

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У ДОПОМІЖНИХ ОРГАНАХ, УТВОРЕНИХ ПРЕЗИДЕНТОМ УКРАЇНИ

### LEGAL REGULATION OF STATE SERVICE IN SUBSIDIARY BODIES, ESTABLISHED BY THE PRESIDENT OF UKRAINE

Смолка О.В.

*аспірант кафедри адміністративного та фінансового права,  
Національний університет «Одеська юридична академія»*

Стаття присвячена дослідженню правового регулювання проходження державної служби у допоміжних органах, утворених Президентом України. Встановлено, що проходження державної служби в допоміжних органах, яких утворено Президентом України врегульовано: 1) загальними нормами, що містяться в службовому законодавстві; 2) спеціальними нормами, що містяться у законодавстві щодо діяльності допоміжних органів, утворених Президентом України. Зазначено, що визначення правового статусу органу, якого утворено Президентом України як консультативного, дорадчого та допоміжного, впливає на наявність специфіки правового регулювання проходження державної служби не для будь-якого органу, утвореного Президентом України, а лише для органу, який є «постійно діючим допоміжним органом». Тобто, на тимчасові, консультативні та дорадчі органи означені положення не поширюються.

З метою уникнення можливості неправильного застосування положень ст. 91 Закону України «Про державну службу», звернено увагу на закріплення правового статусу органів, яких утворено Президентом України. Встановлено, що станом на теперішній час, в Україні функціонує лише один постійно діючий допоміжний орган, утворений Президентом України – Офіс Президента України.

Визначено, що спеціальні норми щодо призначення керівника Апарату Офісу Президента України відображено в сукупності нормативно-правових актів, які визначають порядок його функціонування – з одного боку, та деталізують процедуру призначення керівника Апарату – з іншого. Особливість призначення керівника Апарату Офісу Президента України полягає у тому, що конкурс на зайняття цієї посади державної служби не проводиться. Єдиною підставою призначення особи є подання Керівника Офісу Президента України. Констатовано відсутність спеціальних нормативно-правових актів, якими врегульовано окремі складові проходження державної служби в Апараті Офісу Президента України. Доцільним є вироблення спеціальної нормативної детермінації проходження державної служби в означеному органі.

**Ключові слова:** державна служба, Президент України, постійно діючі допоміжні органи, Офіс Президента України, проходження державної служби.

The article deals with the study of the legal regulation of state service in the subsidiary bodies established by the President of Ukraine. It is established that the state service in the subsidiary bodies established by the President of Ukraine is regulated by: 1) general norms contained in the official legislation; 2) special norms contained in the legislation on the activities of subsidiary bodies established by the President of Ukraine. It is noted that the definition of the legal status of the body established by the President of Ukraine as an advisory, consultative and auxiliary, affects the specifics of the legal regulation of state service in it. This is due to the fact that the Law of Ukraine "On State Service" defines the features of the legal regulation of state service not for anybody established by the President of Ukraine, but only for a body that is a "permanent subsidiary body". That is, these provisions do not apply to temporary, advisory and consultative bodies.

In order to avoid the possibility of incorrect application of the provisions of Art. 91 of the Law of Ukraine "On State Service", attention is paid to consolidating the legal status of the bodies established by the President of Ukraine. It is established that as of today, there is only one permanent subsidiary body in Ukraine, established by the President of Ukraine – the Office of the President of Ukraine.

It is determined that the special norms on the appointment of the Chief of Chamber of the Office of the President of Ukraine are reflected in a set of regulations that determine the order of its operation – on the one hand, and detail the procedure for appointing the Chief of Chamber – on the other. The peculiarity of the appointment of the Chief of Staff of the Office of the President of Ukraine is that there is no competition for this position of state service. The only reason for appointing a person is the submission of the Head of the Office of the President of Ukraine.

It is stated that there are no special normative legal acts, which regulate certain components of state service in the Office of the President of Ukraine. It is expedient to develop a special normative determination of state service in the specified body.

**Key words:** state service, President of Ukraine, permanent subsidiary bodies, Office of the President of Ukraine.

Державна служба у допоміжних органах, утворених Президентом України стосується служби в їх апараті (секретаріаті) та функціонально спрямовано на організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених за ним повноважень. Специфіка статусу та діяльності означених державних органів опосередковує специфіку проходження державної служби. Одночасно, відсутність зводу нормативно-правових актів, яким врегульовано проходження державної служби в Апараті Офісу Президента України та процеси адаптації національного законодавства про державну службу до стандартів Європейського Союзу, опосередковують актуальність обраної проблематики. Вказана теза обґрунтовується і потребою вироблення національного підходу до моделі нормативного детермінування оновленої кадрової служби, яка забезпечує діяльність Президента України. Доцільним є звернення уваги на перелік органів, яких утворено Президентом України та наділено статусом постійно діючих допоміжних органів.

Теоретичною основою статті є висновки щодо засад проходження державної служби, яких зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, В.В. Васильківська, В.М. Гаращук, Ю.С. Даниленко, І.І. Задоя, С.В. Ківалов, Л.М. Корнута та ін. У той же час, значна кількість питань, пов'язаних із окресленням специфіки проходження державної служби у допоміжних органах, утворених Президентом України та їх правового регулювання залишаються невирішеними, особливо в контексті нормативно-правових змін до впровадження державної служби, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження. Тому, метою статті є дослідження правового регулювання проходження державної служби у допоміжних органах, утворених Президентом України.

Проходження державної служби, незалежно від наявності чи відсутності особливостей, врегульовано нормами, що містяться в профільному службовому законодавстві. Одночасно, виходячи з змісту положень Закону України «Про державну службу», проходження державної

служби в допоміжних органах, яких утворено Президентом України, може базуватись на нормах, що містяться у спеціальному законодавстві. Ця теза обґрунтовується такими положеннями: 1) керівник апарату (секретаріату) постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України у порядку, встановленому Президентом України (п. 5 ст. 91); 2) особливості вступу, проходження та припинення державної служби в апараті (секретаріату) постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України регулюються профільним законодавством про державну службу з урахуванням особливостей, визначених спеціальним законодавством у відповідній сфері (п.п. 1, 12 ст. 91) [1].

Щодо права Президента України призначати керівника апарату (секретаріату) постійно діючого допоміжного органу, який ним створено, то воно засновано на положеннях Конституції України. Відповідно, Президент України може створювати у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (п. 28 ст. 106) [2]. Як слушно зазначено Л.Р. Білою-Тіуною, президентські допоміжні органи створюються для виконання консультативних, експертних, дорадчих, організаційних, управлінських та інших допоміжних функцій, при цьому вони не мають владних повноважень, а їх діяльність регламентована під конкретні цілі. Загалом, органи, утворені Президентом України можуть бути: а) постійними (наприклад, Офіс Президента України, РНБО, Комісія при Президенті України з питань громадянства, Національний інститут стратегічних досліджень); б) тимчасовими (наприклад, Комітет з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату 2012) [3, с. 549].

Станом на теперішній час відсутня як офіційна кількість президентських органів, так і їх класифікаційна належність до певної групи, оскільки вони постійно змінюються в залежності від потреб суспільства і наявності вагомих обставин для створення. Визначення правового статусу органу, якого утворено Президентом України як консультативного, дорадчого та допоміжного, впливає на наявність специфіки правового регулювання проходження державної служби в ньому. Це пов'язано з тим, що Законом України «Про державну службу» визначено особливості правового регулювання проходження державної служби не для будь-якого органу, утвореного Президентом України, а лише для органу, який є «постійно діючим допоміжним органом». Тобто, на тимчасові, консультативні та дорадчі органи означені положення не поширюються.

Первинно, серед постійно діючих допоміжних органів, яких утворено Президентом України, слід виокремити Офіс Президента України, якого утворено шляхом реорганізації та скорочення чисельності працівників Адміністрації Президента України в якості постійно діючого допоміжного органу відповідно до Указів Президента України «Питання забезпечення діяльності Президента України» від 20.06.2019 р. [4] та «Про Положення про Офіс Президента України» від 25.06.2019 р. [5].

З метою уникнення плутанини в можливості поширення положень ст. 91 Закону України «Про державну службу» на апарат окремих органів, яких утворено Президентом України, звернемо на них увагу. Відповідно, призначення керівника Апарату Ради національної безпеки і оборони України та проходження державної служби в цьому органі здійснюються в загальному порядку, якого визначено виключно Законом України «Про державну службу». Це пов'язано з тим, що Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президенті України у відповідності до положень Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» (ст. 1) [6]. Крім

того, Апарат Ради національної безпеки і оборони України очолює Керівник Апарату Ради національної безпеки і оборони України, який призначається на посаду та звільняється з посади Секретарем Ради національної безпеки і оборони України у порядку, визначеному законодавством про державну службу [7].

До допоміжних органів, яких утворено Президентом України, але на яких не поширюється дія ст. 91 Закону України «Про державну службу», віднесемо такі: Комісію при Президенті України з питань громадянства, яка є допоміжним органом при Президенті України, але не є постійно діючим відповідно до статусу, якого за нею закріплено Указом Президента України від 27.03.2001 р. «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України»» [8]; Національну інвестиційну раду, яка є консультативно-дорадчим органом при Президенті України відповідно до Указу Президента України від 29.08.2016 р. «Про Положення про Національну інвестиційну раду» [9]; Комісію державних нагород та геральдики, що відповідно до Указу Президента України від 31.12.2011 р. «Про Положення про Комісію державних нагород та геральдики», є дорадчим органом, який утворюється при Президенті України для попереднього розгляду питань, пов'язаних із нагородженням державними нагородами України, та забезпечення єдиного підходу до розвитку нагородної та геральдичної справи [10]; Національну раду з питань антикорупційної політики, яка є консультативно-дорадчим органом при Президенті України відповідно до Указу Президента України від 14.10.2014 р. «Про Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики» [11]; Раде з питань свободи слова та захисту журналістів, що є консультативно-дорадчим органом при Президенті України відповідно до Указу Президента України від 06.11.2019 р. «Про Положення про Раду з питань свободи слова та захисту журналістів» [12] тощо. Важливо вказати, що специфікою діяльності вищезазначених органів, яких утворено Президентом України є відсутність у них власного апарату чи секретаріату, організаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення їх діяльності здійснюється Офісом Президента України.

Таким чином, станом на теперішній час, в Україні функціонує лише один постійно діючий допоміжний орган, утворений Президентом України – Офіс Президента України. Проте, використання множини в законодавстві про державну службу щодо визначення специфіки призначення керівника апарату органу з таким правовим статусом та проходження державної служби в ньому є логічним, адже можливість утворення нових органів з аналогічним правовим статусом є прерогативою Президента України.

Спеціальні норми щодо призначення керівника апарату (секретаріату) постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України мають бути формально відображеними в сукупності нормативно-правових актів, які визначають порядок функціонування цих допоміжних органів – з одного боку, та деталізують процедуру призначення керівника (апарату) цих допоміжних органів – з іншого. Так, керівник Апарату Офісу Президента України призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України в установленому порядку (абз. 2 п. 9 Положення про Офіс Президента України). Особливість призначення керівника Апарату Офісу Президента України полягає у тому, що конкурс на зайняття цієї посади державної служби не проводиться. Єдиною підставою призначення особи є подання Керівника Офісу Президента України (абз. 3 п. 12 «Положення про Офіс Президента України»). Аналогічно, спеціальною підставою припинення державної служби для керівника Апарату Офісу Президента України є подання Керівника Офісу Президента України [5].

Щодо особливостей проходження державної служби в Апараті Офісу Президента України, то слід зазначити, що державні службовці призначаються на посади і звільняються з посад Керівником Апарату Офісу Президента України. Будучи, суб'єктом призначення, Керівника Апарату наділено повноваженнями з питань державної служби, наприклад: організація планування роботи з персоналом, в тому числі організація проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби; присвоєння рангів державним службовцям, які займають посади державної служби відповідної категорії; забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців; вирішення питання щодо заохочення державних службовців, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності; здійснення контролю за дотриманням виконавської та службової дисципліни; тощо [5].

Правове регулювання окремих складових проходження державної служби в Апараті Офісу Президента України складається з загальних норм законодавства про державну службу. Наприклад, : підвищення кваліфікації державних службовців впорядковано Постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» [13] та «Про вдосконалення підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців» [14]; оцінювання результатів службової діяльності – Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» [15]; питання соціального забезпечення державних службовців – Постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку обчислення стажу

державної служби» [16], «Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки» [17], «Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток» [18] тощо. Таким чином, слід констатувати відсутність спеціальних нормативно-правових актів, якими врегульовано окремі складові проходження державної служби в Апараті Офісу Президента України. Вбачається доцільним вироблення спеціальної нормативної детермінації проходження державної служби в означеному органі.

**Висновки.** Підсумовуючи вищезазначене, приходимо до висновку, що проходження державної служби в допоміжних органах, яких утворено Президентом України врегульовано: 1) загальними нормами, що містяться в службовому законодавстві; 2) спеціальними нормами, що містяться у законодавстві щодо діяльності допоміжних органів, утворених Президентом України. Зазначено, що визначення правового статусу органу, якого утворено Президентом України як консультативного, дорадчого та допоміжного, впливає на наявність специфіки правового регулювання проходження державної служби в ньому. Це пов'язано з тим, що Законом України «Про державну службу» визначено особливості правового регулювання проходження державної служби не для будь-якого органу, утвореного Президентом України, а лише для органу, який є «постійно діючим допоміжним органом». Тобто, на тимчасові, консультативні та дорадчі органи означені положення не поширюються. Встановлено, що станом на теперішній час, в Україні функціонує лише один постійно діючий допоміжний орган, утворений Президентом України – Офіс Президента України. Звернуто увагу на відсутність спеціальних нормативно-правових актів, якими врегульовано окремі складові проходження державної служби в Апараті Офісу Президента України.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 15.11.2020).
3. Біла-Тіунова Л.Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса : Фенікс, 2020. 628 с.
4. Питання забезпечення діяльності Президента України : Указ Президента України від 20.06.2019 р. № 417/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417/2019#Text> (дата звернення: 15.11.2020).
5. Про Положення про Офіс Президента України: Указ Президента України від 25.06.2019 р. № 436/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text> (дата звернення: 15.11.2020).
6. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р № 183/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.11.2020).
7. Положення про Апарат Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 14.10.2005 р. № 1446/2005. URL: <https://www.rmo.gov.ua/Aparat-Rady-natsionalnoi-bezpeky-i-oborony-Ukrainy.html> (дата звернення: 15.11.2020).
8. Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» : Указ Президента України від 27.03.2001 р. № 215/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215/2001#Text> (дата звернення: 15.11.2020).
9. Положення про Національну інвестиційну раду : Указ Президента України від 29.08.2016 р. № 365/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365/2016#Text> (дата звернення: 15.11.2020).
10. Положення про Комісію державних нагород та геральдики : Указ Президента України від 31.12.2011 р. № 1211/2011 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1211/2011#n24> (дата звернення: 15.11.2020).
11. Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики : Указ Президента України від 14.10.2014 р. № 808/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808/2014#n21> (дата звернення: 15.11.2020).
12. Положення про Раду з питань свободи слова та захисту журналістів : Указ Президента України від 06.11.2019 р. № 808/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808/2019#Text> (дата звернення: 15.11.2020).
13. Про затвердження положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#n14> (дата звернення: 01.11.2020).
14. Про вдосконалення підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.04.1998 р. № 499. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/499-98-%D0%BF> (дата звернення: 01.11.2020).
15. Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів діяльності державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.08.2017 р. № 640. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF> (дата звернення: 01.09.2020).
16. Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 229. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF> (дата звернення: 01.11.2020).
17. Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 230. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448-2016-%D0%BF> (дата звернення: 01.11.2020).
18. Про затвердження Порядку надання державним службовцям додаткових оплачуваних відпусток : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 р. № 270. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.11.2020).