

УДК 342.519(477)

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

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АПАРАТУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

**Ключові слова:** *правове регулювання, організація і діяльність, апарат глави держави, Адміністрація Президента України*

Організація та діяльність апарату Президента України як і будь-якої державної інституції вимагає своєї актуальної правової регламентації, яка би у повній мірі, своєчасно та ефективно регулювала суспільні відносини з забезпечення виконання Президентом України його конституційних повноважень. Дане положення логічно обумовлюється закріпленим у ст.1 Конституції України [1] принципом правової держави. Зазначимо, що належне нормативно-правове забезпечення функціонування Адміністрації Президента України є однією з передумов формування повноцінної системи допоміжних органів Президента України та оптимальної для Української держави моделі апарату глави держави. З огляду на це й вбачаємо актуальними питання дослідження форм правового регулювання діяльності апарату Президента України.

Зауважимо, що проблематика правового регулювання діяльності ні апарату Президента України, ні інших допоміжних органів глави держави у юридичній науці раніше не розглядалась. Тому *метою нашої роботи є аналіз джерел, способів, методів, типів й видів правового регулювання діяльності апарату глави держави в Україні, встановлення їх взаємної узгодженості, а також належності та відповідності потребам забезпечення ефективної діяльності Президента України. Її новизна міститься у співставленні і порівнянні загальних вчень теорії права та практики правового регулювання діяльності апарату глави держави, а також у вироблених пропозиціях щодо вдосконалення правового регулювання діяльності апарату*

*Президента України*<sup>1</sup>.

Поперед усього, належить відмітити, що в зазначеному контексті ми виходимо з необхідності наближеного розуміння форм правового регулювання і форм права. В теорії права під формами права (або правового регулювання) узагальнено розуміють державно-офіційні способи закріплення і зовнішнього прояву правових норм [2]. Сутність правового регулювання і полягає у дії за допомогою правових норм та інших юридичних засобів на поведінку осіб з метою упорядкування, охорони та розвитку суспільних відносин. Тому зважаючи на вищевикладене і *пропонуємо розглядати форми правового регулювання діяльності апарату Президента України як комплекс правових засобів і норм, що застосовується у встановленому порядку уповноваженими суб'єктами до впорядкування суспільних відносин з організації та діяльності апарату Президента України по забезпеченню здійснення Президентом України його конституційних повноважень.*

Як нами вже вказувалось [3], апарат Президента України посідає досить неоднозначне місце у державному апараті України, являючи собою своєрідний державний орган, що не належить до загальної системи державних органів, тому й форми правового регулювання його діяльності мають відповідну специфіку.

Характеризуючи правове регулювання діяльності апарату Президента України, доцільно першочергово розглянути його суб'єктів. Так, *серед основних суб'єктів правового регулювання діяльності апарату Президента України маємо зазначити Президента України, Верховну Раду України, керівника апарату глави держави, а також Кабінет Міністрів України.* Певна річ, що вказані суб'єкти наділяються різними повноваженнями по регулюванню суспільних відносин з формування апарату глави держави в Україні, але в цілому саме їх нормотворчість і формує правову основу функціонування основного допоміжного органу Президента України.

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

Разом із цим, *не варто до числа суб'єктів правового регулювання діяльності апарату Президента України відносити окремі міністерства та відомства, інші органи виконавчої влади, правотворчість яких у даному разі має загальний характер, не направлена безпосередньо на апарат Президента України та лише побічно зачіпає певні сторони організації виконання апаратом Президента України покладених на нього повноважень із забезпечення діяльності глави держави.* Крім цього, додатково акцентуємо увагу на тому, що акти правосуддя як такі, що не створюють нових правових норм, не належать до числа джерел правового регулювання діяльності Президента України. Хоча в юридичній науці все ще дискусійним залишається питання щодо правотворчої функції Конституційного Суду України, однак ми схилиємось до того, що орган конституційного судочинства хоча й повноважний скасовувати відповідні норми прав, якими регулюється діяльність апарату Президента України, але він *не наділений волею самостійно впорядковувати певні відносини по забезпеченню діяльності глави держави*, тим більше, що його така діяльність не носила би системного цілеспрямованого характеру.

Близькою до вищерозглянутої підстави класифікації форм правового регулювання діяльності апарату Президента України є диференціація таких форм за юридичною силою джерел, у яких виражені відповідні правові норми. Отже, передусім, належить вказати на Конституцію України як правовий акт вищої юридичної сили, зокрема, це ч.2 ст.19, ст.102, п.28 ч.1 ст.106 Основного Закону України [1], які закладають основи правового статусу апарату Президента України. *Наразі все ще не набуло належного поширення законодавче регулювання діяльності основного допоміжного органу глави держави*, в законодавстві існують лише поодинокі норми, що регулюють окремі аспекти забезпечення та практичної роботи апарату глави держави. В якості прикладу вкажемо Закон України про Державний бюджет на конкретний рік, що встановлює фінансову основу діяльності апарату Президента України, та Закон «Про Кабінет Міністрів України» від

16.05.2008 р. № 279-VI [4], ст.28 якого присвячена питанням взаємодії уряду, його органів і посадових осіб з апаратом глави держави й іншими допоміжними органами Президента України. Так чи інакше, як ми вже зазначали [5], сьогодні і практично доцільним, і науково обґрунтованим є врегулювання основного масиву суспільних відносин, що виникають у сфері забезпечення діяльності Президента України, саме на законодавчому рівні.

Наступний рівень правової регламентації діяльності апарату Президента України становлять підзаконні правові акти. Безперечно, що *здебільшого підзаконне регулювання діяльності апарату глави держави здійснює сам Президент України*, який реалізуючи надане йому п.28 ч.1 ст.106 Конституції України [1] право на допоміжні органи, самостійно визначає організацію, структуру та повноваження як апарату, так і інших допоміжних органів глави держави. Базисним актом Президента України, що комплексно регламентує інститут апарату глави держави в Україні, сьогодні є відповідне Положення про Адміністрацію Президента України, затверджене Указом Президента від 02.04.2010 р. № 504/2010 [6]. При цьому, зауважимо, що істотно доповнюють нормативно-правове регулювання діяльності апарату Президента України індивідуально-правові акти глави держави, як-то, наприклад, Указ Президента від 19.05.2009 р. № 339/2009 [7] про призначення Глави Секретаріату Президента України. Поряд із цим *не менш об'ємним є підзаконне регулювання діяльності апарату глави держави з боку його керівника*, який відповідно до пп.1, 2 п.9 вищезазначеного Положення про Адміністрацію видає розпорядження, у тому числі, з питань здійснення загального керівництва апаратом глави держави, координації діяльності його підрозділів.

Досить важливою є класифікація форм правової регламентації діяльності апарату Президента України за обсягом і змістом правового регулювання. Так, вбачається доцільним і можливим *розподіл правової бази апарату глави держави на такі групи, як загальні, спеціальні та допоміжні правові акти*. До числа загальних наразі можна віднес-

ти лише вже згадане Положення про Адміністрацію Президента України як таке, що комплексно визначає як основні засади побудови апарату глави держави в Україні, так і напрямки його практичної діяльності. У такому разі в якості спеціальних правових актів, що деталізують зміст закріплених у загальних актах правових норм, виступатимуть, наприклад, положення про конкретні підрозділи апарату глави держави, як-то Положення про Радника Президента України, затверджене Указом від 01.12.2009 р. № 988/2009 [8]. *Під допоміжними пропонується розуміти ті правові акти, норми яких спрямовані на впорядкування окремих конкретних елементів організації та діяльності апарату Президента України*, зокрема, в якості допоміжного виступатиме Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.06.2010 р. № 1154-р [9], яким посади працівників Адміністрації Президента були віднесені до відповідних категорій посад державних службовців.

Форми правового регулювання діяльності апарату Президента України тісно пов'язані зі способами правового регулювання, які є його елементами, первинними засобами правового впливу на суспільні відносини шляхом наділення їх суб'єктів відповідними юридичними правами та обов'язками. Отже, за цим критерієм у правовому регулюванні діяльності апарату Президента України з теорії права можна виділити дозволи, зобов'язання та заборони. Зазначимо, що найбільш поширеним способом правового регулювання діяльності апарату глави держави є саме зобов'язання, позаяк в контексті вимог ч.2 ст.19 Конституції України [1] апарат Президента України зобов'язаний діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Прикладами таких зобов'язуючих норм є закріплені п.4 Положення про Адміністрацію Президента України за Указом від 02.04.2010 р. [6] повноваження апарату глави держави, зокрема щодо зобов'язань із підготовки проектів конституційних подань Президента України, по забезпеченню планування його діяльності, експертизі прийнятих парламентом законів та інше.

Важливе місце в правовому забезпеченні виконання апаратом Президента України своїх функцій із забезпечення діяльності глави держави посідають дозволи. Найбільш виразно це проявляється у правах, наданих Адміністрації Президента України, а саме це право одержувати інформацію, документи та матеріали від органів публічної влади і підприємств, скликати наради, порушувати питання про проведення науково-дослідних робіт. *Значно менш вираженими у правовому регулюванні діяльності апарату Президента України є заборони*. Практика формування та функціонування основного допоміжного органу Президента України неухильно свідчить про нагальність запровадження заборонних норм у правовому регулюванні побудови апарату Президента України. Так, як ми вже зазначали [3], практично необхідною є заборона здійснення посадовими особами апарату Президента України владних повноважень щодо органів публічної влади, заборона виступати від імені Президента України за виключенням Прес-секретаря Президента України. На сьогодні найбільш наочною заборonoю, що має відношення до правового регулювання організації та діяльності апарату глави держави, є норма ч.2 ст.106 Конституції України [1], за якою Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам.

Безпосередньо про характер правового регулювання та особливості застосування його способів дають уявлення методи правового регулювання діяльності апарату Президента України. За цим критерієм можна виділити два методи – імперативний та диспозитивний, що у тій чи іншій мірі використовуються для правового регулювання суспільних відносин у процесі державного будівництва в Україні. Певна річ, що з огляду на вже означену ч.2 ст.19 Конституції України [1], у такому правовому регулюванні надається перевага покладенню обов'язків, аніж наданню дозволів, а автономія волі апарату Президента України та інших учасників відносин із забезпечення діяльності глави держави майже повністю обмежується. Відтак, це дозволяє зауважити *імперативний метод у правовому регулюванні діяльності апарату*

*Президента України.* В якості прикладу реалізації цього методу можна вказати п.9 Положення про Адміністрацію Президента України від 02.04.2010 р. за Указом № 504/2010 [6], за яким Глава Адміністрації несе персональну відповідальність за виконання покладених на Адміністрацію Президента України завдань, а також призначає і звільняє з посад відповідних працівників апарату глави держави.

Диспозитивний метод правового регулювання як такий, що передбачає можливість відступати від приписів правових норм, встановлювати самими суб'єктами додаткові права й обов'язки, наразі не використовується у правовому регулюванні діяльності апарату Президента України та не може бути визнаний ефективним, що зумовлено, передусім, вже означеною практичною необхідністю у належному виконанні апаратом глави держави саме своїх повноважень та попередження зловживанню ними. Однак, при цьому, принцип автономії волі віднаходить своє відображення у правах апарату Президента України, способах виконання ним своїх завдань, формах реалізації мети діяльності, тобто *при безумовній імперативності правових норм певний сегмент в регулюванні роботи апарату глави держави все ж віднесений до його власної компетенції.* Це стосується, зокрема, і визначення внутрішньо організаційної діяльності керівництва Адміністрації Президента України, у тому числі затвердження положень про самостійні підрозділи апарату Президента України Главою Адміністрації, як за п.13 Положення від 02.04.2010 р. за Указом № 504/2010 [6].

Характеризуючи тип правового регулювання діяльності апарату Президента України, безперечно необхідно виходити з положень вище означеної ч.2 ст.19 Конституції України [1], які обумовлюють застосування відносно апарату Президента України спеціально дозвільного типу правового регулювання. Таким чином, діяльність діючої Адміністрації Президента України чітко визначається та обмежується нормами права, поперед усього, тими, що закріплені в Положенні від 02.04.2010 р. Однак, це саме Положення, наприклад, одночасно допускає виконання Ад-

міністрацією Президента України й інших функцій, прямо не зазначених у нормативно-правових актах, як за пп.23. п.4 Положення від 02.04.2010 р. за Указом № 504/2010 [6]. Тобто, підкреслимо, що *наразі правове регулювання діяльності апарату Президента України хоча й загалом носить спеціально дозвільний характер, однак із певними елементами загально дозвільного типу.*

Як ми вже зазначали [3], специфіка практичної діяльності апарату Президента України зумовила потребу детальнішої правової регламентації засад його організації та функціонування, зокрема також шляхом усунення подібних рудиментів загально дозвільного типу правового регулювання. Відтак, на нашу думку, *апарат Президента України повинен здійснювати свою діяльність виключно на підставі норм відповідного закону,* який би не тільки повністю визначав коло повноважень апарату глави держави, але й закладав певні підвалини їх реалізації, що дозволить уникнути відміченого нами раніше [10] перебирання апаратом Президента України функцій інших державних органів.

Разом із тим, попри те, що основні засади діяльності апарату Президента України визначаються саме у нормативно-правових актах, однак зауважимо, що *відносно апарату Президента України застосовується не тільки нормативне регулювання, але також й індивідуальне правове регулювання.* Так, це, передусім, знаходить своє відображення у локальному регулюванні діяльності Адміністрації Президента України розпорядженнями її Глави, виданими в порядку загального керівництва Адміністрацією, як за п.9 Положення від 02.04.2010 р. [6].

Крім цього, індивідуальне регулювання діяльності Адміністрації Президента України здійснюється через таку суперечливу форму, як *доручення Президента України.* Безпосередньо у Конституції України, як правовому акті, що виключно визначає компетенцію глави держави, можливість надання Президентом України будь-яких доручень не передбачена. Попри це, за пп.15 п.4 чинного Положення від 02.04.2010 р. за Указом № 504/2010 Адміністрація має забезпечувати контроль за виконанням доручень Президен-

та України, а заступники Глави Адміністрації прямо зобов'язані виконувати доручення Президента України, як за п.10 Положення від 02.04.2010 р. [6]. Тому *наразі доручення Президента України належить відносити до засобів індивідуального регулювання діяльності апарату Президента України* як таке, що характеризується конкретною визначеністю та адресністю, а також встановленням нових прав й обов'язків.

*В цілому правове регулювання діяльності апарату Президента України є централізованим*, позаяк не передбачає механізмів узгодження з самим апаратом глави держави змісту адресованих йому правових норм та індивідуальних приписів. Так, такі основні джерела правового регулювання діяльності Адміністрації Президента України, як закони України, правові акти Президента України та Кабінету Міністрів за загальним правилом приймаються без будь-яких попередніх погоджень з апаратом глави держави.

Однак, слід звернути увагу на практику такого нормотворення. Наприклад, Положення про Адміністрацію від 02.04.2010 р. за Указом № 504/2010 було прийнято на основі підготовленого самою Адміністрацією Президента України проекту цього Положення, розробка якого передбачалась п.4 іншого Указу Президента від 25.02.2010 р. № 265/2010 [11]. Це саме стосується й підготовки Главою Адміністрації пропозицій щодо структури апарату глави держави, граничної чисельності його працівників, скорочення видатків тощо. Разом із тим, *подібна практика залучення апарату Президента України до створення своєї нормативної бази не може вважатися виявом децентралізованого, зокрема координаційного, правового регулювання*. У даному випадку, Адміністрація Президента не має автономії волі, а погодження з нею будь-яких проектів правових актів не є обов'язковим, тоді як відповідний правовий акт, наприклад, Положення про Адміністрацію, є виявом виключно власної волі Президента України.

Таким чином, щодо вищерозглянутого можна підкреслити наступне. По-перше, основними суб'єктами правового регулювання діяльності апарату Президента України є

Президент України, Верховна Рада та Кабінет Міністрів України, керівник апарату глави держави. По-друге, правова регламентація діяльності апарату Президента України наразі переважно здійснюється підзаконними правовими актами, передусім, Президента України. По-третє, у правовому регулюванні діяльності апарату глави держави в Україні використовуються загальні, спеціальні та допоміжні правові акти, які містять дозволяючі, зобов'язуючі та забороняючі норми.

По-четверте, для правового регулювання суспільних відносин забезпечення апаратом Президента України діяльності глави держави використовується імперативний метод, але при безумовній імперативності правових норм певний сегмент в регулюванні роботи апарату глави держави все ж віднесений до його власної компетенції. І, по-п'яте, правове регулювання діяльності апарату Президента України є централізованим та має спеціально дозвільний характер, зберігаючи при цьому деякі елементи загально дозвільного типу. Зазначимо, що правове регулювання діяльності апарату Президента України потребує свого вдосконалення шляхом централізованого встановлення на законодавчому рівні імперативних нормативно-правових норм у межах спеціально дозвільного типу правового регулювання.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Загальна теорія держави і права : підручник / [М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – 432 с.
3. 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.
4. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» : від 16.05.2008 р., № 279-VI // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 17. – Ст. 557.

5. 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.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08zoiagd.pdf>.

6. Указ Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України»: від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

7. Указ Президента України «Про призначення В. Ульяновченка Главою Секретаріату Президента України»: від 19.05.2009 р., № 339/2009 // Офіційний вісник Президента України. – 2009. – № 15. – Ст. 475.

8. Указ Президента України «Про Радника Президента України»: від 01.12.2009 р., № 988/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 94. – Ст. 3205.

9. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про віднесення посад працівників Адміністрації Президента України до відповідних категорій посад державних службовців»: від 02.06.2010 р., № 1154-р // Офіційний вісник України. – 2010. – № 42. – Ст. 1383.

10. Зозуля І. В., Зозуля О. І. Нормативно-правові засади діяльності Секретаріату Президента України / І. В. Зозуля, О. І. Зозуля // Форум права. – 2006. – № 2. – С. 53–70 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06zivspu.pdf>.

11. Указ Президента України «Про першочергові заходи із забезпечення діяльності Президента України»: від 25.12.2010 р., № 265/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 16. – Ст. 729.

***Зозуля О. І. Правове регулювання діяльності апарату Президента України / О. І. Зозуля // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 391–396 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10zoidpu.pdf>***

Виконано аналіз джерел, способів, методів, типів й видів правового регулювання діяльності апарату глави держави в Україні, встановлено їх взаємну узгодженість, а також належність та відповідність потребам забезпечення ефективної діяльності Президента України. Проведено співставлення і порівняння загальних вчень теорії права та практики правового регулювання діяльності апарату глави держави, надані пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання діяльності апарату Президента України.

\*\*\*

***Зозуля О.И. Правовое регулирование деятельности аппарата Президента Украины***

Выполнен анализ источников, способов, методов, типов и видов правового регулирования деятельности аппарата главы государства в Украине, установлена их взаимная согласованность, а также принадлежность и соответствие нуждам обеспечения эффективной деятельности Президента Украины. Проведено сопоставление и сравнение общих учений теории права и практики правового регулирования деятельности аппарата главы государства, представлены предложения по усовершенствованию правового регулирования деятельности аппарата Президента Украины.

\*\*\*

***Zozulja O.I. Legal Regulation Activity of the Apparatus of the President of Ukraine***

The analysis of sources, ways, methods, types and kinds of legal regulation of activity of apparatus of the head of the state in Ukraine was performed, also it was established their mutual coordination, also accessory and conformity to needs of maintenance of effective activity of the President of Ukraine. Comparison of the general doctrines of the theory of the law and practice of legal regulation of activity of apparatus of the head of the state is made; it was provided offers on improvement of legal regulation of activity of the apparatus of the President of Ukraine.