

ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ, ЩО РЕГУЛЮЄ ДІЯЛЬНІСТЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ТА ЙОГО ДОПОМІЖНИХ ОРГАНІВ, НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

ISSUES OF IMPROVING THE LEGISLATIVE FRAMEWORK REGULATING THE ACTIVITIES OF THE PRESIDENT OF UKRAINE AND HIS SUBSIDIARY BODIES AT THE CURRENT STAGE OF DEVELOPMENT OF UKRAINIAN STATEHOOD

Болдирєв С.В., к.ю.н.,

доцент кафедри державного будівництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Лінник М.П., студент II курсу факультету адвокатури

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Наукову статтю присвячено проблемним питанням вдосконалення українського законодавства, що визначає організацію роботи Президента України та його допоміжних органів. У статті приводяться найсуттєвіші прогалини в сучасній нормативно-правовій базі, яка регулює сферу діяльності Президента України, Офісу Президента України, Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО), а також Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим.

Дослідження пропонує якісно нові ідеї щодо впорядкування тих законів, постанов, указів і розпоряджень, що хоч і є наразі чинними, проте вже давно втратили свою актуальність. Навіть більше, такі нормативно-правові акти мають негативний вплив на законодавство України, оскільки за своїми суттю та змістом вносять певні суперечності в юридичне поле країни. Дослідження пропонує звернути увагу в тому числі й на ці колізії.

Структурно стаття поділяється на чотири взаємозалежних частини, що відповідають вищезгаданим органам.

У першій частині розглядаються питання стосовно статусу глави держави, його місця в системі органів державної влади. У ході дослідження було виявлено такі акти, що беруть свій початок ще за часів УРСР і наразі створюють масу розбіжностей чинних правових норм.

Друга частина присвячена Офісу Президента України. Цей допоміжний орган виконує великий спектр повноважень і серйозно впливає на управління державою загалом.

Третя частина розглядає юридичні основи діяльності РНБО з моменту її створення і до сьогодні, а також визначає суттєві недоліки чинного законодавства у сфері регуляції діяльності цього органу.

Остання частина присвячена Представництву Президента України в АРК і дещо вирізняється від інших через те, що наголошує не на колізіях між нормативно-правовими актами, а на їхній мінливості. У ході аналізу чинної правової основи запропоноване вирішення цієї проблеми.

Доведено, що чинне законодавство потребує негайної кодифікації у сфері, що відповідає за діяльність Президента України і його допоміжних органів.

Ключові слова: вдосконалення нормативно-правової бази, кодифікація, діяльність Президента України, Офіс Президента України, Рада національної безпеки і оборони України, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим.

The scientific article is devoted to the problematic issues of improving the Ukrainian legislation, which determines the organization of the work of the President of Ukraine and his subsidiary bodies. The article presents the most significant gaps in the modern legal framework governing the sphere of activity of the President of Ukraine, the Office of the President of Ukraine, the National Security and Defense Council of Ukraine (hereinafter – NSDC), and the Mission of the President of Ukraine in the Autonomous Republic of Crimea.

The study offers qualitatively new ideas for streamlining those laws, decrees and orders that, although currently in force, have long since lost their relevance. Moreover, such legislative acts have a negative impact on the legislation of Ukraine, as in their essence and content they bring certain contradictions into the legal field of the country. The article suggests paying attention to these collisions as well.

Structurally, the article is divided into four interdependent parts, corresponding to the above-mentioned bodies.

The first part deals with the status of the head of state, his place in the system of public authorities. The study revealed such acts that date back to the times of the Ukrainian SSR and now create a lot of differences between the current legal norms.

The second part is dedicated to the Office of the President of Ukraine. This subsidiary body performs a wide range of powers and seriously affects the governance of the state as a whole.

The third part considers the legal basis for the activities of the National Security and Defense Council from its inception to the present day, as well as identifies significant shortcomings of current legislation in the field of regulation of this body.

The last part is devoted to the Mission of the President of Ukraine in the ARC and differs somewhat from others due to the fact that it emphasizes not on the conflicts between normative legal acts, but on their variability. During the analysis of the current legal basis, a solution of this problem is proposed.

It is proved that the current legislation needs immediate codification in the area responsible for the activities of the President of Ukraine and his subsidiary bodies.

Key words: improving the legislative framework, codification, activity of the President of Ukraine, Office of the President of Ukraine, National Security and Defense Council of Ukraine, the Mission of the President of Ukraine in the Autonomous Republic of Crimea.

Постановка проблеми. Протягом формування незалежної української держави основи організації та діяльності Президента України підлягали постійним змінам. Зокрема, оновлювались структура, функції та повноваження в роботі самого Президента України, апарату Президента України та підпорядкованих Президентові допоміжних органів. Особливо важливими у цьому аспекті є робота Ради національної безпеки й оборони України, а також Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим.

Тенденція безперервного розвитку юридично-правового поля, що зумовлює повноваження глави держави, є актуальною і для сьогодні.

Проблема кодифікації законодавства у вищезгаданій сфері назріла вже давно. Проте сучасні дослідження, які б комплексно проаналізували діяльність Президента України і його апарату, визначивши недоліки, в науковій літературі відсутні.

Актуальність цього дослідження полягає в тому, що політичній системі України, а особливо в сфері повноважень Президента України, Офісу Президента України, Ради національної безпеки і оборони України, а також Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, необхідна глобальна структуризація.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні існує велика кількість наукових публікацій, що присвячені вивченню нормативно-правової бази здійснення повноважень Президента України і апарату Президента України. Насамперед авторами таких робіт є С.Г. Серьогіна, В.О. Величко та Л. Бориславський.

У тому числі представлені дослідження, що стосуються організації діяльності Президента України та напрямів її реалізації у сфері національної безпеки і оборони: Ю. Михайлової, П. Рудика, В. Сазонова та І. Дороніна.

Окремою частиною науково-дослідницької бази є вивчення матеріалів, що визначають політичний статус та алгоритм роботи Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим. Авторами є Г.О. Швачка, А.Б. Адельсеїтова, В.І. Кичун.

Мета статті – проаналізувавши чинне законодавство та сучасні суспільно-політичні тенденції, наголосити на недоліках нормативної бази, яка регулює діяльність Президента України, а також частини органів апарату Президента України, а саме Офісу Президента України, РНБО та Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим.

Виклад основного матеріалу дослідження. З 1991 року саме Президент України відіграє провідну роль у формуванні української держави. Характеризуючи посаду Президента України, варто зазначити, що він (Президент України) є одноосібним главою держави, виконує функції одного з вищих органів державної влади, а також у своїй діяльності виступає від імені України. Президент України, виступаючи в публічних правовідносинах, є офіційною особою, що не вправі делегувати свої повноваження іншим органам або особам. Саме тому важливо чітко детермінувати та окреслювати надані Президенту України повноваження.

Правовою основою організації та діяльності Президента України є:

- норми Конституції України;
- Виборчий кодекс України;
- Закон України «Про оборону України»;
- Закон України «Про збройні сили України»;
- Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України»;
- Закон України «Про громадянство України» та інші.

У тому числі нормативно-правову базу діяльності Президента України та організації роботи його апарату становлять власні укази Президента (наприклад, Указ Президента України «Про Положення про Офіс Президента України»).

Відповідно до Конституції України повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а саме Розділом V Конституції [1].

Проте українська нормативна база не є бездоганною. У чинному законодавстві присутні такі закони, постанови, укази та інші нормативно-правові акти, що за своєю суттю є цілком застарілими. У контексті визначення статусу Президента України головним недоліком чинного законодавства дослідження визначає Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про Президента Української РСР» [2]. Станом на листопад 2021 року цей закон усе ще є чинним, тобто таким, що регулює повноваження та роботу голови держави.

Далі буде представлений перелік головних ознак та розбіжностей, що і відносять Закон УРСР «Про Президента Української РСР» до низки тих, що наразі втратили свою актуальність:

1. Цей Закон спрямований на контроль за діяльністю Президента Української Радянської Соціалістичної Республіки, а не Президента України. Науковці вважають, що фактично УРСР припинила існувати з ухваленням «Акту проголошення незалежності України» від 24 серпня 1991 року, проте формально це відбулося дещо

пізніше – 7–8 грудня 1991 року, після підписання «Білорезької угоди». Як наслідок, була ліквідована і посада Президента УРСР.

2. Відповідно до цього Закону робота Президента має регулюватися Конституцією РСР, яка діяла до 28 червня 1996 року, після чого була замінена чинною Конституцією України.

3. У цьому Законі йдеться про те, що порядок проведення виборів Президента визначається Законом «Про вибори Президента Української РСР», який наразі втратив чинність.

4. На цей час українська держава має дві суттєво відмінні присяги Президента: перша викладена в цьому законі, друга – у V Розділі Конституції України.

Виходячи з вищенаведених аргументів, дослідження наголошує на необхідності визнання Закону УРСР «Про Президента Української РСР» таким, що втратив чинність.

Відповідно до статті 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 – апарат Президента України. Українські вчені вирізняють дві основні групи допоміжних органів при Президенті, а саме: 1) органи, існування яких визначається Конституцією України, – Рада національної безпеки і оборони України (стаття 107 Конституції України), а також Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим (стаття 139 Конституції України); 2) органи, що утворюються за рішенням Президента, – ради, комітети, робочі групи, комісії тощо.

Ключове місце в системі апарату Президента України займає Офіс Президента України. Організація діяльності, а також повноваження Офісу Президента України чітко зазначені у Положенні про Офіс Президента України [3].

Однак Указ Президента України «Про Положення про Офіс Президента України» не є єдиним чинним Указом, який би регулював діяльність головного органу при Президенті. У цьому сенсі слід наголосити на Указі Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України» [4]. У зв'язку з кардинальними відмінностями у положеннях цих двох Указів нормативно-правова площина України має вагомий протиріччя. Перш за все до таких належать:

1. Формально на цей час в Україні існує як Адміністрація Президента України, так і Офіс Президента України. На законодавчому рівні діяльність Адміністрації так і не була припинена.

2. Розбіжності не містяться суто в назвах створених при Президенті допоміжних органів. Різні Укази закріпили й відмінні повноваження наведених структур.

3. Права, що забезпечують реалізацію функцій цих допоміжних органів, є відмінними. Це є ще одним недоліком у системі контролю за діяльністю органів при Президенті України.

4. Доволі суттєва різниця полягає у складі вищезначених органів. Так, у Положенні про Офіс Президента України є такі посади, як Керівник Офісу Президента України, Кабінет Президента України, Кабінет Керівника Офісу Президента України та інші. Своєю чергою Положення про Адміністрацію Президента України формально підтверджує існування таких посад, як Глава Адміністрації Президента України та інші. Проте таке закріплення не відповідає сучасним реаліям в Україні.

Отже, вищезгадані Укази не є тотожними. Навіть більше, вони містять масу протиріч у своїх положеннях. Спираючись на наведені аргументи, визнати Указ Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України» таким, що втратив чинність, є необхідністю.

Історія врегулювання здійснення демократичного цивільного контролю за військовою організацією і правоохоронними органами держави, що розпочалась прийняттям 2003 року відповідного спеціального Закону, триває

і зараз. Особливе місце у цій сфері займає Рада національної безпеки і оборони України [5, с. 95–98].

Обговорення повноважень РНБО було актуалізоване у зв'язку з новою віхою діяльності органу, а саме формуванням санкційних списків РНБО.

Діяльність Ради Національної безпеки і оборони України регулюється насамперед Конституцією України, а також Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [6].

Основна історія РНБО поділяється на 3 етапи:

- 1) Рада оборони України;
- 2) Рада національної безпеки при Президентові України;
- 3) Рада національної безпеки і оборони України.

Фактично поява нового органу припинила діяльність попереднього, проте юридично це було регламентовано лише частково. Так, Рада національної безпеки при Президентові України була визнана такою, що припинила своє існування згідно з відповідним нормативно-правовим актом. Виняток становить Рада оборони України.

Вітчизняне законодавство відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про утворення Ради оборони України» визначає Раду Оборони України діючим органом держави [7]. Це викликає глобальні розбіжності в законодавстві, які зводяться до:

1. Такого органу, як Рада оборони України, фактично не існує, проте Постанова, що регулює діяльність цієї структури, входить у перелік чинної нормативно-правової бази України.

2. Завдання та повноваження, що були покладені на Раду оборони України, кардинально звужені та суттєво відмінні щодо компетенції Ради національної безпеки і оборони України.

3. Відсутність багатьох положень щодо систематизації роботи Ради оборони України, які присутні в Законі України «Про Раду національної безпеки і оборони України».

Формуючи об'єктивну оцінку чинного законодавства, дослідження наполягає на тому, щоб визнати Постанову Верховної Ради України «Про утворення Ради оборони України» такою, що втратила чинність.

З початком анексії Російською Федерацією Автономної Республіки Крим політичний статус Представництва України в Автономній Республіці Крим набув дещо нового значення.

У 2014 році виконуючий обов'язки Президента України Олександр Турчинов розпорядився змінити місце перебування представництва на м. Херсон «з метою забезпечення відновлення діяльності Представництва

Президента України в Автономній Республіці Крим в умовах тимчасової окупації території Автономної Республіки Крим».

Представництво здійснює свою діяльність і зараз, будучи наділеним такими повноваженнями відповідно до Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» [8].

Також важливого значення, особливо після 2014 року, набули численні Укази та Розпорядження Президента, що спрямовані на врегулювання ситуації з Представництвом Президента України в АРК:

– Розпорядження Президента України «Про невідкладні заходи щодо відновлення діяльності Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим» – 2014 рік;

– Указ Президента України «Питання Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим» – 2016 рік;

– Наразі чинним є Указ Президента України «Питання Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим» – 2019 рік.

Мінливість юридичних актів у сфері Представництва Президента України в АРК породжує необхідність у створенні конкретного закону, який би визначав правовий статус Представництва на весь період окупації. На цьому наше дослідження і наголошує.

Висновки. Резюмуючи вищенаведене дослідження, можна стверджувати, що вдосконалення системи нормативно-правових актів, що регулюють діяльність Президента України, Офісу Президента України, Ради національної безпеки і оборони України, а також Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, є необхідним складником науково-дослідницького простору.

Аналіз значного обсягу нормативно-правової бази у сфері організації діяльності Президента України і його допоміжних органів, а саме Конституції України, Закону УРСР «Про Президента Української РСР», Указів Президента України «Про Положення про Офіс Президента України», «Про Положення про Адміністрацію Президента України», Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», Постанови Верховної Ради України «Про утворення Ради оборони України», а також Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» дозволяє стверджувати про необхідність кодифікації правової основи діяльності глави держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: станом на 11.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 11.11.2021).
2. Про Президента Української РСР: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 05.07.1991 р. № 1295-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1295-12#Text> (дата звернення: 11.11.2021).
3. Про Положення про Офіс Президента України: Указ Президента України від 25.06.2019 р. № 436/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text> (дата звернення: 11.11.2021).
4. Про Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 2.04.2010 р. № 504/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/2010#Text> (дата звернення: 11.11.2021).
5. Доронін І. Контрольні повноваження Президента України у сфері національної безпеки: проблеми і перспективи *Підприємство, господарство і право*. 2019. № 2. С. 95–98.
6. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 11.11.2021).
7. Про утворення Ради оборони України: Постанова Верховної Ради України від 11.10.1991 р. № 1658-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1658-12#Text> (дата звернення: 11.11.2021).
8. Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим: Закон України від 02.03.2000 р. № 1524-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1524-14#Text> (дата звернення: 11.11.2021).