

УДК 342.519 (477)

**О.І. ЗОЗУЛЯ**, Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

## РЕАЛІЇ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ АПАРАТУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

**Ключові слова:** законодавче забезпечення, організація та діяльність, апарат Президента України

Важливою передумовою ефективної та водночас правомірної діяльності будь-якого державного органу, як втім й підприємницьких і непідприємницьких товариств, що набуває особливого значення в умовах побудови правової держави та формування громадянського суспільства, є сучасна та кореспондуюча потребам управління правова база організації такої інституції. Запроваджена сьогодні практика підзаконної регламентації побудови апарату Президента України неоднозначними завданнями та суперечливою діяльністю показала неспроможність вирішувати складні питання організації системи забезпечення діяльності Президента України. Саме з цією метою впорядкування роботи основного допоміжного органу глави держави, дещо раніше нами вже пропонувалось законодавче врегулювання засад діяльності апарату Президента України [1, с.265-285], що зумовило появу альтернативних законопроектів про апарат глави держави, зокрема, законопроекту «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 24.09.2008 р. під реєстр. № 3215, поданого народним депутатом Ю.А. Кармазіним [2]. З огляду на це вбачаємо актуальним дослідження перспектив і напрямків законодавчої регламентації роботи основного допоміжного органу глави держави.

Зазначимо, що науковцями означена проблематика в контексті прийняття закону про

апарат Президента України не розглядалась, Тому метою нашої роботи є аналіз існуючих реалій законодавчого забезпечення організації та діяльності апарату Президента України, визначення можливості та доцільності запровадження закону про апарат глави держави у представленому варіанті, його узгодженості з іншим законодавством, а також формування прийнятних основ подальшого законодавчого регулювання побудови апарату Президента України. Новизна міститься у виявлених недоліках запропонованого законодавчого забезпечення діяльності апарату глави держави та наданні пропозицій по вдосконаленню діючого Секретаріату Президента України шляхом його реорганізації законом про Канцелярію Президента України<sup>1</sup>.

Передусім, необхідно зауважити, що визначальною особливістю вищезгаданого законопроекту є не те, що він спрямований на врегулювання достатньо важливих суспільних відносин з приводу організації та діяльності апарату та інших допоміжних органів Президента України, а те, що він переважною більшістю своїх положень за винятком деяких незначних новацій (на які нами вказується нижче) відтворює подані цим же народним депутатом спочатку одноосібно, а згодом й спільно з народним депутатом М.В. Кравченком законопроекти відповідно від 12.10.2002 р. за реєстр. № 2297 [3] та від 28.11.2002 р. за реєстр. № 2297 [4]. При цьому, ці внесені зміни до оригінального законопроекту були покликані не на усунення раніше відмічених нами [1] недоліків законопроектів від 12.10.2002 р. та від 28.11.2002 р. чи врахування суперечливого реорганізаційного досвіду розбудови Адміністрації та «першого» і «другого» Секретаріату Президента України протягом близько шести років із часу подання першого законопроекту, а лише на приведення положень законопроекту у відповідність Закону від 08.12.2004 р.

<sup>1</sup> Тут і далі виділення курсивом наші.

№ 2222-IV та усунення очевидних (але не усіх) законотворчих помилок (наприклад, тотожність п.1.5 та п.1.10 ч.1 ст.2 законопроекту від 12.10.2002 р. [3], однаковий номер одразу в його двох статтях). Таким чином, підкреслимо, що законопроект від 24.09.2008 р. [2] по-суті є *третьою децю дотрацьованою редакцією* законопроектів від 12.10.2002 р. та від 28.11.2002 р., а відтак може містити як позитивні, так і негативні сторони останніх.

Відповідно до преамбули законопроекту від 24.09.2008 р. його «спрямовано на реалізацію статей 19, 92 та 106 Конституції України з метою законодавчого врегулювання діяльності консультативних, дорадчих та інші допоміжних органів та служб, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» [2]. По-перше, зазначимо, що згадана ст.19 Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [5] повністю визначає коло інституцій, які зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а саме – це органи державної влади та органи місцевого самоврядування. При цьому, як ми вже зазначали [6, с.51-52], апарат глави держави, який в Україні наразі представлений Секретаріатом Президента України, не є органом державної влади, а виходячи з положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.07.1997 р. № 280/97-ВР [7], Секретаріат Президента також не належить і до системи органів місцевого самоврядування, натомість він є державним органом, обов'язкове законодавче врегулювання діяльності якого чинною Конституцією прямо не передбачається. Проте не слід відкидати й те, що сьогодні існує обумовлена численними та багатовекторними реорганізаціями Адміністрації та Секретаріату Президента України *нагальна суспільна необхідність у повноті та стабільності регламентування побудови апарату Президента України, що найбільш ефективно*

*но може забезпечуватись саме законом*<sup>2</sup>. У той же час, абсолютно недостатнім є запропонований раніше Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради<sup>3</sup> [9] варіант поверхового врегулювання діяльності допоміжних органів глави держави у Законі «Про Президента України» навіть без визначення основних завдань, структури, компетенції посадових осіб цих органів, поза як у такому разі через не суцільність реорганізації допоміжних органів проведені зміни у їхньому статусі будуть, якщо не негативними, то малоефективними.

По-друге, абсолютно недоречним є й посилення на ст.92 Конституції України [5], так як вона визначає лише ті сфери суспільних відносин, що підлягають обов'язковому законодавчому врегулюванню, але до числа яких, з огляду на вищевикладене, ані прямо, ані опосередковано організація та діяльність апарату й інших допоміжних органів Президента України не відноситься. У той же час враховуємо те, що названа стаття Конституції, як втім і більшість норм Основного Закону<sup>4</sup>, не встановлює жодних обмежень для прийняття законів, предмет правової регламентації яких спеціально не вказаний у ст.92

<sup>2</sup> Більш того, як вказується у Пояснювальній записці від 12.10.2002 р. ще до першої редакції до законопроекту від 12.10.2002 р. за реєстр. № 2297, законодавче врегулювання діяльності допоміжних органів глави держави «дозволить припинити... незаконне втручання в діяльність виконавчої влади» [8], а також сприятиме виправленню відміченого нами раніше в якості неналежного [1, с.84] формату відносин Президента України з його апаратом.

<sup>3</sup> З огляду на вищезазначену тотожність законопроектів від 12.10.2002 р. та від 28.11.2002 р. із законопроектом від 24.09.2008 р., щодо останнього зберігає свою актуальність висновок ГНЕУ Апарату Верховної Ради від 10.12.2002 р. [9], наданий на законопроект від 28.11.2002 р. При цьому, більшість положень цього висновку і лягла в основу наступного висновку Головного науково-експертного управління на законопроект від 24.09.2008 р.

<sup>4</sup> Винятком із цього правила є п.31 ч.1 ст.106 Конституції України [5], що встановлює в якості єдиного джерела визначення компетенції глави держави саму Конституцію України.

Конституції України, тобто, де-юре, згідно ст.91 Конституції [5], *Верховна Рада України цілком повноважна приймати закон з питань побудови апарату та системи допоміжних органів глави держави.*

І, по-третє, деякої неоднозначності у питанні правомірності законодавчого врегулювання організації апарату Президента України додає Рішення Конституційного Суду України від 02.03.1999 р. № 2-рп/99, яким підкреслюється, що законами можуть регулюватися питання, «вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування» [10]. Однак, на відміну від Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України<sup>5</sup> [11] ми не вбачаємо у прийнятті закону про апарат глави держави порушення конституційного права Президента України на допоміжні органи, оскільки цим законом не створюватиметься новий допоміжний орган (на що глава держави за п.28 ч.1 ст.106 Конституції має виключну компетенцію [5]), а лише визначатиметься нова (реорганізуватиметься) організація вже існуючого апарату Президента України<sup>6</sup>. Хоча, як ми вже відмічали [12, с.248], право Президента України на допоміжні органи, зважаючи на практику побудови допоміжних органів глави держави, також включає наразі виключні правоможності їх реорганізувати та ліквідувати, але врешті-решт вони (на

<sup>5</sup> Хоча ще не так давно ГНЕУ Апарату Верховної Ради у своєму висновку від 10.12.2002 р. на другу редакцію законопроекту від 28.11.2002 р. (виконавцем якого є один із співвиконавців висновку Головного науково-експертного управління від 19.01.2009 р.) дотримувалось зовсім іншої позиції, зазначаючи, що питання організації та діяльності допоміжних органів глави держави *«справді потребують певного регулювання на рівні закону»* [9].

<sup>6</sup> І навіть якщо у ч.1 ст.1 законопроекту і вказується, що апарат глави держави начебто «утворюється», але, виходячи з положень п.2.1 ч.2 ст.19 законопроекту [2], цей орган буде правонаступником Секретаріату Президента України, а відтак апарат глави держави називатиме саме реорганізацію.

відміну від правоможності створювати) безпосередньо не гарантуються Конституцією України, а тому *прийняття даного закону лише сприятиме правовому визначенню меж таких повноважень глави держави.*

До речі, маємо також не погодитись із іншим висновком Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України щодо ненормативності ряду положень законопроекту, а саме його ст.2, 6, 7, 8, 14 [11]. У дійсності ж якраз ст.2 законопроекту, що визначає основні завдання апарату Президента України, ст.6 і 7, якими закріплюється його структура, та ст.8, яка регламентує порядку формування керівництва апарату, а також ст.14, яка стосується правового статусу керівників структурних підрозділів, і мають нормативний характер, позаяк складається з загальнообов'язкових, розрахованих на багаторазове застосування, норм права. При цьому, в якості прикладів ненормативних індивідуально-правових приписів даного законопроекту Головному науково-експертному управлінню Апарату Верховної Ради України слід було би навести п.2.3 ч.2 і ч.3 ст.19 «Прикінцеві положення» законопроекту [2], одноразова дія яких обмежена за колом осіб і у часі.

Безперечним є те, що вагоме значення у розбудові апарату глави держави має його призначення, що відображає мету діяльності та основи правового статусу. Так, відповідно до ч.1 ст.1 законопроекту від 24.09.2008 р., *«для організаційного, інформаційно-аналітичного, експертно-правого та матеріально-технічного забезпечення діяльності Президента України і здійснення ним відповідно до Конституції України своїх повноважень як глави держави... утворюється і функціонує постійно діючий апарат Президента України - канцелярія Президента України»* [2]. Перше, на що звертаємо увагу в контексті вищеведеного – це підкреслене<sup>7,8</sup> найменування ав-

<sup>7</sup> При цьому, зауважимо, що така принципівість не завжди дотримана у законопроекті від 24.09.2008 р., наприклад, у ч.1 ст.15 згадується «керівник Канцеля-



торами законопроекту апарату глави держави «канцелярією (з маленької літери – О.З.) Президента України»<sup>9</sup>. Зазначимо, що у даному разі більш правильною буде назва «Канцелярія (з великої літери – О.З.) Президента України», оскільки позначення апарату глави держави за допомогою родового терміну «канцелярія» відбувається також із індивідуалізуючою вказівкою на приналежність апарату до глави держави, що в цілому і складається у нове власне визначення «Канцелярія Президента України».

Вищеназвана ч.1 ст.1 законопроекту прямо вказує й на те, що апарат Президента України створюється для забезпечення здійснення його повноважень лише як глави держави, а виходячи зі ст.102 Конституції [5], статус глави держави чітко (щоправда дещо штучно) відділяється від інших статусів Президента України як представника держави, як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав людини. Тому, зважаючи на законодавчі реалії, формально неправильним і таким, що не відповідає меті діяльності апарату глави держави, є покладення на нього за п.1.1-1.2 ч.1 ст.2 законопроекту [2] функцій з забезпечення діяльності Президента для ви-

конання ним повноважень як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції та прав людини, а також представлення України в міжнародних відносинах, здійснення керівництва її зовнішньополітичною діяльністю. Таким чином, враховуючи дійсну актуальність означених функцій, *найбільш конструктивним є конкретне визначення, для забезпечення здійснення яких саме повноважень Президента України і функціонує апарат глави держави.*

При визначенні призначення апарату Президента України вважаємо абсолютно неправильним розмежування таких категорій, як діяльність Президента України та виконання ним своїх повноважень, як за ч.1 ст.1 законопроекту. Певна річ, що діяльність Президента України є значно ширшою за змістом, ніж виконання ним своїх посадових обов'язків, і включає в себе здійснення й іншої роботи – наукової, політичної, громадської, благодійної, релігійної, творчої, забезпечення реалізації якої не просто буде нераціональним використанням потенціалу апарату Президента України та державних коштів, але й перетворить апарат глави держави на інструмент здійснення суто особистих прагнень особи, що обіймає посаду Президента України. Саме тому підкреслюємо, що *компетенція апарату глави держави має закінчуватися там, де починається особиста недержавна діяльність особи, що обіймає посаду Президента України.*

Зазначимо, що визначені ч.1 ст.2 законопроекту [2] як «*організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності Президента України*» основні завдання апарату глави держави також не відповідають встановленій у ч.1 ст.1 законопроекту загальній меті формування апарату Президента України, тому що передбачають зовсім інші (за винятком організаційного) види забезпечення та надають раніше вже охарактеризовану нами як негативну [1, с.49] можливість здійснювати взагалі будь-яке навіть законо-

рії» [2]. До речі, цей підхід також було використано у п.2.1 ч.2 ст.19 законопроекту і для позначення «секретаріату (з маленької літери – О.З.) Президента України», навіть попри те, що згідно Указу Президента від 14.10.2005 р. № 1445/2005 створювався саме «Секретаріату (з великої літери – О.З.) Президента України» [13].

<sup>8</sup> До речі, і Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку [11] за аналогією називає перший апарат Президента України «адміністрацією (з маленької літери – О.З.) Президента України», що теж є неправильним у контексті Указу Президента від 13.12.1991 р. № 6/91.

<sup>9</sup> Але у той же час у Пояснювальній записці до проекту Закону України від 24.09.2008 р. [14] суб'єкт права законодавчої ініціативи, який подав цей законопроект, «другий» Секретаріат Президента України називає вже «сучасною адміністрацією Президента України», тим самим не зовсім правильно підмінюючи загальне визначення «апарат глави держави» одним із його конкретних прикладів.

давче невизначене забезпечення діяльності глави держави. До того ж таке законодавчо не врегульоване забезпечення, попри те, що воно відноситься до основних завдань апарату глави держави, одночасно за п.1.36 ч.1 ст.2 законопроекту [2] забезпечення наводиться в якості його функції. Проте, в даному контексті, зважаючи на деталізуюче призначення функцій, очевидною є нетотожність завдань і функцій апарату глави держави, а тому підкреслюємо: *завдання апарату розкриті у його функціях не належним чином.*

Звісно, що апарат глави держави як основний допоміжний орган загальної компетенції має своєю діяльністю з урахуванням розгалуженості системи допоміжних органів Президента України охоплювати якомога більше сфер забезпечення діяльності глави держави. При цьому, на нашу думку, усі напрямки такого забезпечення, тим більше у разі прийняття відповідного закону, мають бути не лише нормативно, але й коректно<sup>10</sup> визначені задля наступного більш точного формулювання його функцій. Відтак, спираючись на наш законопроект від 01.04.2008 р. [1, с.265-285], *оптимальним вважаємо здійснення апаратом глави держави організаційне, правове, аналітичне, дорадчо-консультативне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Президента України.*

У будь-якому разі, зазначене як у ч.1 ст.1, так і ч.1 ст.2 законопроекту *розмаїття форм забезпечення діяльності Президента України у дійсності є суто декларативним*, позаяк майже половина визначених функцій апарату глави держави за ст.2 законопроекту [2] полягає у простому оформленні рішень Президента України, тобто більш-менш розкритим є лише організаційне забезпечення, яке й стає пріоритетним напрямком діяльності

<sup>10</sup> Наприклад, остаточно нез'ясовною залишається природа юридичного забезпечення діяльності Президента України, яке у ч.1 ст.1 законопроекту називається *«експертно-правовим»*, а у ч.1 ст.2 – просто *«правовим»*.

апарату глави держави. Разом із тим, поряд із надмірною деталізацією оформлювальних функцій апарату Президента України дуже абстрактно формулюються його складніші функції, зокрема, з організації контролю за виконанням актів глави держави органами виконавчої влади (п.1.30 ч.1 ст.2) та забезпечення здійснення зв'язків Президента з державними та громадськими інституціями (1.32 ч.1 ст.2 [2]). До речі, остання функція стосується тільки частини відносин Президента України, зокрема, поза забезпеченням із боку апарату глави держави залишається здійснення Президентом України відповідно до ст.23 Закону від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [15] особистого прийому громадян. Натомість сьогодні, як ми вже відмічали [16, с.155-156], Секретаріат Президента України перебрав на себе роботу зі зверненнями громадян до Президента України, надаючи главі державі лише деякі узагальнення по своїй роботі. Відтак, *цілком доречним вважаємо спрямування діяльності апарату Президента України на належну організацію особистого прийому главою держави громадян*, тим більше, що незважаючи на відсутність в апараті відповідної компетенції, Перший помічник Президента України відповідно до ч.3 ст.11 законопроекту [2] має організовувати підготовку зустрічей глави держави з громадянами.

Щодо іншої вищезазваної функції апарату Президента України з організації за письмовим дорученням Президента України контролю за виконанням його актів органами виконавчої влади [2], залишається нез'ясовним зміст такої організаційної діяльності апарату глави держави та суб'єкти і загальний механізм де-факто контролю за діяльністю органів (у тому числі й центральних) виконавчої влади. Якщо ж виходити з ч.1 ст.3 законопроекту<sup>11</sup>, за якою *«жодна з посадових осіб канцелярії Президента України не може мати*

<sup>11</sup> А також ч.2 ст.5 законопроекту [2], що без нагальної на те потреби фактично повторює раніше вже визначене правило названої ч.1 ст.3 законопроекту.

владних повноважень щодо *інших* органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [2], то апарат глави держави де юре не має змоги зобов'язувати відповідні державні органи на проведення такого контролю, а також не може й сам його проводити, так як це зумовило би наявність в апараті Президента України певного обсягу владних повноважень. З огляду на це в разі прийняття законопроекту від 24.09.2008 р. очевидним буде вимушене порушення або його п.1.30 ч.1 ст.2, або ч.1 ст.3.

До речі, відмітимо, що й сама норма ч.1 ст.3 законопроекту [2] з позицій ефективності правового регулювання сформульована доволі неточно. Так, по-перше, задля дієвості даного принципу слід було би поширити заборону на наявність владних повноважень не лише на посадових, але й на службових осіб апарату Президента України. По-друге, використання у нормі ч.1 ст.3 словосполучення «*інших* (від апарату Президента України – О.З.) органів державної влади» вказує на вище охарактеризоване як помилкове віднесення авторами законопроекту апарату глави держави до числа органів державної влади. І насамкінець, зважаючи на вищевказаний правовий статус апарату Президента України, він та його працівники *не повинні мати владних повноважень не тільки щодо органів публічної влади, але й щодо звичайних державних органів* (можливо, за виключенням лише тих, що входять до системи допоміжних органів глави держави), *підприємницьких і непідприємницьких товариств*.

Неодмінною ключовою частиною загальної компетенції апарату глави держави є його нормотворча робота, що належить одразу до кількох видів забезпечення діяльності глави держави. Разом із тим, передбачена п.1.29 ч.1 ст.2 законопроекту від 24.09.2008 р., близька до нормотворчої діяльності, носить явно виражений організаційний характер і полягає у «*забезпеченні підготовки проектів указів і розпоряджень Президента України*» [2]. При цьому, звертаємо увагу, що вказана функція уповноважує апарат глави держави не стіль-

ки безпосередньо здійснювати підготовку проектів актів Президента, скільки забезпечувати її, тобто створювати умови для підготовки проектів актів глави держави, у тому числі, й іншими установами. Зважаючи на нормотворчу діяльність інших допоміжних органів глави держави та можливості апарату залучати вчених і спеціалістів (п.2.5 ч.1 ст.3 законопроекту [2]), апарат Президента України не має бути єдиним нормотворчим органом глави держави, але його роль не може також зводитись тільки до координації цієї підготовки. Таким чином, пропонуємо визначити нормотворчу функцію апарату глави держави як «*забезпечення підготовки та підготовка проектів указів і розпоряджень Президента України*».

Ще одним недоліком законопроекту від 24.09.2008 р. є відсутність в апараті глави держави завдань з дорадчого забезпечення діяльності Президента України та відповідно дорадчих функцій, тоді як за п.1.2 ч.1 ст.6 законопроекту до складу апарату глави держави має входити Перший помічник Президента та під його керівництвом помічники, радники і консультанти Президента України, а також «*помічники, радники, консультанти канцелярії*»<sup>12</sup> [2]. Відтак, дорадче забезпечення діяльності глави держави замість завдання усього апарату стає задачею його окремої складової, а саме означений Перший помічник Президента і має забезпечувати підготовку для Президента України аналітичних, інформаційних, довідкових та інших матеріалів (п.5 ч.1 ст.11 законопроекту). Наслідком цього може бути відмежування окремих підрозділів апарату глави держави, його внутрішня децентралізація, за якої кожен підрозділ (як спеціалізовані, так і загальні) вирішує поставлені лише перед ним

<sup>12</sup> Хоча, ця норма законопроекту і пропонує одночасно два варіанти приналежності помічників, радників і консультантів – до глави держави та до його апарату, як на нас, єдино можливою через специфіку дорадчої діяльності є їхня приналежність виключно до Президента України.

задачі. З огляду на це, більш конструктивним підходом до організації дорадчої діяльності апарату глави держави наразі вважаємо *закріплення дорадчої функції за апаратом Президента України в цілому із визначенням відповідального за її виконання фахового підрозділу (групи підрозділів) та покладенням на інші підрозділи попередньої та супровідної роботи по виконанню дорадчої функції апарату глави держави.*

Таким чином, підсумовуючи зазначимо, що основними недоліками завдань та функцій апарату Президента України по законопроекту від 24.09.2008 р., поряд із надмірною зосередженістю повноважень лише на окремих видах забезпечення діяльності глави держави та не відображенням інших його різновидів, є також *надмірна узагальненість, декларативність та відсутність зв'язку з практикою реалізації повноважень апарату глави держави.*

Як на нас, дещо неповною та недостатньою для виконання завдань і функцій апарату Президента України є визначена у ст.3 законопроекту [2] його компетенція, що не включає деякі важливі правоможності апарату глави держави, які до речі раніше нами вже були визначені [1, с.269]. При цьому, необхідно акцентувати увагу на тому, що, як і у попередніх редакціях цього законопроекту [3, 4], повноваження з аналізу процесів, «що відбуваються в державі» та з підготовки проектів послань Президента, у тому числі «про внутрішнє і зовнішнє становище України», помилково було віднесено не до функцій, а до переліку прав апарату глави держави. Саме зважаючи на потребу у підготовці послань про зовнішнє становище України та з огляду на організацію у складі апарату Президента спеціального управління зовнішньої політики (п.1.1 ч.1 ст.7 законопроекту [2]) *виникає потреба в обов'язковому здійсненні апаратом глави держави аналізу відповідних процесів не лише в державі, але й у світі, що правда у досить обмеженому в плані співробітництва з іноземними структурами вигляді.*

Слід відмітити й суперечливе відокремлення законопроектом від 24.09.2008 р. прав апарату глави держави (ч.2 ст.3 законопроекту), спрямованих на виконання завдань апарату Президента України, від тих (ч.6 ст.5 законопроекту), що мають реалізовуватись вже для здійснення функцій даного апарату. Однак, права, надані для втілення як завдань, так і функцій апарату глави держави, у будь-якому разі є подібними за своєю природою, бо мають здійснюватись з метою реалізації загального призначення апарату Президента України. *Уся сукупність таких прав і складає компетенцію апарату глави держави, що має нормативно визначатись не фрагментарно, як у законопроекті від 24.09.2008 р. [2], а в цілому, без надмірного групування із фіксацією основних правоможностей апарату Президента України.*

Поза цим, зауважимо, що Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради у своєму висновку від 19.01.2009 р. [11] на даний законопроект необґрунтовано піддає сумніву приналежність «канцелярії Президента України» до допоміжних органів за законопроектом, керуючись власним «*враженням*», сформованим на основі назви і ряду норм законопроекту. При цьому, сьогодні за нормативної невизначеності організації системи допоміжних органів глави держави, така приналежність до допоміжних органів глави держави з позицій *de lege lata* може встановлюватись через співвідношення запропонованої законопроектом побудови апарату Президента України з ознаками допоміжних органів<sup>13</sup>, викладених у конституційно-правовій нормі п.28 ч.1 ст.106 Конституції [5].

Так, по-перше, апарат глави держави згідно низки норм законопроекту – ч.1 ст.1, ч.2 ст.18, ч.4 ст.19 [2] і т.д. створюється і діє виключно в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України. По-друге, в цілому дотриманий і критерій призначення

<sup>13</sup> Щодо юридичних ознак допоміжних органів Президента України також див. роботу [17].



допоміжних органів, на що прямо вказує ч.1 ст.1, ч.1 ст.2 законопроекту, надаючи апарату глави держави завдання з забезпечення здійснення Президентом України його повноважень. І, по-третє, тією ж ч.1 ст.1 законопроекту «канцелярія Президента України» визначена як «постійно діючий апарат Президента України», що підпадає під категорію, передбачених Основним Законом, «інших допоміжних органів» глави держави. Отже, беручи до уваги також наш вищевикладений висновок про створення апарату глави держави саме Президентом України та відсутність у законопроекті норм, що прямо свідчили би про наявність у даного органу іншого, непоєднуваного зі статусом допоміжного органу глави держави, правового статусу, *визначаємо, що все ж таки під «канцелярією Президента України» у законопроекті розуміється саме допоміжний орган глави держави.* Додатково, поки ще суто науковою ознакою цієї «канцелярії Президента України» як основного допоміжного органу глави держави загальної компетенції, є його статус серед решти допоміжних органів, який передбачає функціонування окремих із них при апараті глави держави та забезпечення останнім діяльності таких допоміжних органів, як за ч.3 ст.1, ч.2 ст.4 законопроекту [2].

Разом із тим, через відсутність чіткої ієрархії організація системи допоміжних органів глави держави є далеко не досконалою. Відповідно до ч.3 ст.1 законопроекту, «для забезпечення здійснення окремих повноважень Президентом України, при канцелярії... ним можуть утворюватися *тимчасові відокремлені* консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби» [2]. Зауважимо, що такі органи, не входячи до складу апарату глави держави, не наділяються і статусом державного органу, завдяки чому навіть попри задекларовану «відокремленість» є залежними по своїй природі від апарату Президента України. Враховуючи також тимчасовий характер діяльності означених допоміжних органів і їхню конкретизовану та незначну компетенцію, цю сукупність органів

слід розглядати скоріш не як систему допоміжних органів глави держави, а як *систему допоміжних органів апарату глави держави.* Додатково це підтверджує і ч.2 ст.4 законопроекту [2], якою апарат Президента зобов'язується крім цілком прийнятного організаційного забезпечення здійснювати ще й інше, зокрема інформаційне, забезпечення діяльності допоміжних органів.

Також недоліком викладених у законопроекті основ організації системи допоміжних органів глави держави є недовершеність їхньої класифікації, що виражається усього лише у поділі допоміжних органів на дві групи – тимчасових і постійно діючих (ч.3 ст.4 законопроекту [2]). Проте, з огляду на відсутність відмінностей у змісті конкретного правового статусу цих органів, вважаємо виражений у законопроекті підхід нераціональним і безперспективним. Натомість, як на нас, *більш прийнятною буде класифікація допоміжних органів глави держави за критеріями їхнього призначення,* місця у системі допоміжних органів і державному апараті, ролі у забезпеченні діяльності глави держави й т.д., що в цілому дозволяє відповідним чином визначати як правила організації та компетенцію, так і принципи та межі діяльності таких органів.

Відмітимо, що й назва законопроекту у дійсності є некоректною, позаяк не відповідає фактичному предмету його регулювання, який стосується, передусім, тільки апарату Президента України та майже не регламентує організацію та діяльність решти допоміжних органів глави держави, що згідно ч.1 ст.4 законопроекту має визначатись «відповідними указами Президента України». При цьому, погоджуючись із подібною нашої позицією Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради з цього питання, вважаємо помилковим його висновок, що нібито вищезазначене підтверджує «недоцільність існування спеціального зако-



ну»<sup>14</sup> [11]. З одного боку, і юридична спроможність, і практична необхідність у законодавчому регулюванні засад організації та діяльності допоміжних органів глави держави вище, а також ще раніше [19], вже була доведена – тому недосконалість одного законопроекту не може бути перешкодою для прийняття іншого. З іншого боку, більш раціональним буде прийняття не одного закону у форматі запропонованого законопроекту [2], а декількох – окремо про апарат Президента України та окремо про систему допоміжних органів глави держави, оскільки останній, на відміну від першого, складатиметься з загальних норм, що поширюються на усі чи певні категорії допоміжних органів, принципів, дефініцій тощо, тоді як *діяльність Канцелярії Президента України, як конкретно визначеного органу, повинна регламентуватись не менш конкретними спеціальними нормами законодавства.*

Крім цього, визначена п.1.3 ч.1 ст.2 законопроекту функція апарату Президента України щодо забезпечення діяльності глави держави для «здійснення ним керівництва у сферах національної безпеки і оборони» [2] на цій стадії організації системи забезпечення діяльності Президента України є завчасною і недоречною. Це зумовлено неорганізованістю системи допоміжних органів глави держави та невизначеністю у ній місця Ради національної безпеки і оборони України (яка, як на нас, має отримати спеціальний статус), а також відсутність нормативно вираженого координуючого статусу апарату глави держави у цій системі, співпраця якого з РНБОУ при виконанні вказаної функції, зважаючи на нинішню нерегульованість питань їх взає-

<sup>14</sup> Наприклад, цілком протилежної точки зору дотримується Комітет Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, позиція якого, викладена у Поданні від 05.02.2009 р. на проект Постанови про прийняття за основу даного законопроекту за № 3215/П [18], збігається з нашою відносно того, що врегулювання діяльності допоміжних органів Президента України має здійснюватись, передусім, саме законом.

модії [1, с.90], *потребує більшої деталізації повноважень апарату Президента України у сфері національної безпеки та механізмів їхньої реалізації.*

Так чи інакше, поряд із цим іншим проблемним питанням залишається організація коректних і ефективних відносин апарату Президента з органами влади, різноманітними товариствами тощо. Отже, згідно п.1.32 ч.1 ст.2 законопроекту від 24.09.2008 р., апарат Президента України має забезпечувати здійснення зв'язків Президента з Верховною Радою, Конституційним Судом, ДСА України, Кабінетом Міністрів і об'єднаннями громадян [2]. При цьому, вважаємо, що взаємодія глави держави не має обмежуватись тільки об'єднаннями громадян, але відбуватися з усіма громадськими об'єднаннями, у тому числі з релігійними організаціями та профспілками. Не менш раціональним буде забезпечення апаратом глави держави взаємодії *Президента України й з іншими державними органами*, такими як центральні органи виконавчої влади, Верховний Суд, ЦВК України тощо.

Однак, у дійсності результативність виконання закріпленого п.1.32 ч.1 ст.2 законопроекту завдання доволі сумнівна, позаяк представники глави держави у відповідних органах і з конкретних питань, що мають бути ключовими фігурами забезпечення взаємочину Президента України, так і не були віднесені ані до числа посадових осіб «канцелярії Президента України», ані до її загальної структури, що побічно вказує на їх порівняно *низький внутрішній статус у апараті глави держави.* Разом із тим, хоча ст.13 даного законопроекту [2] і відмічаються представницькі повноваження постійних представників Президента України, але через відсутність нормативно (передусім, законодавчо) визначеного статусу у складі апарату глави держави їхня фактична роль у такому забезпеченні діяльності глави держави може бути доволі незначною порівняно з діяльністю інших підрозділів апарату Президента України.

Більш того, не повністю врегульованими законопроектом від 24.09.2008 р. залишаються відносини апарату Президента України з ключовими органами державної влади, так як ним були визначені лише засадні положення, а не особливості їхньої взаємодії. Натомість, як ми вже вище відмічали, деякі норми ст.5 законопроекту [2], що покликані визначити «відносини (апарату Президента України – О.З.) з посадовими особами апаратів органів законодавчої, виконавчої та судової гілок (влади – О.З.) України» дублюють інші норми цього ж законопроекту. По-перше, слід зважати, що у цьому контексті будь-які відносини виникають та існують не між окремими працівниками апарату глави держави та посадовими особами (а також і службовими особами) означених інституцій, а між апаратом Президента України як державним органом та відповідним органом і його структурними підрозділами. По-друге, надто радикальним, на нашу думку, є запропоноване звуження кола контрагентів апарату Президента України тільки до допоміжних органів влади (до числа яких, наприклад, не були віднесені центральні органи виконавчої влади<sup>15</sup>), позаяк частина визначених цим законопроектом повноважень апарату глави держави, а саме вже згадане забезпечення керівництва Президентом зовнішньополітичною діяльністю та організація контролю за виконанням актів Президента органами виконавчої влади, за наявності дійсної необхідності у їх ефективній реалізації потребує безпосередньої взаємодії з відповідними органами виконавчої влади. У цьому контексті, з огляду на те, що ч.1-3 ст.5 законопроекту [2] прямо стосується ще й взаємодії апарату глави держави з органами місцевого самоврядування, маємо зауважити невідповідність фактичного предмету правового регулювання ст.5 законопроекту, задекла-

рованому в її назві. Отже, з метою введення діяльності апарату Президента України у належні правові рамки *доцільним вважаємо констатацію (легітимізацію) із подальшою правовою регламентацією його відносин з самим Президентом України, Верховною Радою, Кабінетом Міністрів, центральними та місцевими органами виконавчої влади, судової системи та місцевого самоврядування, а також найширшим колом інших державних і недержавних формувань.*

Одним із важливих аспектів організації відносин апарату Президента України, як ми вже відмічали [19, с.159], є запровадження заборони його працівникам усіх рівнів доводити, інтерпретувати та коментувати позицію глави держави. Однак, хоча ч.3 ст.5 законопроекту від 24.09.2009 р. [2] й містить дещо подібні положення, проте вони лише попереджують свавільне доведення посадовцями апарату глави держави позиції Президента, так як вказують на відсутність у них *права* «виступати від імені Президента України». Водночас така заборона є недійсною у разі доведення позиції глави держави працівниками його апарату в рамках їхніх посадових обов'язків, а відтак норма ч.3 ст.5 означеного законопроекту допускає покладення на невизначене коло посадових і службових осіб апарату Президента України «*обов'язку*» доводити позицію глави держави.

Зважаючи на вищевикладене, додатково підкреслюємо, що лише загального законодавчого регулювання відносин апарату Президента України не достатньо, натомість взаємодія з кожним контрагентом, у тому числі потенціальним, повинна відбуватись у своєму унікальному прийнятному форматі та межах. Наприклад, взаємочин апарату Президента України з органами влади іноземних держав і міжнародними організаціями, одного визнання існування якого недостатньо<sup>16</sup>, має проходити, на нашу думку, із дотриман-

<sup>15</sup> Тоді як цим законопроектом уперше, порівняно з законопроектами від 12.10.2002 р. та від 28.11.2002 р., була підтверджена взаємодія апарату Президента України з місцевими органами виконавчої влади.

<sup>16</sup> Проте, у законопроекті від 24.09.2008 р. немає й цього.

ням наступних правил. Це, поперед усього, здійснення такої взаємодії згідно затвердженого, з метою запобігання співпраці апарату Президента України з неналежними іноземними інституціями та з неналежних питань, Президентом України за поданням керівника його апарату переліку органів влади іноземних держав і міжнародних організацій, з якими допускається взаємодія апарату глави держави, із визначенням предмету їхньої взаємодії. А також – *запровадження законодавчої заборони залучати у будь-якій формі до виконання повноважень апарату Президента України іноземців і осіб без громадянства.*

Поza цим, маємо погодитись із Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради [11] щодо неналежного визначення у законопроекті від 24.09.2008 р. переліку посадових осіб апарату глави держави. Так, ст.6 вказаного законопроекту [2] наводиться цей, сформульований як вичерпний, перелік, але з огляду на визначену ст.7 загальну структуру апарату Президента України та інші норми законопроекти, зокрема ст.8, 9, 14, у дійсності посадових осіб «канцелярії Президента України», порівняно з переліком за ст.6 значно більше, передусім, до їх числа слід відносити керівників структурних підрозділів апарату глави держави, їх заступників, а також представників Президента України. Крім того, задля забезпечення одноманітної організації підрозділів апарату глави держави поряд із цим також вважаємо не менш раціональним визначення узагальненого переліку його інших працівників.

Відзначимо, що п.1.2 ч.1 цієї ж ст.6 законопроекту [2] вказує на існування в апараті глави держави спеціальної Групи помічників, радників і консультантів Президента України під керівництвом його Першого помічника, формування якої в цілому вважаємо позитивним кроком до реалізації апаратом глави держави дорадчого забезпечення діяльності Президента України. У той же час є підстави стверджувати про номінальний характер даного утворення, яке взагалі не увійшло до визначеної ст.7 законопроекту

від 24.09.2008 р. загальної структури апарату глави держави, навіть попри те, що інші підрозділи, керівництво якими також здійснює Перший помічник Президента України (ч.1 ст.11 законопроекту), як-то загальний відділ і відділ контролю, наводяться у ч.1 ст.7 законопроекту в якості складових апарату Президента України. Окрім цього, простежується й деяка неузгодженість між найменуванням Групи помічників, радників і консультантів *Президента України* та визначеними п.1.2 ч.1 ст.6 посадовими особами апарату глави держави, зокрема, це «помічники, радники, консультанти канцелярії»<sup>17</sup> [2]. Безперечно, якщо вказані помічники та радники здійснюють виключно безпосереднє забезпечення поточної роботи Президента України (щоправда компетенція даної категорії посадовців законопроектом від 24.09.2008 р. не закріплюється) та згідно ч.5 ст.15 Закону «Про державну службу» від 16.12.1993 р. [20] належать до патронатної служби глави держави, то неодмінною характеристикою та водночас гарантією їхнього правового статусу є *приналежність саме до Президента України, а не до його апарату.*

Абсолютно неправильно, а тому неприйнятною є позиція Головного науково-експертного управління Верховної Ради щодо неможливості врегулювання в іншому законі, зокрема, законі про апарат глави держави (на прикладі п.1.1 ч.1 ст.6 законопроекту від 24.09.2008 р.<sup>18</sup> [2]) питань приналежності посадовців основного допоміжного органу Президента України до відповідних категорій державних службовців [11]. Стисло

<sup>17</sup> Хоча у подальшому вони визначаються вже інакше – у п.1.2 ч.1 ст.8 законопроекту як помічники, радники і консультанти *Президента України* [2], а у ч.1 ст.9 просто як помічники, радники і консультанти.

<sup>18</sup> До речі, оскаржуване Головним науково-експертним управлінням віднесення посад очільника апарату глави держави та його заступників до першої категорії посад державних службовців є однією з небагатьох новацій цього законопроекту порівняно з його попередніми редакціями від 12.10.2002 р. та 28.11.2002 р.

зазначимо, що основним аргументом ГНЕУ Апарату Верховної Ради України виступає ч.2, 3 ст.25 Закону «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ [20], якими віднесено посади працівників Адміністрації Президента України до певних категорій державних службовців і визначений загальний порядок віднесення до них нових посад. При цьому, *Головне науково-експертне управління не врахувало таку істотну обставину, як ліквідацію Адміністрації Президента України Указом від 24.01.2005 р. № 108/2005 та її правонаступника «першого» Секретаріату Президента Указом від 14.10.2005 р. № 1548/2005. Як ми раніше вже відмічали [1, с.138], діючий наразі «другий» Секретаріат Президента України не має жодних правових зв'язків із вищевказаним попереднім апаратом глави держави (у тому числі, представленим Адміністрацією Президента), а тому дія ч.2 ст.25 Закону від 16.12.1993 р. [20] не поширюється на нього, через що працівники Секретаріату належать до державних службовців за іншою правовою підставою – Розпорядженням Уряду від 24.12.2005 р. № 572-р.*

Крім цього, хибним є твердження ГНЕУ Апарату Верховної Ради [11], за яким віднесення посад державних службовців до певних категорій нібито є предметом регулювання виключно Закону «Про державну службу» чи актів Кабінету Міністрів. Позаяк за відсутності чіткої ієрархії в законодавстві, Закон «Про державну службу» є лише звичайним законом, а акти Уряду – підзаконними актами, то віднесення посад апарату глави держави до категорій посад службовців спеціальними нормами іншого звичайного закону не порушуватиме загальну норму ч.3 ст.25 Закону від 16.12.1993 р. Так чи інакше, у даному разі має бути задіяний один із ключових принципів вирішення темпоральних колізій у праві, сформульований ще римськими юристами: *«lex posterior derogat prior»*<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Пізніше виданий закон скасовує попередній у

До речі, маємо зауважити, що і сам суб'єкт права законодавчої ініціативи, який подав цей законопроект, у своїй Пояснювальній записці до проекту Закону України від 24.09.2008 р. [14], а саме в її ключовій частині – обґрунтуванні доцільності прийняття закону, посилається на грубе порушення Секретаріатом Президента України вимог Закону «Про державну службу»<sup>20</sup> у вигляді нібито незаконного присвоєння главою держави за поданням керівника його апарату 1-3 рангу державного службовця посадовцем Секретаріату. Поперед усього, відмітимо, що з огляду на неможливість застосування Закону «Про державну службу»<sup>21</sup>, ранги працівникам Секретаріату Президента присвоюються відповідно до вже згаданого Розпорядження Кабінету Міністрів від 24.12.2005 р. [21], вимогам якого повністю відповідає наведений суб'єктом права законодавчої ініціативи в якості прикладу Указ Президента від 09.06.2008 р. № 524/2008. Окрім того, навіть якби дійсно мало місце порушення закону, то відповідальність за нього має покладатись не стільки на Секретаріат як допоміжну структуру, скільки на самого Президента України, рішення якого і спричинило би таке порушення. Відтак, підкреслюємо, що суб'єкт права законодавчої ініціативи, який подав законопроект від 24.09.2008 р., *нена-*

всьому тому, у чому він з ним розходиться – *переклад наш.*

<sup>20</sup> У той же час суб'єкт права законодавчої ініціативи сам неправильно інтерпретує ст.25 даного закону [20], стверджуючи про віднесення посад заступників керівника апарату глави держави до першої категорії посад державних службовців, попри те, що за п.2 ч.2 тієї ж ст.25 ці посади відносяться до другої категорії.

<sup>21</sup> Але згідно ч.6 ст.15 законопроекту від 24.09.2008 р. працівникам «канцелярії» ранги мають присвоюватись лише на основі Закону «Про державну службу» [2], що в контексті викладених обставин та п.1.1 ч.1 ст.6 самого законопроекту обумовлює потребу у доповненні засад присвоєння таких рангів законом про апарат глави держави, а також тим правовим актом, що безпосередньо відносить посади працівників апарату Президента України до відповідних категорій посад державних службовців.



лежним чином обґрунтував доцільність прийняття цього закону, аргументовано не довівши неефективність, нераціональність та безперспективність існуючої організації апарату та інших допоміжних органів Президента України.

Дещо забігаючи уперед, слід звернути увагу на інше зауваження тепер вже членів Комітету Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, викладене у Подання цього комітету від 05.02.2009 р. на проект Постанови про прийняття за основу даного законопроекту за № 3215/П [18] щодо невідповідності Конституції та Закону «Про державну службу» п.2.3 ч.2 ст.19 законопроекту від 24.09.2009 р. [2]. Щодо цього зазначимо, що запропонований як у цьому законопроекті, так і у нашому варіанті законопроекту від 01.04.2008 р. [1, с.276-277], принцип позапартійності посадових осіб апарату глави держави<sup>22</sup> певною мірою є новацією, основна мета якого полягає у запобіганні використанню потенціалу апарату Президента України не за призначенням, а для забезпечення недержавної особисто політичної діяльності особи, яка обіймає посаду Президента України, а також у недопущенні прямо забороненого законодавством фактичного існування у державному органі – апараті глави держави організаційних структур політичних партій. Проте *вказаний принцип, не порушуючи норм Основного Закону, не є неконституційним*, а законодавчо встановлюючи новий, відмінний від загального (визначеного Законом «Про державну службу») особливий правовий статус посадовців апарату Президента України, не може визнаватися незаконним. Крім цього, у подальшому в залежності від ефективності такої заборони політичної (до того ж тільки – партійної) діяльності, доречним було би поши-

рити її на посадових осіб й інших органів допоміжного державного апарату.

Необхідно також додати, що вищевказаний принцип позапартійності забезпечується, з одного боку, достатньо суворим, але, з іншого боку, цілком адекватним як для державних службовців, заходом відповідальності – звільненням порушників із займаної посади (п.2.3 ч.2 ст.19 законопроекту [2]). При цьому, саме це правило потребує подальшого доопрацювання, зокрема, належить визначити прийнятні строки зупинення посадовими особами апарату Президента України їхнього членства у партіях чи, можливо, покласти на таких осіб зобов'язання вийти з партії ще до їхнього вступу на посаду відповідної посадової особи апарату глави держави. На нашу думку, оптимальним є поєднання вказаних підходів до забезпечення принципу позапартійності, а саме *прийняття на посади посадових осіб апарату Президента України осіб вже після припинення їхнього членства у партіях*, але з огляду на реорганізацію апарату глави держави з Секретаріату Президента України у Канцелярію Президента України вже працюючим посадовим особам має надаватись можливість залишити партію протягом одного місяця.

Поза цим, зазначимо, що як і перелік посадових осіб апарату Президента України, так і загальна структура основного допоміжного органу глави держави (ст.7 законопроекту від 24.09.2009 р. [2]) потребують суттєвого доопрацювання. Передусім, маємо вказати на вже відмічену нами раніше [19, с.166] в якості негативної *відсутність у підрозділі апарату глави держави єдиного рівного для всіх внутрішньструктурного статусу*. Хоча у даному разі це цілком виправдано, і зумовлено недоцільністю рівняння у правах і обов'язках Юридичного управління з, скажімо, Бібліотекою «канцелярії Президента України». З іншого боку, з огляду на завдання та функції апарату глави держави не вбачаємо жодних об'єктивних підстав для виокремлення та надання самого по собі вже високого статусу складових апарату

<sup>22</sup> До речі, із названим п.2.3 ч.2 ст.19 законопроекту не у повній мірі узгоджується ч.4 ст.5 цього ж законопроекту [2], яка дещо звужує коло позапартійних працівників апарату глави держави лише до посадових осіб, які є державними службовцями 1-3 рангів.

Президента України таким його підрозділам, як Бібліотека (п.1.6 ч.1 ст.7 законопроекту), Бухгалтерія (п.1.4 ч.1 ст.7 [2]), позаяк їхня робота прямо не пов'язана з забезпеченням діяльності Президента України. Тому доречним буде поєднати ці два підрозділи, а також Архів, хоча й окреме існування якого даним законопроектом не передбачається, із Загальним відділом апарату Президента України у єдиний підрозділ, який і має вже у якості управління бути включений до визначеної ст.7 законопроекту структури «канцелярії Президента України». З метою спрощення організації апарату Президента України раціональним також вбачаємо інтеграцію Відділу комп'ютеризації і оргтехніки до складу Управління господарського забезпечення задля формування на його базі нового фахового підрозділу – Матеріально-технічного управління, яке би комплексно реалізовувало один із напрямків діяльності апарату глави держави, передбачене ч.1 ст.1 законопроекту, матеріально-технічне забезпечення діяльності Президента України.

Крім цього, спростити структуру апарату Президента України можна через припинення діяльності Управління зовнішньої політики, існування якого у такому форматі після корегування функцій апарату глави держави (поперед усього, п.1.2 ч.1 ст.2 законопроекту [2]), необхідність у чому доводиться вище, стає просто нераціональним. Натомість *вважаємо за доцільне децю розширити компетенцію Управління з питань внутрішньої політики*, поклавши на нього деякі функції з питань зовнішньої політики. Таким чином, це сприятиме ефективнішому використанню кадрового потенціалу «канцелярії Президента України».

У той же час вбачається досить невдалим поєднанням організаційних повноважень апарату Президента України, що є чи не найбільш емним сегментом його загальної компетенції, та як внутрішньої, так і зовнішньої кадрової роботи в один підрозділ – Управління організаційно-кадрової роботи (п.1.1 ч.1 ст.7 [2]). Діяльність з підбору і роз-

становки кадрів у самій «канцелярії Президента України» та забезпечення призначення та звільнення Президентом України відповідних посадових осіб, що відбувається на основі політичних рішень та враховуючи положення Рішення Конституційного Суду України від 07.05.2002 р. № 8-рп/2002 [22], може бути наслідком політико-правової відповідальності, не є суто організаційною та являє собою комплекс аналітичної, дорадчої, організаційної та навіть певною мірою контрольної роботи. Відтак, *наполягаємо на створенні у складі апарату Президента України окремого Кадрового управління.*

З огляду на відсутність у структурі апарату Президента України представників глави держави та їх апаратів набуває неоднозначності інший підрозділ – Управління взаємодії з Верховною Радою України, Конституційним судом України, Державною судовою адміністрацією, Кабінетом Міністрів України (п.1.1 ч.1 ст.7 [2]). З одного боку, усі відносини апарату глави держави з іншими органами та товариствами мають відбуватись виключно централізовано, через один підрозділ. З іншого боку, вказане управління зосереджене на співпрацю далеко не з усіма контрагентами апарату Президента України, як за ч.1 ст.5 законопроекту [2], а також вочевидь включає у себе, якщо не самих представників глави держави, то їх апарати, які так чи інакше, будуть підпорядковуватись не тільки відповідним представникам, але ще й керівництву даного управління. Отже, разом із підрозділом взаємодії апарату Президента України *рівноправними складовими основного допоміжного органу глави держави мають бути апарати представників Президента України*, під виключним керівництвом цих представників.

І врешті-решт, необхідним постає включення до запропонованої ст.7 законопроекту від 24.09.2008 р. структури апарату Президента України не тільки вищезазначеної Групи помічників, радників і консультантів Президента України, але й означеного у ч.2 ст.17 цього ж законопроекту *«підрозділу, який без-*

посередньо займається питаннями національної безпеки і оборони» [2], хоча у цьому разі й не можна визначити, який саме підрозділ мав на увазі авторський колектив законопроекту, а також Управління гуманітарної політики, на існування якого вказується у п.1.3 ч.1 ст.10 законопроекту.

Поряд із управліннями та відділами ще однією своєрідною організаційною формою підрозділів апарату глави держави виступає служба, якою у «канцелярії Президента України» згідно п.1.2, 1.3 ч.1 ст.7 законопроекту є Прес-служба та Служба Протоколу Президента України [2]. Разом із тим, через невизначеність у законопроекті особливостей того чи іншого статусу підрозділів апарату глави держави, відмінностей одного від іншого та їхньої ієрархії, з'ясувати природу та значення чи хоча би підтвердити наявність такого значення розподілу підрозділів апарату Президента України на управління, служби та відділи не вбачається можливим. Також існує необхідність у законодавчій визначеності не тільки загальної структури апарату глави держави, але й організаційної структури підрозділу апарату Президента України як єдиної моделі для усіх підрозділів. На нашу думку, оптимальним варіантом, враховуючи широке коло завдань і невелику граничну чисельність, для забезпечення прийняттого рівня фаховості та спеціалізації підрозділів буде нескладна організація апарату глави держави у вигляді чотирьохланкового ланцюжку: *Канцелярія Президента України – служба Канцелярії – департамент служби Канцелярії – відділ департаменту служби Канцелярії*<sup>23</sup>. Певна річ, поодиноким виключенням з цього правила має бути віднесення до загальної структури апарату Президента України радників і представників глави держави як окремих структурних одиниць.

Слід відмітити, що доволі суперечливим як за формою, так і за змістом є викладений

<sup>23</sup> Адаптуючи нашу модель до реалії законопроекту від 24.09.2008 р., найменування «служба Канцелярії» може бути замінено на «управління канцелярії».

у ст.8 законопроекту від 24.09.2008 р. перелік посадових осіб, які «на час повноважень Президента України ним призначаються та звільняються з роботи»<sup>24</sup> [2]. Так, очевидним недоліком даного формулювання є зобов'язання Президента України при закінченні його повноважень звільняти і так призначених на визначений термін посадових осіб, у чому за логікою потреби вже немає. Разом із тим, породжені таким чином трудові відносини взагалі будуть дещо нетиповими через їхню нібито «*строковість*», але у той же час і *безстроковість* аж до припинення за зовнішньо вираженим рішенням Президента України, яке навіть попри вказане законодавче зобов'язання, за порушення якого не передбачено політико-правову відповідальність, матиме суто *вольовий характер*.

Однак, у цьому питанні необхідно акцентувати увагу ще й на підставі звільнення з роботи цих посадових осіб. Наразі ст.ст.36, 40, 41 КЗпП України [23] та ст.ст.30, 31 Закону від 16.12.1993 р. [20] встановлені основні підстави припинення трудових відносин із працівниками, зокрема державними службовцями апарату Президента України. Звісно, що законопроект від 24.09.2008 р. у разі прийняття його в якості закону відповідно до ст.4 КЗпП може містити й інші підстави припинення трудових відносин із визначеним ч.1 законопроекту колом посадових осіб. Проте, навряд чи така підстава буде дійсно раціональною та об'єктивною відносно звільнених працівників, передусім, представників глави держави, керівника юридичного управління та головного бухгалтера, посади яких аж ніяк не належать до патрональної служби. На нашу думку, щодо керівника юридичного управління та головного бухгалтера

<sup>24</sup> Зауважимо, що Президент України чи будь-хто інший не може призначати на роботу «керівника канцелярії» та інших, оскільки статус «керівника канцелярії» та іншого відповідного посадовця виникає вже після такого призначення, натомість він може призначати осіб на посаду «керівника канцелярії» та інші посади.

лтера як очільників ординарних структурних підрозділів, що належать до так званої «середньої» ланки управління апарату Президента України, *потрібно запровадити загальний порядок призначення і звільнення* з посад як за п.1.8 ч.1 ст.10 законопроекту [2], а на заступників керівника апарату глави держави, які належать до його безпосереднього керівництва, якраз і поширити правила п.1.1 ч.1 ст.8 законопроекту. У той же час, якщо виходити з приписів п.1.5 ч.1 ст.10 законопроекту [2], згідно яких керівник апарату Президента України має вносити главі держави пропозиції<sup>25</sup> по призначенню і звільненню з посад заступників очільника апарату, то надання Президентіві України можливості реалізовувати такі пропозиції усуне означену невідповідність.

В цілому *відмічаємо, що правове регулювання питань призначення і звільнення з посад апарату глави держави здійснено у законопроекті на неналежному рівні*. Це підтверджує й протиріччя між ч.1 ст.8 та ч.6 ст.11 законопроекту від 24.09.2008 р. [2], що виражається в уповноваженні Першого помічника Президента України вносити главі держави пропозиції, до того ж для чогось ще й погоджені з «керівником канцелярії», щодо призначення та звільнення з посади прес-секретаря Президента України, тоді як він не відноситься до числа тих, що за ч.1 ст.8 мають призначатись і звільнятись безпосередньо Президентом України.

Подібні до вищевикладеного недоліки стосуються й закріпленого ст.9 законопроекту переліку посадових осіб апарату глави держави, прямо підпорядкованих Президентіві України. Стисло зауважимо, що *взагалі поза будь-яким підпорядкуванням главі держави залишилися працівники його патрональної служби*, як-то помічники, радники та прес-секретар Президента України, чим забезпечується фактичний розподіл поточного

<sup>25</sup> Хоча в межах ч.1 ст.15 законопроекту від 24.09.2008 р. [2] мають бути не пропозиції керівника апарату глави держави, а його подання.

управління апаратом глави держави між його керівником і Першим помічником Президента України. Сам факт підпорядкування главі держави керівника юридичного управління та головного бухгалтера<sup>26</sup> не стільки забезпечуватиме його контроль за діяльністю апарату Президента України (при тому, що п.1.1 ч.1 ст.7 законопроекту передбачається існування окремого Управління контролю [2]), скільки *обтяжить його нехарактерними внутрішньоуправлінськими повноваженнями та ускладнить роботу самого апарату Президента України*, тому що більш ефективною в контексті Закону від 16.07.1999 р. № 996-XIV буде співпраця головного бухгалтера не з об'єктом діяльності даного основного допоміжного органу, а з керівником юридичної особи – апарату Президента України. Щодо контролю за діяльністю апарату глави держави, то, як ми вже зазначали [1, с.224, 248], більш-менш прийнятним є варіант *проведення систематичних перевірок*, зокрема фінансової звітності, як самим главою держави, так й іншими уповноваженими державними органами, а також запровадження практики визначення відповідності керівництва апарату займаним посадам, формування моделі урівноваженої централізації апарату Президента України тощо.

Окремий важливий напрямок регулювання закону про апарат глави держави, на наше переконання, становить (принаймні, має становити) правовий статус, повноваження та гарантії діяльності посадових осіб й інших працівників апарату Президента України, що в цілому відображає як засади, так і деякі особливості практичної реалізації завдань апарату, вказує на рівень його централізації та модель внутрішнього управління. Одначе, відносно законопроекту від 24.09.2008 р. *відмічаємо неповноту та неоднозначність визначення ним компетенції посадових осіб апарату глави держави*, неузгодженість по-

<sup>26</sup> На що за відсутності у цьому потреби вказується й у інших нормах законопроекту, наприклад, п.1.11 ч.1 його ст.10.



вноважень його окремих посадовців, неврегульованість питань взаємодії керівництва та підрозділів апарату Президента України і т.д.

У контексті цього, поперед усього, маємо вказати на неправильний розподіл у апараті глави держави управлінських функцій, внаслідок чого керівник «канцелярії Президента України» разом із загальним керівництвом усіма підрозділами апарату мав здійснювати ще й безпосереднє керівництво двома управліннями, одне з яких – управління гуманітарної політики, що, як вище вже вказувалось, взагалі не відображене у структурі апарату Президента України, та чомусь відділом кадрів згідно п.1.3 ч.1 ст.10 законопроекту [2]. Натомість, очільник апарату глави держави *de lege ferenda* так і не набув формально виражених повноважень з координації діяльності своїми заступниками, керівництво якими дозволить значно поширити сферу його діяльності одразу на усі підрозділи апарату Президента України. Тому тут і *набуває ключового значення належний розподіл керівних повноважень між заступниками керівника апарату глави держави*, що як одна з правових засад організації апарату та з огляду на законодавчо гарантовану стабільність структури апарату, міг і мав би встановлюватись у законі про апарат глави держави<sup>27</sup>, а не самим керівником апарату глави держави, як це передбачено п.1.4 ч.1 ст.10 законопроекту [2].

При цьому, чи не єдиний підрозділ, керівництво очільника апарату глави держави яким є достатньо обґрунтованим, беручи до уваги його традиційні функції як керівника державного органу та юридичної особи – представництво апарату Президента України, хоча, що і не включено до визначеної ст.10 законопроекту від 24.09.2008 р. компе-

<sup>27</sup> У тому числі, у вигляді Схеми організації Канцелярії Президента України, яка вже пропонувалась нами та аналог якої входить до основ побудови сучасного Секретаріату Президента України: зокрема, див. Указ Президента України від 10.07.2009 р. за № 534/2009.

тенції [2], є фаховий підрозділ з відносин апарату Президента України. Одначе, правові засади статусу керівника апарату глави держави не можуть обмежуватись лише регламентацією його повноваження та особливостей проходження ним державної служби як за даним законопроектом, але повинні також стосуватись і питань відповідальності. Безсумнівним є те, що *керівник основного допоміжного органу глави держави, як його найвища посадова особа, має нести відповідальність за діяльність апарату Президента України в цілому*, метою та наслідками якої може бути поряд із карою винного керівника також припинення неналежної роботи апарату, виправлення недоліків і запобігання їх подальшому виникненню.

Разом із тим, покладаючи на керівника апарату глави держави відповідальність за діяльність усього апарату, *постає за доцільне збільшення обсягу його повноважень* задля забезпечення можливості вчасно і оперативно впливати на роботу апарату, тим самим попереджуючи необхідність притягнення його до відповідальності. Тому невизначеність законопроектом від 24.09.2008 р. таких важливих функцій керівника апарату Президента України, як-то безпосереднє керівництво заступниками та підрозділом з питань відносин, підготовка пропозицій главі держави щодо підвищення ефективності забезпечення діяльності Президента України і т.д., тим самим унеможлиблює покладення на нього відповідальності.

До речі, якщо виходити з п.1.12 ч.1 ст.10 даного законопроекту, в якому йдеться про «інші (відносно визначених п.1.1-1.11 ч.1 ст.10 – О.З.) доручення» Президента України керівнику його апарату [2], то усі визначені законопроектом повноваження слід розуміти як «доручення», що не відповідає дійсності. На відміну від доручень Президента України, які не належать до його актів та мають ненормативний конкретний і оперативний характер, закріплена ст.10 законопроекту компетенція керівника апарату глави держави складається з постійних нормативних і

остаточно неконкретизованих функцій, посадових обов'язків названої посадової особи.

Так чи інакше, наголошуємо, що *перегляду та вдосконалення потребує правовий статус не тільки керівника апарату глави держави, але й інших посадових осіб апарату*, зокрема Першого помічника Президента України. Зазначимо, що Перший помічник Президента України згідно визначеної ст.11 законопроекту його компетенції має чітко виражену організаційно-аналітичну роль (ч.2-5 ст.10), частково контрольну (ч.4 ст.10), що обумовлено у тому числі й керівництвом ним Групою помічників, радників і консультантів та відділом контролю, але Перший помічник не наділяється жодними повноваженнями, які би витікали з керівництва ним прес-службою і службою протоколу Президента України як за ч.1 ст.10 законопроекту [2]. Отже, враховуючи припустимість безпосередньої координації цим посадовцем діяльності названих підрозділів апарату глави держави *пропонуємо доповнити компетенцію Першого помічника Президента України повноваженнями з координації та контролю за організацією вільного доступу громадськості до інформації про діяльність Президента України, апарату і системи допоміжних органів глави держави, а також із вказаної вже раніше [1, с.279] перевірки дотримання вимог державного протоколу.*

Крім цього, як на нас, мають бути більш конкретизовані функції Першого помічника Президента України, за якими він «організаційно забезпечує діяльність Президента України» згідно ч.2 ст.11 законопроекту [2], що, судячи з обсягу організаційно-забезпечувальної роботи та зважаючи на інші досить ємні навантаження Першого помічника, фізично не може виконуватись самостійно Першим помічником Президента України. Відтак, позаяк організаційне забезпечення діяльності глави держави є одним із завдань усього апарату Президента України *необхідно законодавчо визначити роль Першого помічника у такому забезпеченні*, що полягає не стільки у здійсненні самого організаційного

забезпечення, скільки в організації такого забезпечення через керівництво відповідними підрозділами, організацію підготовки зустрічей і поїздок, координацію роботи «окремих працівників канцелярії»<sup>28</sup> тощо.

Дещо подібною до вищезазначеного вбачаємо передбачену ч.5 законопроекту від 24.09.2008 р. діяльність Першого помічника Президента України з забезпечення підготовки для Президента аналітичних матеріалів [2], яка співпадає з його іншою функцією за ч.4 законопроекту по керівництву створеними для підготовки аналітичних матеріалів робочими групами та комісіями. Вочевидь, що останнє є одним із проявів забезпечення Першим помічником підготовки аналітичних матеріалів, але яке може реалізуватись й у інших, не відображених у законопроекті напрямках, наприклад, координації аналітичної роботи інших підрозділів апарату Президента України чи Групи помічників, радників і консультантів. Також маємо вказати, що попри обумовлену прямо названим у п.1.2 ч.1 ст.6 законопроекту статусом Першого помічника, як керівника означеної Групи, пріоритетність дорадчого напрямку в його діяльності, *компетенція Першого помічника Президента України не включає жодних дорадчих завдань і функцій.*

Існує потреба у доопрацюванні також і тих положень законопроекту, що стосуються компетенції заступників керівника апарату глави держави, постійних представників Президента України та керівників структурних підрозділів. Так, коло повноважень заступників «керівника канцелярії» за законопроектом від 24.09.2008 р. взагалі майже не

<sup>28</sup> При цьому, потрібно встановити розумну предметну та посадову межу цієї координації, позаяк Перший помічник Президента України у контексті ч.4 ст.11 законопроекту [2] може координувати роботу інших працівників тільки в рамках виконання доручень Президента України, та через внутрішню ієрархію не має змоги у повному обсязі координувати (*але не контролювати*) діяльність керівника апарату глави держави, який до того ж сам за п.1.3 ч.1 ст.10 організовує виконання доручень Президента України.

було розкрито, більш того, визначення їхньої компетенції відповідно до п.1.3 ч.1 ст.12 законопроекту [2] переноситься навіть не на підзаконний нормативний рівень, а на рівень доручень Президента України та керівника його апарату, при тому, що останній згідно ч.1 ст.10 законопроекту має видавати не точні доручення, а правові розпорядження.

З огляду на це *раціональним вважаємо доповнення такого законодавчого регулювання їхніми основними повноваженнями* – координацією діяльності відповідних закріплених за ними законом підрозділів апарату глави держави, забезпечення як злагодженої роботи усередині конкретних підрозділів, так і взаємодії між різними складовими апарату Президента України, а також контроль за повним та своєчасним виконанням відповідними підрозділами покладених на них завдань. Іншою, не менш важливою функцією заступників керівника апарату Президента України, є заміщення очільника апарату на час його відсутності. Хоча таке правило й міститься у п.1.1 ч.1 ст.12 законопроекту, проте цього недостатньо для визначення конкретного замісника керівника апарату Президента України одразу з чотирьох заступників, три з яких взагалі мають однаковий статус. При цьому, у разі виконання якимось із заступників повноважень керівника апарату глави держави *стає неможливим продовження виконання ним тих повноважень заступника, що передбачають співпрацю з очільником апарату*, зокрема погодження заступника керівника з керівником апарату Президента України пропозицій щодо призначення та звільнення з посад працівників певних підрозділів апарату глави держави, як за п.1.2 ч.1 ст.12 законопроекту [2].

Як ми вже зазначали [1, с.251], представники Президента України, на яких покладений специфічний напрямок роботи, що потребує відповідного гарантування, повинні займати дещо відокремлене положення у загальній структурі та діяльності апарату глави держави. Саме з цією метою вище вже пропонувалось *сформуувати спеціальні апарати*

*представників*, які мають знаходитись під виключним підпорядкуванням самих представників. Окрім цього, для спрямування підзаконного регулювання діяльності постійних представників Президента України, що за ч.1 ст.13 законопроекту здійснюється главою держави, у законі про апарат Президента України належить не просто зафіксувати представлення представниками інтересів Президента України, як за п.1.1 ч.1 ст.13 [2], а дещо детальніше розкрити зміст такого представлення інтересів. У цьому контексті вбачаємо доцільність у включенні до законопроекту від 24.09.2008 р. завдань представників Президента України по забезпеченню взаємодії, підтримці та зміцненню постійних зв'язків глави держави з відповідними, у тому числі й місцевими, органами державної влади, дещо подібне якому згідно п.3, 4 Положення про Представника Президента України у Верховній Раді від 15.02.2008 р. за Указом № 133/2008 [24] вже виконується окремими представниками глави держави.

І насамкінець відмітимо, що компетенція керівників підрозділів апарату Президента України, яка повністю встановлюється у положеннях про ті чи інші підрозділи, теж має бути, принаймні у загальних рисах, окреслена у законі про апарат глави держави, закладаючи тим самим основу правового статусу даної групи посадових осіб. Відтак, *неприйнятним* є запропонований ст.14 законопроекту [2] варіант формального закріплення окремих обов'язків керівників підрозділів, натомість, до законодавчо визначеної компетенції керівників підрозділів апарату глави держави слід віднести раніше пропоноване нами [1, с.283] виконання та забезпечення виконання підрозділами апарату рішень Президента України та вищого керівництва основного допоміжного органу глави держави.

Поза цим, маємо зауважити неузгодженість ч.1 ст.15 законопроекту від 24.09.2008 р із Законом «Про державну службу» від 16.12.1993 р. у частині, що передбачає призначення першого заступника та заступників керівника апарату глави держави на посади

«на підставі результатів конкурсу, проведеного відповідно до вимог Закону України «Про державну службу» [2]. При цьому, оскільки посади заступники керівника апарату згідно п.1.1 ч.1 ст.6 цього ж законопроекту відносяться до першої категорії посад державних службовців, то правовою основою призначення на ці посади буде не ст.15 Закону від 16.12.1993 р., а ст.27 даного Закону [20], яка тільки вказує на конкурсний характер зайняття високих посад, що належать до першої – третьої категорії, але не містить означених у законопроекті вимог до проведення такого конкурсу. Таким чином, дотримуючись положень ч.1 ст.15 законопроекту, *призначення осіб на посади заступників керівника апарату Президента України буде юридично неможливим аж до включення саме до Закону «Про державну службу» норм, які би регламентували проведення конкурсу на зайняття названих посад.*

Інша норма ст.15 законопроекту від 24.09.2008 р, а саме ч.2, наводить не менш суперечливе правило, за яким «робота в канцелярії є різновидом державної служби, а працівники канцелярії є посадовими особами» [2], однозначність якого дозволяє розуміти, що уся робота усіх працівників «канцелярії» є державною службою посадових осіб. Варте уваги те, що недоліки даного визначення законопроекту були перенесені до запропонованого Рекомендацією ГНЕУ Апарату Верховної Ради варіанту врегулювання статусу державних службовців апарату глави держави, за яким «*усі службовці канцелярії, які займають штатні посади, є державними службовцями і на них розповсюджується дія законодавства про державну службу*» [11]. Зазначимо, що працівниками апарату глави держави, як втім і будь-якого іншого державного органу, є не тільки державні службовці, але й *інші службовці*<sup>29</sup>, зокрема технічні

службовці, до числа яких згідно Класифікатору професій від 26.12.2005 р. [25] відносяться оператори машин для оброблення текстів, діловоди, секретарі, стенографісти й т.д., робота яких не може вважатись державною службою. Рекомендуючи закріпити вищенаведену норму, Головне науково-експертне управління, втім як і суб'єкт права законодавчої ініціативи, який подав даний законопроект, *де-факто пропонує надати таким технічним службовцям апарату Президента України статус державних службовців*, що за нашим переконанням є неогрунтованим. Так чи інакше, за потреби, цілком достатнім для забезпечення належної діяльності апарату глави держави буде поширення на вищевказаних працівників певних, пов'язаних із їх службовою діяльністю, обмежень.

На нашу думку, досить неконструктивною за обставин вище відміченої неповноти регулювання даним законопроектом ключових питань побудови апарату глави держави є *практика простого дублювання законопроектом від 24.09.2008 р. і так вже діючих інших норм законодавства*. В якості приклада вкажемо на ч.3 ст.15 цього законопроекту [2], що висуває до посадових осіб апарату Президента України вимоги у приналежності до громадянства України, наявності відповідного рангу та вищої освіти, не менш ніж п'ятирічного досвіду державної служби та володінні державною мовою. При цьому, громадянство України осіб, що вступають та перебувають на державній службі вже передбачено ст.4 Закону від 16.12.1993 р. [20]; наявність відповідного рангу обумовлена з одного боку ч.7 ст.26 та з іншого – ч.8 ст.26 і ч.1 ст.27 названого Закону; вимога наявності вищої освіти та володіння державною мовою міститься у п.2.6, 2.7 Довідника типових професійних характеристик посад державних службовців від 01.09.1999 р. за Наказом Го-

<sup>29</sup> До числа яких, відповідно до ч.2 ст.17 законопроекту [2], також можуть відноситись й відряджені до апарату Президента України посадові особи Міністерства оборони, СБ України, інших воєнізованих

формувань та правоохоронних органів, які за деяким виключенням не перебувають на *цивільній* державній службі.



ловдержслужби № 65 [26]. Щодо вимоги наявності п'ятирічного стажу державної служби, яка навіть не диференціюється залежно від посади, то у разі призначення на посади першої категорії державної служби, як-то посади керівника апарату глави держави та його заступників, вона майже втрачає сенс у контексті вже згаданих ч.8 ст.26 і ч.1 ст.27 Закону «Про державну службу» від 16.12.1993 р. [20], які передбачають поступове отримання особою рангу, який дозволить їй бути призначеним керівником апарату чи його заступником. У той же час негативно розцінюємо встановлення вимоги наявності п'ятирічного стажу для зайняття посад третьої та нижчих категорій, що *унеможлиблює*<sup>30</sup> прийом на державну службу на ці посади апарату Президента України, що у свою чергу може розглядатись як порушення гарантованого ст.38 Конституції України [5] права рівного доступу до державної служби, у тому числі, й у апараті глави держави.

Доволі невдалим та не функціональним вважаємо виділення в окрему ст.16 законопроекту гарантій та компенсацій. Попри задекларовану назвою статті доречну і позитивну спрямованість законодавчого регулювання, три з усього чотирьох норм ст.16 законопроекту складаються з вже наданих працівникам – державним службовцям іншими актами законодавства гарантій, до того ж не зовсім правильно сформульованих. Так, права, обов'язки та відповідальність державних службовців апарату Президента України визначаються не тільки законодавством про державну службу, як вказується у ч.1 ст.16 законопроекту [2], але ще, принаймні, Кодексом законів про працю [23]. Оплата праці

працівників «канцелярії» здійснюється не лише відповідно до Закону «Про державну службу», як за ч.2 ст.16 законопроекту, а також згідно Конституції України, Закону «Про оплату праці» від 24.03.1995 р. за № 108/95-ВР та інших нормативно-правових актів. Закріплене ч.4 ст.16 законопроекту право працівників апарату глави держави створювати профспілки вже було на законодавчому рівні визначене ст.36 Конституції України [5] та Законом «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 р. № 1045-XIV. Окремо необхідно відмітити, що *через неточність формулювання у ч.4 ст.16 законопроекту права на судовий захист працівників апарату Президента України в рамках законопроекту воно було обмежене* можливістю оскаржувати лише діяння та нормативно-правові акти керівництва «канцелярії», не включаючи означене у ч.2 ст.19 Кодексу адміністративного судочинства від 06.07.2005 р. № 2747-IV [28] оскарження правових актів індивідуальної дії.

Разом із тим, і норму ч.3 ст.16 законопроекту від 24.09.2008 р. не можна у повній мірі назвати гарантією працівникам апарату Президента України, позаяк вона стосується лише керівника апарату та його першого і звичайних заступників, прирівнюючи їх «за умовами фінансово-матеріального забезпечення» відповідно до міністра, першого заступника та заступника міністра [2]. З огляду на це та задля спрощення механізму надання гарантій та компенсацій *цілком логічним вбачаємо подібне прирівнювання й інших посадових осіб апарату Президента України в умовах оплати праці та матеріального забезпечення до працівників Секретаріату Кабінету Міністрів*, що поширить на них дію гарантій, які визначаються згідно п.22, 23 Положення про Секретаріат Уряду від 12.08.2009 р. за Постановою № 850 [29]. Таким чином, підсумовуючи зазначимо, що законопроект від 24.09.2008 р. не надає працівникам апарату Президента України жодних додаткових, порівняно з загальними для працівників-державних службовців, гарантій.

<sup>30</sup> Через верховенство закону поряд із підзаконними нормативно-правовими актами у даному випадку не можна застосувати закріплене п.2.5 Наказу Голодержслужби від 01.09.1999 р. [26] та п.11 Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників від 29.12.2004 р. за Наказом Мінпраці № 336 [27] виключення з правила обов'язкової наявності освіти та стажу для зайняття певних посад державних службовців.

Погоджуючись із запропонованою у ч.1 ст.17 законопроекту від 24.09.2008 р. [2] заборонаю прикомандирування до апарату Президента України військовослужбовців і співробітників правоохоронних органів, маємо висловити заперечення на допущення ч.2 ст.17 виключень із даного правила. Навіть попри визначений напрямок діяльності таких працівників – збереження державної таємниці та їх обмежену кількість, що порівняно з попередніми редакціями законопроекту [3, 4], була удвічі зменшена до одного відсотку від загальної чисельності працівників апарату, *суспільної потреби у відрядженні військовослужбовців і співробітників правоохоронних органів*<sup>31</sup> до апарату Президента України немає. Відповідно до ст.21 Закону України «Про державну таємницю» від 21.01.1994 р. № 3855-ХІІ [30], в апараті глави держави має бути сформований режимно-секретний орган, основною вимогою до працівників якого є не приналежність до мілітаризованої державної служби, а наявність допуску до державної таємниці. Тому прикомандирування до апарату Президента України, повноваження якого за ч.1 ст.2 законопроекту [2] не вимагають обов'язкової участі в діяльності «канцелярії» військовослужбовців і співробітників правоохоронних органів, відбуватиметься не з об'єктивних, а з інших підстав, актуальних, передусім, для керівника апарату Президента України, який згідно п.1.8 ч.1 ст.10 законопроекту й здійснюватиме дане призначення.

Щодо іншої статті законопроекту від 24.09.2008 р., а саме ч.1 ст.18, першочергово належить відмітити зауваження Головного науково-експертного управління Апарату

<sup>31</sup> Як і за ч.3 ст.17 законопроекту не повинні бути «*в ранзі генералів*» [2], хоча законодавством України ніякі «ранги генералів» не передбачені. Відтак, маємо виправити вказане невдале формулювання на «військові звання вищого офіцерського складу та спеціальні звання вищого начальницького складу», що існують відповідно до ст.5 Закону від 25.03.1992 р. № 2232-ХІІ та Постанови Кабінету Міністрів УРСР від 29.07.1991 р. № 114.

Верховної Ради [11] стосовно використання при закріпленні граничної чисельності апарату Президента України неприцільного як для закону слова «встановити»<sup>32</sup>, яке нібито має розпорядчий характер. При цьому, *ГНЕУ Апарату Верховної Ради допускає методологічну помилку розглядаючи означене окреме слово поза його контекстом*. У дійсності норма законопроекту від 24.09.2008 р., що встановлює максимальну кількість працівників апарату глави держави, є постійним багаторазовим використанням правилом та не має оперативного-розпорядчого характеру, а відтак розпорядчий характер окремо взятого слова «встановити» не поширюється на всю ч.1 ст.18 законопроекту [2]. Так чи інакше, у цьому разі незрівнянно більше значення для організації апарату Президента України має зміст вказаної статті, а не її форма.

Отже, законопроектом пропонується встановити граничну чисельність працівників апарату глави держави на рівні двоста осіб, чверть яких віднесена до складу неіснуючого «*управління господарського обслуговування*» замість справжнього підрозділу апарату (п.1.1 ч.1 ст.7 [2]) – Управління господарського забезпечення. Тільки відповідно до ст.7 законопроекту, яка, як вище вже вказувалось, містить перелік не усіх підрозділів апарату глави держави, до апарату входять вісімнадцять підрозділів, але за незрозумілими ознаками була визначена гранична чисельність лише суперечливого «управління господарського обслуговування». Як варіант, можна було би врахувати пропозицію Комітету Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, викладену у його Поданні від 05.02.2009 р. [18] щодо якомога найбільш детального обґрунтування показників граничної чисельності працівників апарату глави держави. Проте, на нашу думку, позаяк гранична чисельність є тією межею, яка ґрунтується на обся-

<sup>32</sup> Але яке все ж таки доволі ефективно використовується у законодавстві, наприклад, у ст.25 Закону від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ [20].

гах та трудомісткості завдань і функцій апарату глави держави, кількості та організаційній складності його структурних одиниць, а також обсягах фінансування діяльності, *в цілому законодавчо закріпленою має бути саме загальна гранична чисельність працівників апарату Президента України*. Належне правове регулювання граничної та фактичної чисельності працівників тих чи інших підрозділів апарату глави держави стає можливим за визначеності, щонайменш, компетенції та організації певного підрозділу<sup>33</sup>, але що встановлюються вже на підзаконному рівні.

Варта уваги й неузгодженість джерела утримання вищезначеного «управління господарського обслуговування» (чи Управління господарського забезпечення), яким за ч.1 ст.18 законопроекту мають бути передбачені Державним бюджетом *«на забезпечення діяльності Президента України»* кошти [2], із вимогою п.1.6 ч.1 ст.10 законопроекту щодо обов'язкового визначення структури та штатної чисельності усіх без винятку підрозділів апарату глави держави в межах інших коштів Державного бюджету, які передбачаються вже *«на утримання канцелярії Президента України»*. Відмітимо, що дана колізія обумовлена, поперед усього, не розмежованістю у законопроекті джерел фінансування апарату глави держави. Вважаємо, що за умов одразу подвійного фінансування апарату *de lege ferenda* потрібно виходити з того, що кошти, передбачені на утримання апарату глави держави, мають спрямовуватись тільки на матеріальне забезпечення самого апарату та фінансове, матеріально-технічне та соціально-побутове забезпечення його працівників, тобто підтримання своерідної *«працездатності»* апарату Президента України, яке не пов'язане з безпосереднім забезпеченням ним діяльності глави держави<sup>34</sup>, що є окремою статтею видатків Державного бюджету.

вного бюджету.

Іншим недоліком цієї плутанини у джерелах фінансування апарату Президента України є вказане у ч.4 ст.18 законопроекту [2] направлення керівником «канцелярії» Рахунковій палаті звіту тільки щодо використання коштів, виділених на забезпечення діяльності Президента України. Якщо доцільність звітування по використанню цих коштів, зважаючи, що забезпечення діяльності глави держави здійснює не лише його апарат, а уся система допоміжних органів, може піддаватись сумніву, то *безперечною є необхідність звітування керівником «канцелярії» ще й за використання коштів, наданих на утримання канцелярії Президента України*.

Маємо висловити також заперечення на висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради стосовно недоцільності включення в законопроект від 24.09.2008 р. норми щодо необхідності врахування встановленої законом чисельності працівників апарату глави держави при визначенні обсягів його видатків (ч.4 ст.19 законопроекту [2]), подібна якій міститься й у нашому законопроекті від 01.04.2009 р. [1, с.284]. На нашу думку, таке правило, метою запровадження якого є, передусім, лише врахування кількості працівників апарату Президента України, не суперечить Бюджетному кодексу України від 21.06.2001 р. № 2542-III [31], а тому відповідно до ч.2 ст.4 цього Кодексу може застосовуватись при здійсненні бюджетного процесу. Порядок складання проекту Державного бюджету визначається Главою 6 Бюджетного кодексу, яка у той же час не містить норм, які би прямо чи опосередковано стосувались питань, що пропонується врегулювати в законі про апарат глави держави. Відтак, якщо така норма закону не

<sup>33</sup> Тому виникає потреба у перегляді взагалі ніяк не необґрунтованого показнику граничної чисельності «управління господарського обслуговування».

<sup>34</sup> На що побічно вказує ч.2 ст.18 законопроекту

від 24.09.2008 р., а саме штатний розпис, як внутрішньоорганізаційний документ, визначається в межах коштів на утримання апарату глави держави, а кошторис видатків, як одна з передумов його діяльності – в межах коштів на забезпечення діяльності Президента України.

змінює існуючого порядку, а тільки доповнює, конкретизує його (із чим погоджується навіть ГНЕУ Апарату Верховної Ради), вона, як одна з гарантій належного фінансового забезпечення апарату глави держави, повинна виконуватись у бюджетному процесі.

Однак, усе ж таки варто погодитись із зауваженням ГНЕУ Апарату Верховної Ради щодо деякої неточності формулювання п.2.1 ч.2 ст.19 «Прикінцевих положень» законопроекту від 24.09.2008 р. [2], який де-юре створює для вже працюючих працівників «канцелярії Президента України» привілеї, значно звужуючи коло підстав припинення з ними трудових правовідносин із ініціативи роботодавця. Як на нас, практичним призначенням даної норми має бути, поперед усього, забезпечення передбаченого законом зменшення кількості працівників апарату глави держави, тому пропонуємо викласти її у наступній редакції: «Чисельність працівників Канцелярії Президента України приводиться у відповідність із законом шляхом припинення трудового договору з ініціативи Керівника Канцелярії Президента України у зв'язку з скороченням граничної чисельності працівників Канцелярії Президента України».

Крім цього, Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради в цілому правильно відмічає, що парламент не повноважений надавати Президенту України доручення щодо приведення його актів у відповідність закону [11], що, як на нас, слід дещо переіначити – глава держави не зобов'язаний виконувати такі доручення Верховної Ради України. Але оскільки вже були прецеденти надання Президенту України додаткових, невизначених Основним Законом, повноважень<sup>35</sup> (як сукупності прав і обов'язків), на практиці цілком можливим є покладання на Президента України даного обов'язку. Його ж виконання відбувати-

<sup>35</sup> Мається на увазі, передусім, суперечливе уповноваження глави держави на ліквідацію судів загальної юрисдикції, як за ч.1 ст.20 Закону України «Про судоустрій України» від 07.02.2002 р. за № 3018-III.

меться не під примусом закону, а через авторитет закону та неможливість реального забезпечення діяльності глави держави до приведення підзаконної правової бази<sup>36</sup> у відповідність із цим, а також перспективну можливість оскарження невідповідних закону актів Президента України у порядку конституційного та адміністративного судочинства.

І хоча ми погоджуємось із узагальнюючим висновком Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України щодо доцільності відхилення законопроекту від 24.09.2008 р. [11], проте не поділяємо його впевненості у значущості наведених ним аргументів на користь такого висновку та відсутності потреби у формулюванні інших зауважень. Так, одним із аргументів, перешкоджаючих законодавчій регламентації, є, наприклад, «притаманна для деяких підзаконних нормативно-правових актів» нумерація структурних частин законопроекту від 24.09.2008 р. [11]. Відтак, *Головне науково-експертне управління, загалом зосереджуючись на деяких несуттєвих прогалинах, не звертає увагу на вищерозглянуті нами дійсно визначальні недоліки даного законопроекту.*

При цьому, серед основних причин значної кількості недоліків законопроекту від 24.09.2008 р. маємо визначити справжню мету підготовки та подання означеного законопроекту. Для цього необхідно розглянути Подання Ю.А. Кармазіна та М.В. Кравченка від 28.11.2002 р. ще на другу редакцію цього законопроекту від 28.11.2002 р. під реєстр. № 2297 [32], що носить яскраво виражений емоційно-політичний характер та перенасичене безпідставними та непідтвердженими

<sup>36</sup> Яка складається переважно з правових актів Президента України (Указ від 14.10.2005 р. № 1445/2005, Указ від 04.11.2005 р. № 1548/2005, Указ від 10.07.2009 р. № 534/2009 тощо), жоден із яких не був вказаний суб'єктом права законодавчої ініціативи, який подав законопроект, у Пояснювальній записці від 24.09.2008 р. при характеристиці стану нормативно-правової бази у сфері регулювання законопроекту від 24.09.2008 р.



фактами звинуваченнями тоді ще Адміністрації Президента України в державному перевороті, узурпації влади, корупції тощо. Разом із тим, саме це Подання вказує на одну зі справжніх причин подання названими народними депутатами законопроекту про апарат глави держави – це проведення «*тестової перевірки на порядність поглядів і помислів (народних депутатів України – О.З.)*» [32], яка вочевидь, також є метою подання аналогічного законопроекту від 24.09.2008 р. При цьому, серед очікуваних результатів прийняття законопроекту від 24.09.2008 р. суб'єкт права законодавчої ініціативи у Пояснювальній записці до проекту Закону України від 24.09.2008 р. [14] вбачає лише припинення незаконного втручання допоміжних органів глави держави в діяльність органів виконавчої влади, однак, не підвищення ефективності забезпечення діяльності Президента України, що й зумовило непродуманість та відірваність від практики норм законопроекту. Вважаємо, що *саме оптимізація організації та діяльності допоміжних органів Президента України і має бути основною метою підготовки і прийняття законів про апарат глави держави, про систему допоміжних органів глави держави тощо, та тільки у такому разі законодавче регулювання буде дійсно належним.*

Таким чином, стосовно розглянутих питань підкреслимо наступне. По-перше, сьогодні існує нагальна суспільна необхідність та юридична спроможність законодавчого регулювання організації та діяльності апарату Президента України. По-друге, законопроект про апарат глави держави від 24.09.2008 р. за більшістю своїх положень не сприятиме впровадженню роботи апарату Президента України та підвищенню ефективності забезпечення діяльності глави держави. По-третє, ключовими напрямками найдетальнішої законодавчої регламентації, поряд із визначенням правового статусу апарату Президента України у державному апараті, має бути також встановлення виключної компетенції, механізму відносин, структури апарату глави

держави, а також повноважень його посадових осіб, що законопроектом від 24.09.2008 р. належним чином не врегульовувалось.

І насамкінець, вважаємо, що до розгляду Верховною Радою України питання прийняття закону про апарат глави держави, його проекти мають піддаватись експертизі не лише Головного експертно-наукового управління Апарату Верховної Ради, але й іншими науковцями та фахівцями, виноситись на широке громадське обговорення, позаяк тільки у цьому разі закон про апарат Президента України буде дійсно дієвим регулятором суспільних відносин, комплексно визначаючим правила функціонування основного допоміжного органу Президента України.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Зозуля О. І. Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності : монографія / О. І. Зозуля ; за ред. О. В. Марцеляка. – Х. : Харків юридичний, 2008. – 304 с.
2. Проект Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» : від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 (поданий народним депутатом Ю. А. Кармазіним) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128298).
3. Проект Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» : від 12.10.2002 р., реєстр. № 2297 (поданий народним депутатом Ю. А. Кармазіним) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=24464](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=24464).
4. Проект Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби,

що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» : від 28.11.2002 р., реєстр. № 2297 (поданий народними депутатами Ю. А. Кармазіним, М. В. Кравченком) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=26094](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=26094).

5. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

6. Зозуля О. І. Адміністрація Президента Росії: організаційно-правові засади формування та діяльності : монографія / О. І. Зозуля. – Х. : Харків юридичний, 2009. – 160 с.

7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : від 21.07.1997 р., № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

8. Пояснювальна записка до Проекту Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 12.10.2002 р., реєстр. № 2297 : від 12.10.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=24503](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=24503).

9. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на Проект Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 28.11.2002 р., реєстр. № 2297 : від 10.12.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=26848](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=13280&pf35401=26848).

10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про тимчасову заборону підвищення цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, що надаються громадянам України» (справа про комунальні послуги) : від

02.03.1999 р., № 2-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 10.

11. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на Проект Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 : від 19.01.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=133687](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=133687).

12. Зозуля О. І. Відповідальність Президента України за організацію та діяльність допоміжних органів глави держави / Зозуля Олександр Ігорович // Другі конституційні читання : збірка тез наук. доповідей і повідомлень міжнародної наук. конф. молодих учених, аспірантів і студентів, присвячена пам'яті академіка права Ю. М. Тодики / за заг. ред. проф. А. П. Гетьмана (29-30 травня 2009 р.). – Х. : Права людини, 2009. – С. 246-249.

13. Указ Президента України «Про створення Секретаріату Президента України» : від 14.10.2005 р., № 1445/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2650.

14. Подання Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування на Проект Постанови «Про прийняття за основу Проекту Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 05.02.2009 р., реєстр № 3215/П : від 05.02.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=34376&pf35401=134786](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=34376&pf35401=134786).

15. Закон України «Про звернення громадян» : від 02.10.1996 р., № 393/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

16. Марцеляк О. В., Зозуля О. І. Повноважний Представник Президента України з питань додержання прав і свобод людини і громадянина: проблеми регулювання статусу /

Марцеляк О. В., Зозуля О. І. // Наук. вісник Ужгородськ. нац. ун-ту. Серія Право. – 2008. – Вип. 9. – С. 154–160.

17. Зозуля О. І. Право Президента України на допоміжні органи / Зозуля О. І. // Права людини у філософському, політологічному, соціологічному та правовому вимірах : тези Міжнародної наук.-практ. конф. студентів, аспірантів та молодих вчених. – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2008. – С. 10–12.

18. Пояснювальна записка до Проекту Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 24.09.2008 р., реєстр. № 3215 : від 24.09.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128476](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=33436&pf35401=128476).

19. Зозуля О. І. Канцелярія Президента України: правові засади побудови апарату глави держави / О. І. Зозуля // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 152–182 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08zoiagd.pdf>.

20. Закон України «Про державну службу» : від 16.12.1993 р., № 3723-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

21. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про віднесення посад працівників Секретаріату Президента України до відповідних категорій посад державних службовців» : від 24.12.2005 р., № 572-р // Офіційний вісник України. – 2005. – № 52. – Ст. 3356.

22. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) : від 07.05.2002 р., № 8-рп/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 20. – Ст. 993.

23. Кодекс законів про працю України : від 10.12.1971 р., № 322-VIII // ВВР Української РСР. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.

24. Указ Президента України «Про Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України» : від 15.02.2008 р., № 133/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 13. – Ст. 323.

25. Наказ Державного комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики «Про затвердження національних класифікаторів, зміни до державного класифікатора та скасування чинності державних класифікаторів» : від 26.12.2005 р., № 375 // Справочник кадровика. – 2006. – № 4.

26. Наказ Головного управління державної служби України «Про Довідник типових професійних характеристик посад державних службовців» : від 01.09.1999 р., № 65 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 1.

27. Наказ Міністерства праці та соціальної політики України «Про затвердження Випуску 1 «Професії працівників, що є загальними для всіх видів економічної діяльності» Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників» : від 29.12.2004 р., № 336 // Бізнес – Бухгалтерія. Право. Податки. Консультації : збірник систематизованого законодавства. – 2006. – № 8.

28. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.

29. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України» : від 12.08.2009 р., № 850 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 61. – Ст. 2164.

30. Закон України «Про державну таємницю» : від 21.01.1994 р., № 3855-ХІІ // ВВР України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.

31. Бюджетний кодекс України : від 21.06.2001 р., № 2542-III // ВВР України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.

32. Подання на Проект Закону України «Про канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від

28.11.2002 р., реєстр. № 2297 : від 28.11.2002 р. | ?id=&pf3511=13280&pf35401=26118.  
 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
[http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34)

*Зозуля О. І. Реалії законодавчого забезпечення організації та діяльності апарату Президента України / О. І. Зозуля // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 264–291 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09zoiaru.pdf>*

Виконано аналіз існуючих реалій законодавчого забезпечення організації та діяльності апарату Президента України, визначено можливість і доцільність запровадження закону про апарат глави держави у представленому на розгляд варіанті, його узгодженість з іншим законодавством. Встановлено належні основи подальшого законодавчого регулювання побудови апарату Президента України.

\*\*\*

*Зозуля О.И. Реалии законодательного обеспечения организации и деятельности аппарата Президента Украины*

Выполнен анализ существующих реалий законодательного обеспечения организации и деятельности аппарата Президента Украины, определена возможность и целесообразность принятия закона об аппарате главы государства в представленном на рассмотрение варианте, его согласованность с другим законодательством. Установлены надлежащие основы дальнейшего законодательного регулирования построения аппарата Президента Украины.

\*\*\*

*Zozulja O.I. The Reality of Legislative Support of Organization and Activity of the Apparatus of the President of Ukraine*

The analysis of existing realities of legislative support of the organization and activity of the apparatus of the President of Ukraine is made, possibility and expediency of an adoption of law about apparatus of the head of the state in the variant submitted to consideration, its coordination with other legislation is defined. Appropriate bases of the further legislative regulation of construction of the apparatus of the President of Ukraine are established.

Форум права