». Застосування такого поняття не позначиться негативно на розумінні змісту згаданої норми Конституції України, адже, як зазначив при її тлумаченні Конституційний Суд України в пп. 4.2 мотивувальної частини Рішення від 07.04.2004 № 9-рп/2004, завданням допоміжних органів є сприяння Президентіві України в реалізації його конституційних повноважень², що також є однією з форм допомоги. Одним із таких допоміжних органів

¹ Верховна Рада України, *Конституція України*, 28 червня 1996, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.

² Конституційний Суд України, Рішення, 7 квітня 2004, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-04>.

є Державне управління справами (далі — ДУС), на яке покладено функції з управління зазначеним вище ресурсом для забезпечення діяльності Президента України. Для належного управління публічним ресурсом, наданим Президенту України для забезпечення його діяльності, ДУС наділене значною кількістю функцій. Поза наслідками такого управління ресурсом та результатами діяльності ДУС загалом, особлива увага фахової наукової спільноти має бути прикута до самої природи цього органу, його фактичних повноважень та їх реалізації, місця цього, здавалося б, допоміжного органу в системі державних органів в Україні. Врешті-решт, задля усталення в Україні належного демократичного врядування вкрай важливим, зокрема в діяльності допоміжних органів, є дотримання принципу верховенства права поряд із принципами ефективного, результативного і належного адміністрування та надійного фінансового й економічного управління.

Метою статті є не лише з'ясувати адміністративно-правовий статус ДУС, але й закласти основу для пошуку відповіді на більш засадниче питання: чи потрібне ДУС у тій формі, в якій воно існує?

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Наукову розробку питань, пов'язаних із ДУС, не можна вважати повною. Правовий статус цього органу та його діяльність майже не досліджували. Найбільш комплексно діяльність ДУС проаналізовано у статті Ю. Іщенка «Державне управління справами як суб'єкт перерозподілу публічного ресурсу». Також побіжно у своїх дослідженнях тему ДУС розкривали О. Зозуля, Н. Коваль, М. Пухтинський, Н. Гонтаренко.

Юрій Іщенко в згаданій вище праці зазначає, що діяльність допоміжного органу, який здійснює матеріально-технічне забезпечення діяльності Президента України, слід вважати допоміжною для здійснення Президентом України своїх повноважень³. Крім того, науковець вказує на дуже широке коло державних органів та посадових осіб, яких може забезпечувати ДУС, на широкий перелік видів забезпечення, для яких виділяється публічний ресурс, що спричиняє наявність корупційних ризиків. Зокрема, Ю. Іщенко звертає увагу, що в розрізі суб'єктів забезпечення та видів забезпечення, які надає ДУС, у всіх категоріях суб'єктів забезпечення лікувального та санаторно-курортного обслуговування значно переважає над видами забезпечення, які справді відповідають сприянню Президенту України у виконанні його конституційних повноважень⁴.

Схожої думки щодо діяльності ДУС як допоміжного органу дотримується і Н. Коваль, вказуючи, що ДУС — єдиний орган, який здійснює різні види забезпечення діяльності Президента України, РНБО та інших створених консультативних, дорадчих та допоміжних органів і служб⁵.

Олександр Зозуля вказує на особливий характер цього органу поряд з іншими допоміжними органами Президента України. На його думку, ДУС відрізняється від них організацією на засадах державної служби, наявністю статусу юридичної особи, постійним характером діяльності та комплексною компетенцією цього органу у сфері забезпечення діяльності Президента⁶. На думку цього дослідника, в системі допоміжних органів ДУС можна порівнювати хіба що з Адміністрацією Президента⁷, констатуючи їх партнерський, а не керуючий зв'язок⁸.

Наталія Гонтаренко аналізувала діяльність ДУС як суб'єкта державного управління нерухомим майном. Вона звертає увагу, що значна частина майна та державних підприємств, утворених ДУС, не має жодного стосунку ані до забезпечення виконання державними органами їхніх конституційних повноважень, ані бодай до підготовки протокольних заходів на державному рівні⁹.

Можна простежити, що майже всі дослідження стосувалися статусу ДУС загалом (здебільшого в контексті вивчення допоміжних органів Президента України), лише зрідка занурюючись у специфіку його діяльності та особливі, іноді — конкуруючі, взаємозв'язки з іншими органами публічної

³ Юрій Іщенко, «Державне управління справами як суб'єкт перерозподілу публічного ресурсу», *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки* 181 (2016): 93, <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/c98425d3-5dc2-49f7-84dd-e183605de390/content>.

⁴ Там само, 95.

⁵ Наталія Коваль, «Правовий статус координаційних, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президенті України, їх функції та повноваження», *Часопис Київського університету права* 3 (2014): 79.

⁶ Олександр Зозуля, «Роль спеціалізованих допоміжних органів Президента України у забезпеченні діяльності глави держави», *Форум права* 1 (2012): 363–64.

⁷ Нині — з Офісом Президента, у зв'язку з реорганізацією, що відбулася на підставі Указу Президента України «Питання забезпечення діяльності Президента України» № 417/2019 від 20.06.2019.

⁸ Олександр Зозуля, «Адміністрація Президента України у системі допоміжних органів глави держави», *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право* 21 (2013): 143.

⁹ Наталія Гонтаренко, «Система суб'єктів державного управління у сфері використання та розпорядження нерухомим майном», у *Государство и право. Проблематика, наработки, инновации, практика, теория: тезисы доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (29.04.2015 — 30.04.2015 р.)* (Варшава: Sp. z o.o. «Diamond trading tour», 2015), 7–17.

адміністрації. На наше переконання, ці питання потребують більш ґрунтовного дослідження. Водночас слід оцінити загалом доцільність створення та функціонування допоміжного органу, який наділений саме таким обсягом функцій та суб'єктів, щодо яких здійснюється забезпечення. Можливо, ДУС не має існувати в такій формі та потребує переосмислення не лише його форми, а й призначення загалом?

Виклад основного матеріалу

Історично концепція органу з «управління справами» в подібній до сучасного ДУС формі не є новою. Схожий за функціоналом орган існував у СРСР при Центральному комітеті Комуністичної партії і забезпечував окремих партійних і державних службовців найкращими, наскільки це було можливо, умовами життя. Після розпаду СРСР у деяких незалежних державах (наприклад, Україна, Російська Федерація, Республіка Білорусь, Казахстан, Киргизька Республіка, Азербайджанська Республіка) подібні органи продовжили своє існування у формі управлінь справами при президентах відповідних держав. Важливо, що навіть поверховий погляд на відкриті дані про ресурс, яким наділені управління справами при главах перерахованих вище держав, демонструє перебування цих управлінь у радянській парадигмі, де принцип розподілу влади заперечувався, а подібна ресурсна база слугувала своєрідною винагородою для обраних та найвірніших представників суспільства. Слід констатувати, що в Україні теж не було переосмислено функції та загалом саму природу цього органу. Навіть після низки трансформацій управління справами при Президентові України в першому десятилітті незалежності (ми не будемо окремо їх висвітлювати в цій статті) до сучасного вигляду ДУС досі є органом, який може забезпечувати діяльність не лише Президента України та утворених ним допоміжних органів, що буде продемонстровано далі. Наявність у підпорядкуванні ДУС численних державних підприємств (санаторно-лікувальних закладів, об'єктів харчової промисловості та інших), які мало стосуються забезпечення діяльності Президента України, свідчить радше про подібність цього органу до його відповідників у пострадянських країнах, а не до європейських зразків організації забезпечення глав держав. ДУС було утворене Указом Президента України «Про Державне управління справами» № 278/2000 від 23.02.2000 як єдиний орган з матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки і оборони України, інших державних органів¹⁰. Зауважимо, що вже згадана конституційна норма щодо створення допоміжних органів Президентом України існувала та була чинною й на той час. Тож компетенція цього органу вже на момент його утворення виходила далеко за межі забезпечення діяльності Президента України.

У своїй діяльності ДУС керується Положенням про Державне управління справами, затвердженим Указом Президента «Про Положення про Державне управління справами»¹¹ (далі — Положення; зі змінами, внесеними у 2007 р.¹², які, ймовірно, з технічних причин не відображені в тексті Положення в базі «Законодавство України» на Офіційному вебпорталі парламенту України). Відповідно до Положення, ДУС є допоміжним органом при Президентові України, який здійснює матеріально-технічне, соціально-побутове та інше забезпечення діяльності Президента України, Ради національної безпеки і оборони України, Секретаріату Президента України та інших створених Президентом України консультативних, дорадчих та допоміжних органів і служб.

Слід зазначити, що саме такий виклад організаційно-правової форми ДУС як допоміжного органу та відповідні зміни 2007 року з'явилися, найімовірніше, внаслідок намагання оскаржити статус ДУС як спеціального органу¹³. У 2003 р. Конституційний Суд України відкрив конституційне провадження у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо конституційності окремих норм Положення, однак, із внесенням змін до Положення у 2007 р., через п'ять років після відкриття конституційного провадження, Конституційний Суд України ухвалою від 9 січня 2008 р. припинив це провадження¹⁴. Однак, на нашу думку, не можна стверджувати про глибоке переосмислення функцій та форми ДУС.

¹⁰ Президент України, *Про Державне управління справами*, Указ 278/2000, 23 лютого 2000, в редакції на 23.02.2000, ст. 1, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/278/2000/ed20000223#Text>.

¹¹ Президент України, *Про Положення про Державне управління справами*, Указ 1180/2002, 17 грудня 2002, зі змінами та доповненнями, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1180/2002#Text>.

¹² Президент України, *Про внесення змін до Положення про Державне управління справами*, Указ 33/2007, 19 лютого 2007, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/128/2007>.

¹³ Президент України, *Про Положення про Державне управління справами*, Указ 1180/2002, 17 грудня 2002, в редакції на 17.12.2002, п. 1 Положення, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1180/2002/ed20021217#Text>.

¹⁴ Конституційний Суд України, *Про припинення конституційного провадження у справі 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», Ухвала 1-уп/2008, 9 січня 2008, <https://ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/1-up/2008.doc>.*

ДУС є суб'єктом адміністративного права, оскільки має виражену в Положенні компетенцію, а також утворене Президентом України на підставі відповідного припису Конституції України.

Водночас у матеріалах справи № 9901/377/19 щодо оскарження порядку призначення керівника ДУС, яку розглядав Верховний Суд у 2019 р., у 12 абзаці описової частини рішення зафіксовано, що представники цього органу визначають ДУС як орган з виконання владно-управлінських функцій, юрисдикція якого поширюється на всю територію України¹⁵.

Ми не вважаємо за доцільне визначати ДУС як суб'єкта владних повноважень, адже допоміжний орган за своєю природою не може видавати загальнообов'язкових нормативно-правових актів. При цьому, якщо аналізувати другу частину твердження представників ДУС щодо поширення юрисдикції ДУС на всю територію України (та загальну суть спору), необхідно зауважити, що посада Керівника ДУС відповідно до рішення Комісії з питань вищого корпусу державної служби віднесена до категорії «А»¹⁶. Згідно з п. 1 частини другої ст. 6 Закону України «Про державну службу», до категорії «А» (вищий корпус державної служби) належать, зокрема, керівники та заступники керівників центральних органів виконавчої влади та органів державної влади, юрисдикція яких поширюється на всю територію України¹⁷. Така належність посади Керівника ДУС до категорії «А» видається логічною, враховуючи загальний обсяг публічного ресурсу, який отримує для ведення своєї діяльності ДУС (з огляду на географічну розпорошеність підприємств¹⁸, управління якими здійснює ДУС, та фінансове забезпечення діяльності ДУС, яке буде проаналізовано згодом).

При цьому дія Закону України «Про державну службу», крім ст. 91, не поширюється на Керівника ДУС як на керівника постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, відповідно до п. 2 частини третьої ст. 3 Закону України «Про державну службу»¹⁹.

Згідно зі змінами, внесеними до Положення Указом Президента України «Питання Державного управління справами» у 2008 р., Керівник ДУС має одного першого заступника та чотирьох заступників, яких призначає на посади та звільняє з посад Президент України за поданням Керівника ДУС²⁰. Проте, відповідно до інформації, розміщеної на сайті ДУС у розділі «Структура», до структури ДУС входять його Керівник, два заступники Керівника, 9 управлінь, секретаріат та відділ²¹. Залишається не з'ясованим питання про співвідношення згаданого тут Указу Президента України щодо кількості заступників Керівника ДУС та реального стану речей: можливо, першого заступника Керівника та інших двох заступників Керівника просто не було призначено або ж у Положенні було внесено інші зміни, інформація про які недоступна.

Відшукати оприлюднений нормативно-правовий акт, який би встановлював чинну структуру ДУС (або ж підтвердив оприлюднену на сайті ДУС структуру), не вдалося. Поза тим, для кращого пізнання реального значення і необхідності того чи іншого публічного органу більш важливою є не так форма (його організаційно-правова форма та структура), як його повноваження, функції, а також місце в системі інших органів публічної адміністрації (його особливі взаємозв'язки з іншими органами державної влади, суб'єктами публічного врядування).

Значною мірою цю інформацію можна знайти в Положенні. Пункт 3 Положення (до якого вже згаданим Указом Президента України «Про внесення змін до Положення про Державне управління справами» у 2007 р. було внесено зміни) визначає основне завдання цього органу — здійснювати матеріально-технічне, соціально-побутове та інше забезпечення діяльності Президента України та утворених ним допоміжних органів, а також, за наявності бюджетних асигнувань, здійснювати таке забезпечення діяльності Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України тощо²². У п. 4 Положення перелічено функції ДУС. Важливо зазначити, що текст Положення не містить прямої вказівки на юридичний характер дій, які може вчиняти ДУС відповідно до п. 4 Положення, однак логічно оцінювати їх саме як перелік функцій ДУС. Складно оцінити напевне, чому під час

¹⁵ Верховний Суд, Рішення, 19 серпня 2019, Єдиний реєстр судових рішень, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83836013>.

¹⁶ Комісія з питань вищого корпусу державної служби, *Протокол № 21 засідання Комісії з питань вищого корпусу державної служби від 25, 30 листопада 2016 року*, Київ, 25, 30 листопада 2016, <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/Komisija%20A/2016/21.pdf>.

¹⁷ Верховна Рада України, *Про державну службу*, Закон України 889-VIII, 10 грудня 2015, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

¹⁸ Відповідно до інформації, отриманої у відповідь на інформаційний запит, щодо переліку установ та підприємств, управління якими здійснює ДУС.

¹⁹ *Про державну службу*.

²⁰ Президент України, *Питання Державного управління справами*, Указ 719/2008, 19 серпня 2008, п. 2, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719/2008#Text>.

²¹ Державне управління справами, «Структура», 2025, <http://www.dus.gov.ua/struktura>.

²² *Про внесення змін до Положення про Державне управління справами*, Указ Президента України 33/2007, пп. 2 п. 1.

написання зазначеного акта було ухвалено рішення не вказувати, що мова йде саме про функції ДУС. Значно важливіше, на нашу думку, оцінювати доцільність наділення цього органу таким обсягом повноважень і, як наслідок, публічним ресурсом (передусім відповідним державним майном), оскільки без цього неможливо відповісти на питання щодо необхідності існування цього органу в його нинішньому вигляді.

Функції ДУС за характером їх спрямування можна умовно розділити на чотири основні напрями, а саме: організаційне забезпечення (функції, спрямовані безпосередньо на забезпечення організацій роботи Президента України та його допоміжних органів), медичне та санаторно-курортне забезпечення (функції з надання лікарських, санаторно-курортних послуг громадянам і послуг з організації дозвілля та відпочинку дітей), функції щодо управління та розпорядження державним майном, а також функції з внутрішньо організаційного менеджменту ДУС.

Навіть зважаючи на дещо інший підхід до систематизації видів забезпечення діяльності, які надає ДУС, у праці Ю. Іщенка, можна погодитися з його висновком про явну перевагу саме у наданні медичного та санаторно-курортного обслуговування ДУС²³ замість безпосередньо забезпечення діяльності Президента України. Чи доцільно ДУС як допоміжному органу Президента України надавати медичне забезпечення широкому колу осіб (хай навіть через утворені ним державні підприємства)? На нашу думку, це риторичне запитання. Це лише зайвий раз підкреслює різницю між тим, які органи може створювати Президент України, та реальною діяльністю ДУС як такого допоміжного органу.

Можна окреслити й інші проблеми в окремих аспектах організації діяльності ДУС та його взаємодії з іншими суб'єктами:

- невнесення змін до Положення (наприклад, після реорганізації Адміністрації Президента України в Офіс Президента України Президент України не вніс відповідних змін до Положення — тож ДУС немає повноважень фінансувати діяльність Офісу Президента України, хоча фактично здійснює таку діяльність);

- надмірно широке коло суб'єктів, які не мають прямого зв'язку з Президентом України чи утвореними ним допоміжними органами, що можуть користуватися забезпеченням ДУС (Положення часто оперує розширювальними формулюваннями, як, наприклад, у пп. 3 п. 4, пп. 7 п. 4, пп. 9 п. 4, пп. 11 п. 4, що не дає змоги сформулювати вичерпний список фізичних та юридичних осіб, органів державної влади, які можуть користуватися забезпеченням ДУС);

- відсутність постійного зовнішнього контролю за діяльністю ДУС та державних підприємств, установ та організацій, що перебувають у його управлінні (ДУС самостійно створює їх та здійснює повний контроль за їхньою діяльністю).

Слід також звернути увагу на численні колізії між повноваженнями та функціями ДУС та інших органів державної влади, ДУС та інших допоміжних органів Президента України, що спричиняє дублювання таких повноважень, а також на спеціалізацію підприємств та організацій у підпорядкуванні самого ДУС і її дублювання між різними підприємствами.

Наприклад, державне підприємство «Генеральна дирекція з обслуговування іноземних представництв» (утворене та підпорядковане ДУС), відповідно до п. 3.2 його статуту (в редакції 2021 року, чинна), здійснює обслуговування іноземних організацій, дипломатичних представництв та місій в Україні. Проте сфера забезпечення діяльності іноземних представництв значно більше відповідає повноваженням Міністерства закордонних справ України, визначеним у пп. 52, 53, 54, 58 п. 4 Положення про Міністерство закордонних справ України²⁴. Тож логічним є перепідпорядкування такого підприємства Міністерству закордонних справ, оскільки ця діяльність аж ніяк не стосується конституційних повноважень Президента України. Крім того, така діяльність могла б бути винесена на зовнішніх суб'єктів підприємницької діяльності, а роль подібного підприємства полягала б у координації та проведенні відповідних тендерних закупівель. Водночас це ж підприємство здійснює, зокрема, надання послуг з транспортних перевезень та автосервісного обслуговування, будівельно-монтажних робіт²⁵, хоч у структурі ДУС вже є державні підприємства, створені для виконання безпосередньо цих завдань (ДП «Автобаза ДУС» та ДП «Будівельно-монтажне управління ДУС» відповідно).

²³ Іщенко, «Державне управління справами як суб'єкт перерозподілу публічного ресурсу», 92–3.

²⁴ Кабінет Міністрів України, *Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України*, Постанова 281, 30 березня 2016, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-%D0%BF#Text>.

²⁵ Генеральна дирекція з обслуговування іноземних представництв, *Статут ДП «ГДП» у чинній редакції* (державна реєстрація проведена 15 листопада 2021 року), ДП «Генеральна дирекція з обслуговування іноземних представництв», 2024, https://gdip.com.ua/wp-content/uploads/2024/09/statute_15.11.2021.pdf.

На проблему дублювання повноважень ДУС та інших суб'єктів публічної адміністрації вказують і Ю. Іщенко²⁶, і О. Зозуля²⁷.

Також, з огляду на передбачену Положенням можливість забезпечувати діяльність Ради національної безпеки і оборони України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, слід зазначити, що в їхніх апаратах створено структурні одиниці, що відповідають за матеріально-технічне та фінансове забезпечення їхньої діяльності (керівник Апарату Ради національної безпеки і оборони України²⁸, Управління справами Верховної Ради України²⁹ та господарсько-фінансовий департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України³⁰ відповідно).

З огляду на зазначене вище існує серйозний ризик неконституційного впливу Президента на діяльність інших органів державної влади через ДУС шляхом ненадання окремих видів забезпечення, а також суттєвий ризик використання бюджетних коштів не за цільовим призначенням, коли кошти, виділені з державного бюджету на забезпечення діяльності Президента України та його допоміжних органів, буде використано на забезпечення інших органів влади.

Як зазначають екскерівник ДУС С. Березенко³¹ та науковиця Н. Гонтаренко³², більшість послуг, які надає ДУС, можна й треба виводити на аутсорсинг, а частину державних підприємств, установ та організацій, що перебувають в управлінні ДУС та які не сприяють Президенту у здійсненні ним його безпосередніх конституційних повноважень, узагалі слід вивести з підпорядкування ДУС та перепідпорядкувати або приватизувати.

До слова, відповідно до розподілу видатків Державного бюджету на 2025 рік (додаток 3 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2025 рік»), лише за загальним фондом фінансування передбачене фінансування ДУС на суму 2 896 95,9 тис. грн (за Кодом програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету 0300000. Державне управління справами), що, наприклад, більш ніж у 11 разів перевищує аналогічні показники на фінансування апарату Тернопільської обласної державної адміністрації, яке становить 260 523,9 тис. грн (за Кодом програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету 7890000. Тернопільська обласна державна адміністрація)³³. На наше переконання, наділення допоміжного органу при Президенті України такою кількістю публічного ресурсу (коштів з державного бюджету), в поєднанні з невідповідністю його діяльності меті створення свідчить про те, що після здобуття Україною незалежності не було належно переосмислено роль подібних структур у відкритому демократичному суспільстві. Особливо гостро в умовах боротьби за територіальну цілісність та свободу нашої держави має стояти питання щодо ощадного та раціонального використання ресурсу держави. Основним пріоритетом, на нашу думку, має бути підтримка та забезпечення діяльності сил оборони України, а не підтримання застарілої системи забезпечення діяльності Президента України.

Загалом, аналізуючи питання функцій та доцільності збереження ДУС у нинішній формі, особливо важливим є погляд на цю проблему крізь призму принципу верховенства права, який, зокрема, передбачає належне врядування. Одними з основних елементів принципу верховенства права є запобігання зловживанню повноваженнями та законність, що означає насамперед дотримання Конституції. Однією з основних форм зловживання повноваженнями є наділення органу публічної влади дискреційними повноваженнями (можливість ухвалення рішення державними органами на власний розсуд у межах закону)³⁴. У нашому контексті дискреційним повноваженням можна вважати наділення Президента України можливістю створювати на власний розсуд, у межах конституційної норми та спроможностей державного бюджету, допоміжні органи, при цьому, як було продемонстровано, навіть наділяючи такі органи колізійними повноваженнями.

²⁶ Іщенко, «Державне управління справами як суб'єкт перерозподілу публічного ресурсу», 94.

²⁷ Зозуля, «Роль спеціалізованих допоміжних органів Президента України у забезпеченні діяльності глави держави», 364.

²⁸ Президент України, *Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України*, Указ 1446/2005, 14 жовтня 2005, п. 10-1, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446/2005#Text>.

²⁹ Голова Верховної Ради України, *Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України*, Розпорядження 769, 25 серпня 2011, п. 10, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-rg>.

³⁰ Кабінет Міністрів України, *Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України*, Постанова 850, 12 серпня 2009, п. 18, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-%D0%BF#Text>.

³¹ Сергій Березенко, «Державне управління справами: як побороти дракона», *Українська правда*, 19 вересня 2014, <https://www.pravda.com.ua/columns/2014/09/19/7038072/>.

³² Гонтаренко, «Система суб'єктів державного управління у сфері використання та розпорядження нерухомим майном», 12.

³³ Верховна Рада України, *Про Державний бюджет України на 2025 рік*, Закон України 4059-IX, 19 листопада 2024, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4059-20#Text>.

³⁴ Микола Козюбра, ред., *Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України = Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine* (Київ: Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України Національного університету «Києво-Могилянська академія», 2021), 115.

Особливо слід звернути увагу на такий елемент запобігання зловживанню повноваженнями, як законодавчі механізми обмеження дискреційних повноважень. Як визначають автори «Мірила верховенства права (правовладдя) національного рівня», одним із своєрідних індикаторів таких законодавчих механізмів є наявність системи повної відкритості інформації, що стосується здійснення повноважень Президентом України³⁵. Тут доречно наголосити, що навіть неодноразово згадане Положення, як і ще низка документів, що стосувалися забезпечення діяльності Президента України, а також структури ДУС, різних питань щодо розпорядження державним майном, переданим Президентові України на забезпечення його діяльності, до 2009 р. мали позначку «Опублікуванню не підлягає»³⁶ або залишаються недоступними для суспільства до сьогодні³⁷. Зняття цієї позначки, безумовно, є дуже вдалою практикою, однак складно говорити про систематичну відкритість у питаннях формування та діяльності допоміжних органів при Президентові України.

Поза тим, норми Конституції України, які є нормами прямої дії, за належного та правильного підходу до їх реалізації можуть забезпечити втілення в життя принципу верховенства права загалом і законності як його елемента³⁸. Звісно, лише на основі досліджених тут аспектів складно відповісти на питання про доцільність існування ДУС у його нинішній формі, проте очевидним, на нашу думку, є факт неналежного підходу до реалізації Президентом України свого повноваження на створення допоміжних органів. Сприятливим сценарієм розв'язання комплексу проблем, пов'язаних із діяльністю ДУС, є докорінний перегляд не лише матеріально-технічного забезпечення діяльності Президента України та майна, переданого ДУС, а й перегляд структури допоміжних органів при Президентові України з потенційною ліквідацією або ж глибокою реорганізацією (та неминучим переосмисленням функцій) ДУС.

Висновки

Проведене дослідження продемонструвало, що однозначно оцінити доцільність роботи ДУС у наявній формі неможливо з огляду на різноманіття його функцій та суперечності між конституційними підставами створення ДУС, повноваженнями ДУС, закріпленими в Положенні, та фактичною діяльністю цього органу. Ця ж обставина і дає підстави піддавати сумніву адміністративно-правовий статус цього державного органу як допоміжного.

Під час реалізації своїх завдань ДУС виходить за межі забезпечення діяльності Президента України та його апарату, надаючи різні види забезпечення іншим суб'єктам, щодо яких ДУС здійснює обслуговування, серед яких, зокрема, можуть бути як інші органи державної влади, так і інші фізичні та юридичні особи. Це ніяк не пов'язано з основним завданням ДУС як допоміжного органу при Президентові — сприяти у виконанні його конституційних повноважень.

Виходом із цього становища може бути перерозподіл державного майна, управління яким здійснює ДУС, між іншими державними органами, врегулювання діяльності допоміжних та дорадчих органів при Президентові України та потенційна реорганізація ДУС з позбавленням цього органу підстав здійснювати діяльність, що не стосується забезпечення діяльності Президента України.

Також потрібно приділити увагу дослідженню організації забезпечення глав іноземних держав та діяльності допоміжних структур при інших вищих органах державної влади в Україні. Можна стверджувати, що Україна досі не переосмислила повною мірою підходи до забезпечення діяльності Президента України після розпаду СРСР: управління справами відведено роль своєрідного гаманця та ресурсної бази для керівництва держави, зберігши великі, з огляду на сучасні реалії та впровадження принципів належного врядування, ризики неправомірного впливу на інші гілки влади та корупційні ризики.

³⁵ Козюбра, ред., *Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України*, 120.

³⁶ Президент України, *Про зняття позначки «Опублікуванню не підлягає» з деяких актів Президента України*, Указ 963/2009, 24 листопада 2009, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963/2009#Text>.

³⁷ Наприклад, недоступний для ознайомлення Указ Президента України «Про реорганізацію Адміністрації Президента України» № 406/94, яким було скасовано дію раніше виданого Указу Президента «Про реорганізацію управління фінансово-господарською діяльністю Адміністрації Президента України і апарату Кабінету Міністрів України» № 411/93, п. 4 якого визначив Адміністрацію Президента правонаступницею ліквідованого Управління справами Президента України.

³⁸ Козюбра, ред., *Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України*, 31.

Список використаної літератури

- Березенко, Сергій. «Державне управління справами: як побороти дракона». *Українська правда*, 19 вересня 2014. <https://www.pravda.com.ua/columns/2014/09/19/7038072/>.
- Генеральна дирекція з обслуговування іноземних представництв. *Статут ДП «ГДІП» у чинній редакції (державна реєстрація проведена 15 листопада 2021 року)*. ДП «Генеральна дирекція з обслуговування іноземних представництв», 2024. https://gdip.com.ua/wp-content/uploads/2024/09/statute_15.11.2021.pdf.
- Гонтаренко, Наталія. «Система суб'єктів державного управління у сфері використання та розпорядження нерухомим майном». У *Государство и право. Проблематика, наработки, инновации, практика, теория: тезы доп. Міжн. наук.-практ. конф. (29.04.2015 — 30.04.2015 р.)*, 7–17. Варшава: Sp. z o.o. «Diamond trading tour», 2015.
- Державне управління справами. «Структура». Державне управління справами, 2025. <http://www.dus.gov.ua/struktura>.
- Зозуля, Олександр. «Роль спеціалізованих допоміжних органів Президента України у забезпеченні діяльності глави держави». *Форум права* 1 (2012): 358–70.
- Зозуля, Олександр. «Адміністрація Президента України у системі допоміжних органів глави держави». *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право* 21 (2013): 141–4. <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/651eaa1e-2cde-47f3-89f2-12a9f9f0ed29/content>.
- Іщенко, Юрій. «Державне управління справами як суб'єкт перерозподілу публічного ресурсу». *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки* 181 (2016): 91–6. <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/c98425d3-5dc2-49f7-84dd-e183605de390/content>.
- Коваль, Наталія. «Правовий статус координаційних, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентові України, їх функції та повноваження». *Часопис Київського університету права* 3 (2014): 76–80.
- Козюбра, Микола, ред. *Мірило верховенства права (правовладдя) національного рівня: практика України = Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine*. Київ: Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України Національного університету «Києво-Могилянська академія», 2021.

Bibliography

- Berezenko, Serhii. “Derzhavne upravlinnia spravamy: yak poboroty drakona.” *Ukrainska Pravda*, September 19, 2014. <https://www.pravda.com.ua/columns/2014/09/19/7038072/> [in Ukrainian].
- Derzhavne upravlinnia spravamy. “Struktura”. Derzhavne upravlinnia spravamy [The State Management of Affairs], 2025. <http://www.dus.gov.ua/struktura> [in Ukrainian].
- Directorate-General for Rendering Services to Diplomatic Missions. *Statut DP “HDIP” u chynnii redaktsii (derzhavna reiestratsiia provedena 15 lystopada 2021 roku)*. Directorate-General for Rendering Services to Diplomatic Missions, 2024. https://gdip.com.ua/wp-content/uploads/2024/09/statute_15.11.2021.pdf [in Ukrainian].
- Hontarenko, Nataliia. “Systema subiektiv derzhavnoho upravlinnia u sferi vykorystannia ta rozporiadzhennia nerukhomym mainom.” In *Gosudarstvo i pravo. Problematika, narabotki, innovatsii, praktika, teoriia. Tezy dop. Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (29.04.2015 — 30.04.2015)*. Warsaw: Sp. Z o.o. “Diamond trading tour”, 2015 [in Ukrainian].
- Ishchenko, Yurii. “The State Management of Affairs as the Subject of Redistribution of Public Resources.” *NaUKMA Research Paper. Law* 181 (2016): 91–6. <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/c98425d3-5dc2-49f7-84dd-e183605de390/content> [in Ukrainian].
- Koval, Nataliia. “The Legal Status of Coordination, Consultative, Advisory and Other Support Agencies and Services of the President of Ukraine, Their Functions and Powers.” *Journal of the Kyiv University of Law* 3 (2014): 76–80 [in Ukrainian].
- Koziubra, Mykola, ed. *Rule of law Checklist at national level: case of Ukraine*. Kyiv: Centre for Research on the Rule of Law and its Implementation in Ukraine of the National University of Kyiv-Mohyla Academy, 2021 [in Ukrainian].
- Zozulia, Oleksandr. “The Role of Specialized Subsidiary Bodies of the President of Ukraine in Providing Activities Head of State.” *Law Forum* 1 (2012): 358–70 [in Ukrainian].
- Zozulia, Oleksandr. “Administration of the President of Ukraine in the System of Auxiliary Bodies of the Head of State.” *Uzhhorod National University Herald. Series: Law* 21 (2013): 141–4. <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/651eaa1e-2cde-47f3-89f2-12a9f9f0ed29/content> [in Ukrainian].

Mykhailo Stashuk

Postgraduate student,

Department of General Theory of Law and Public Law, Faculty of Law,

National University of Kyiv-Mohyla Academy, Kyiv, Ukraine

<https://orcid.org/0009-0000-8376-8549>

mykhailo.stashuk@ukma.edu.ua

FUNCTIONS OF THE STATE MANAGEMENT OF AFFAIRS AND ITS ROLE IN ENSURING THE FUNCTIONING OF THE PRESIDENT OF UKRAINE

Abstract

The article examines the administrative and legal status of the State Management of Affairs. In particular, an analysis is conducted of the compliance of the powers and actual activities of this body with the regulatory and legal basis for its creation, namely, the prescription of paragraph 28 of part one of Article 106 of the Constitution of Ukraine, according to which the President of Ukraine has the authority to establish — within the limits of the funds provided for in the State Budget of Ukraine — consultative, advisory and other auxiliary bodies and services for the exercise of his powers. Special attention is paid to a significant number of functions of the State Management of Affairs that are not related to the preparation of protocol events at the state level or facilitating the exercise of the constitutional powers of the President of Ukraine. It has been established that the overwhelming part of the functions of the State Management of Affairs involves providing sanatorium-resort and medical support to a wide range of people through established state enterprises (sanatoriums, hospitals, children's camps and preschool educational institutions). The study also lays the foundation for assessing the feasibility of the existence of the State Management of Affairs in its current form. To study the administrative and legal status of the specified body, the regulatory and legal principles of its activities were studied, and an attempt was also made to establish the structure of the body and to analyze its interaction with other bodies of public administration were made. Attention is paid to the conflicts between the powers of the State Management of Affairs and other executive bodies, as well as between enterprises formed by the State Management of Affairs. A proposal is made to review not only the functions of the specified body and its material and technical base, but also the system of auxiliary bodies under the President of Ukraine in general.

Keywords: public resource, good governance, Rule of Law, Constitution of Ukraine, President of Ukraine, auxiliary body.

Матеріал надійшов 20.05.2025

Схвалено до публікації 25.11.2025

Оприлюднено 31.12.2025



Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)