

УДК 342.518/.519(477)

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

## СЕКРЕТАРІАТ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ТА КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ

**Ключові слова:** Секретаріат Президента України, Кабінет Міністрів України, взаємодія, нормативно-правові засади

Сучасна політико-правова ситуація у державі, обумовлена, перш за все, відсутністю налагодженого механізму та практики взаємодії органів державної влади<sup>1</sup> як між собою, так і на демократичних засадах - з суспільством. Сьогодні особливого значення набувають питання взаємодії глави держави та центральних органів виконавчої влади, які тривалий час контролювалися Президентом України і тільки недавно набули більшої самостійності. Значну роль у цих відносинах відіграв та відіграє Секретаріат (Адміністрація) Президента України, тому дослідження нормативно обумовлених засад організації та практики втілення взаємодії Секретаріату з Кабміном вбачається актуальним.

Зазначимо, що раніше організаційно-правові особливості взаємовідносин Секретаріату Президента з Урядом науковцями не розглядалися. Тому метою нашої роботи є правовий аналіз становлення взаємодії між Секретаріатом Президента України та Кабінетом Міністрів, виявлення відповідності практики їх взаємодії чинним нормативним актам, дослідження можливостей та пер-

<sup>1</sup> Тоді як ще Концепцією нової Конституції України від 19.06.1991 р. за № 1213-ХІІ закріплювалось, що організація державного ладу має передбачати «розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, чітке визначення функцій цих влад та компетенції відповідних органів; створення юридичних механізмів їх взаємоконтролю і взаємодії» [1].

спектив подальшого конструктивного співробітництва. Новизна роботи полягає в аналізі нормативного забезпечення процесу взаємодії, прогнозуванні шляхів її розвитку та авторських пропозиціях з удосконалення законодавства щодо регулювання взаємодії між Секретаріатом Президента України та Кабінетом Міністрів України<sup>2</sup>.

Після здобуття незалежності України внаслідок прийняття змін і доповнень до старої Конституції від 20.04.1978 р. за № 888-ІХ, фактично з 05.07.1991 р. були визначені основні засади взаємодії Президента України з Кабінетом Міністрів. Так, ст.114-1 Конституції зазначала, що Президент України є главою держави і одночасно главою виконавчої влади, тоді як за ст.115 Конституції Кабінет Міністрів України був усього лише органом державної виконавчої влади, який за ст.117 підпорядковувався Президенту України, тобто, Уряд не мав спеціального статусу і був лише одним із центральних органів виконавчої влади. На той час реальне керування Кабміном здійснював саме глава держави, який згідно п.3-1 ст.114-5 Конституції «здійснює керівництво і спрямовує виконавчу діяльність Кабінету Міністрів України» [2]; від Президента України повністю залежало й призначення на посади Прем'єр-міністра та інших керівників.

Основоположною, на нашу думку, є ст.6 чинного Закону Української РСР від 05.07.1991 р. за № 1295-ХІІ, а саме: «Президент Української РСР здійснює свої повноваження, спираючись на Кабінет Міністрів Української РСР, може створювати необхідні управлінські і консультативні структури» [3], так як, по-перше, вона додатково регламентує характер взаємодії Президента і Уряду, а, по-друге, (за своє второю частиною), як ми зазначали, є імовірним правовим підґрунтям створення тодішньої Адміністрації Президента України<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Тут і далі виділення курсивом наші.

<sup>3</sup> При цьому зазначимо, що реальної об'єктивної потреби у цьому не було, оскільки Президент згідно п.1-1 ст.114-5 Конституції мав у своєму розпоряджен-

У будь-якому випадку, Розпорядженням Президента України від 13.12.1991 р. № 2/91-рп було затверджено перше Положення про Адміністрацію, яке заклало певні напрями взаємодії робочого апарату глави держави з Кабінетом Міністрів. Так, до основних завдань Адміністрації Президента відносилось «здійснення контролю за виконанням міністерствами, відомствами, організаціями України, а також органами виконавчої влади на місцях указів і розпоряджень Президента України» [4], що підтверджувало раніше встановлену нами контрольню-аналітичну роль цієї установи [5] та закріплювало верховенство Адміністрації над центральними та місцевими органами виконавчої влади, але поки ще не над Кабінетом Міністрів в цілому. Хоча тут й містяться витоки майбутніх важелів впливу Адміністрації Президента на Уряд України, припускаємо, що серед причин утворення Адміністрації могла бути і просто *потреба глави держави в організації та проведенні постійного нагляду за діяльністю Кабміну*.

Окрім того, на робочий апарат покладалася і «організація системи добору і розстановки кадрів... керівних працівників міністерств, відомств, державних комітетів України, які призначаються Президентом України» [4]. Звідси, Адміністрація отримала можливість формувати владну вертикаль виконавчої влади<sup>4</sup>, але діючи від імені Президента та без будь-якої відповідальності за працездатність як окремих посадовців, так і державних органів. Також обумовлювало високий статус Адміністрації Президента України ще одне її завдання - «...оперативне доведення інформації до Президента України, виконавчих органів», що при невизначеності засобів доведення та виду інформації, допускало диференціацію Адміністрацією означеної цілі «систему органів державної виконавчої влади», що є більш суттєвим засобом реалізації політики, ніж Адміністрація.

<sup>4</sup> Певні прояви чого збереглися і сьогодні, хоча не передбачено будь-якої відповідальності Секретаріату (Адміністрації) в цілому за свою роботу.

ного інформаційного простору вибіркоким доведенням лише «потрібної» інформації, що, безумовно, *впливало на формування рішень та спрямованість діяльності органів виконавчої влади*. Всеосяжність цих функцій Адміністрації підкреслює й те, що вона опікувалась питаннями доведення документів, прийнятих Президентом України, до органів державної влади [4] і до центральних органів виконавчої влади.

До тогочасних повноважень Президента за п.5 ст.114-5 Основного Закону відносилось подання на розгляд Верховної Ради України щорічних доповідей про програми внутрішньополітичної та зовнішньополітичної діяльності Президента і Уряду України [2], до вироблення яких мала відношення і Адміністрація Президента, що здійснювала організацію та підготовку документів глави держави [4]. Тобто, саме робочий апарат попередньо визначав і розробляв основні напрями роботи Кабміну та надавав їм характеристики, що також свідчило про підконтрольність Уряду України Адміністрації.

Такі форми впливу Адміністрації можна знайти не тільки в прямих відносинах. Наприклад, лікувальне та санаторно-курортне обслуговування працівників Адміністрації Президента України покладається на Лікувально-оздоровче об'єднання при Кабінеті Міністрів, що хоча й не відноситься до безпосередньої взаємодії, проте надає можливість формування певних взаємовідносин поза рамками їх повноважень. Разом із тим, у Положенні взагалі не згадується про забезпечення будь-яких форм взаємодії Адміністрації (її підрозділів) чи Президента з Кабінетом Міністрів та іншими органами системи виконавчої влади, що, з одного боку, *вказує на прагнення завуалювати усі внутрішні процеси їхньої взаємодії, а з іншого - на недостатню регламентованість взаємовідносин цих інституцій та відсутність намірів щодо їх впорядкування*.

Окремої уваги варта структура Адміністрації Президента України, затверджена Указом Президента від 13.12.1991 р., № 6 (в ре-

дакції Указу від 13.10.1993 р. за № 455/93), згідно з якою складовими частинами Адміністрації зокрема були Юридичне управління Президента України і Кабінету Міністрів України, а також Прес-служба Президента України і Кабінету Міністрів України. Тобто, фактично було започатковане злиття Адміністрації глави держави і Уряду, в чому вбачається тенденція до систематичного посилення контролю Президентом (а, відповідно - і його робочим апаратом) діяльності головного виконавчого органу України та поступового прирівнювання Адміністрації до вищих державних органів, що обумовлює можливість її владного впливу, у тому числі, і на Кабінет Міністрів. На нашу думку, означене об'єднання за своєю правовою природою є сумнівним і може розцінюватись в якості неправомірного зазіхання Адміністрації на повноваження інших інституцій<sup>5</sup>.

У той же час у складі Адміністрації існувала спеціальна категорія радників Президента, проте їхні повноваження стосувались не тільки надання консультацій і порад главі держави, а й мали зовсім інше призначення. Так, за Положенням про Радника Президента України, затвердженого Розпорядженням Президента від 30.11.1992 р. за № 190-92-рп, як зазначалося в роботі [7], радник мав право бути присутнім на засіданнях Кабінету Міністрів України, нарадах та засіданнях інших органів державної виконавчої влади, тобто діяльність радників полягала у постійному моніторингу різних напрямків діяльності Кабміну, але не тільки. Варті уваги Укази Президента від 24.06.1993 р. № 233/93 та від 29.09.1993 р. № 411/93, які вказують на паралелізм та дублювання у діяльності Адміністрації глави держави та Кабінету Міністрів України (відповідно і його апарату), а тому за Указом № 233/93 було ліквідовано чотири

<sup>5</sup> Що є порушенням принципу «розподілу влад», як неодмінної умови існування правової держави, якою відповідно до ст.68 старого Основного Закону [2] та ст.1 нової Конституції [6] проголошено Україну.

«тіньові» органи<sup>6</sup> (щодо науки, соціально-економічних та політико-правових питань, зв'язків з міжнародними фінансовими установами), велике значення у діяльності яких відігравали відповідні радники та їхні апарати. Сутність Указу № 411/93 зводиться до перекладання з Управління справами Адміністрації Президента<sup>7</sup> на Міністра Кабінету Міністрів суто поточного технічного завдання – «координацію роботи організацій і підприємств, що забезпечують діяльність Адміністрації Президента України та апарату Кабінету Міністрів України» [8], з чого виходить, що *при досить низькому формальному статусі Адміністрації її працездатністю опікуються члени Кабміну, вищого органу виконавчої влади України.*

Виконання Президентом України положень п.4 ст.114-5 Конституції щодо забезпечення взаємодії системи органів державної виконавчої влади з Верховною Радою України, ми раніше відмічали [5], було фізично неможливим без залучення ним додаткових допоміжних органів, зокрема його Адміністрації, як найбільш значної інституції того часу. Отже від Адміністрації Президента могли залежати питання конструктивної співпраці Уряду з Парламентом, а від так робочий апарат був з'єднувальною ланкою, обов'язковим посередником, який міг впливати та корегувати означену взаємодію. Також зазначимо, що повноваження глави держави з утворення, реорганізації та ліквідації органів державної виконавчої влади й щодо скасування актів Кабінету Міністрів скоріше за все забезпечувались Адміністрацією Президента України, до основних завдань якої між іншим відносилось проведення всебічного аналізу та «...подання Президентові

<sup>6</sup> Проте, ми не схильні вбачати у цьому послаблення контролю чи розмежування повноважень Адміністрації та Уряду, оскільки просто відбувся перехід до інших форм та методів «взаємодії», що підтверджується і сьогодні.

<sup>7</sup> Яке ліквідується, але тоді ж був утворений сектор господарського обслуговування, при цьому правонаступником усіх прав і обов'язків є Адміністрація Президента України.

України узагальнень і пропозицій з цих питань» [4].

Таким чином, підкреслимо, що практика взаємодії Адміністрації Президента з центральними органами виконавчої влади, і, перш за все, з Кабінетом Міністрів, була дещо неоднозначною, проте, виходячи з засад домінування Президента та його Адміністрації над Урядом держави, діяльність Адміністрації була спрямована на поглиблення підконтрольності Кабміну, створення механізмів його залежності від робочого апарату глави держави. Та прийняття нової Конституції України 28.06.1996 р. обумовило необхідність змін у організації та взаємодії існуючої системи органів державної влади, перехід до нових методів конструктивної співпраці Адміністрації та Уряду. Так, вже Указом Президента від 14.12.1996 р. № 1220/96 були внесені зміни до Положення про Адміністрацію від 13.12.1991 р. щодо зобов'язання її керуватися постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України. І хоча це глобально не змінювало форми взаємодії, але було суттєвим уточненням задля обмеження всеосяжності діяльності Адміністрації, як постійно діючого органу Президента.

Згодом було прийнято нове Положення від 19.02.1997 р. за Указом № 159/97, яке визначало, що Адміністрація у своїй діяльності взаємодіє з Кабінетом Міністрів України та його апаратом, міністерствами, іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади та більш деталізувало завдання Адміністрації, виконання яких передбачало співпрацю з Урядом, що є позитивом у встановленні прозорості їхніх взаємовідносин. Зокрема, до основних завдань Адміністрації відносилось забезпечення діяльності Президента України щодо «представлення України в міжнародних відносинах, здійснення керівництва її зовнішньополітичною діяльністю, ведення переговорів та укладання міжнародних договорів України, визнання іноземних держав, призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України» [9]. Це,

безумовно, передбачає узгодження певних питань із Міністерством закордонних справ, яке за тогочасним Положенням від 18.02.1993 р. за Постановою Кабінету Міністрів України № 129 координувало діяльність центральних органів виконавчої влади у сфері зовнішньополітичних відносин. А при подібній всеосяжній діяльності з боку Адміністрації цілком імовірним є виникнення протиріч у їхній спільній роботі, що позначається на міжнародній діяльності України.

Відтепер Адміністрація також «розробляє пропозиції Президенту України щодо здійснення заходів, які би забезпечували економічний розвиток та економічну безпеку країни» [9], причому глава держави на той час не мав повноважень стосовно втілення заходів з економічного розвитку, а натомість діяльність подібного характеру за Положенням про Міністерство економіки України від 06.03.1993 р. за Постановою Кабінету Міністрів України № 166 була віднесена до компетенції цього органу. Отже, перелік завдань та функцій Адміністрації не був погоджений з іншими нормативними актами, внаслідок чого її робота<sup>8</sup> часом могла навіть суперечити загальному напрямку реалізації економічної політики.

На нашу думку, важливою є констатація того, що Адміністрація саме за дорученням Президента, але тільки попередньо «опрацьовує пропозиції щодо призначення на посади та звільнення з посад Президентом України керівників органів виконавчої влади...» [9], оскільки остаточне вирішення питань подібного, часом загальнодержавного значення, має особисто контролюватись та здійснюватись главою держави. Проте, у той же час Адміністрація також і «розробляє пропозиції з питань кадрової політики Президента України» [9], тобто, з іншого боку, вона сама може готувати певні пропозиції

<sup>8</sup> Слід нагадати, що на відміну від фахового міністерства, Адміністрація не є спеціалізованим органом з вироблення економічної політики держави, тому її діяльність в цьому напрямку не завжди досконала та достатньо професійна.

(фактично без додаткового санкціонування Президентом України) і потім позитивно їх опрацювати, а тому процес вироблення та становлення кадрової політики Президента (зокрема, і щодо призначення Прем'єр-міністра України) занадто зосереджений в цьому органі.

Відзначимо, що за цим Положенням були децю обмежені й повноваження Адміністрації Президента України щодо контролю за виконанням актів Президента органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Відтепер це проводиться лише за дорученням Президента, хоча з огляду на вже встановлену нами залежність глави держави від своєї канцелярії, подібне не є суттєвою перепорою у діяльності Адміністрації Президента України.

Важливість упорядкування взаємодії з центральними органами виконавчої влади підкреслює і та обставина, що кожний з шести пунктів переліку прав Адміністрації так чи інакше стосується її повноважень щодо виконавчої гілки влади. Так, неоднозначним є право «залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт і завдань... працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади» [9], тому що, по-перше, подібна практика законодавчо достатньо не врегульована і, по-друге, не визначено, хто власне визначає перелік цих завдань та безпосередньо залучає працівників, і на який термін. Окрім того, тут не йдеться й про узгодження цих ротацій з керівництвом органів виконавчої влади, хоча подібні дії президентської канцелярії можуть послабити потенціал не тільки окремо взятого органу, але й цілої системи загалом. І це може бути першопричиною виникнення конфліктів та протиріч у взаємодії Адміністрації (а відповідно, і Президента) з Кабінетом Міністрів України, який згідно ст.113 Конституції є вищим органом у системі органів виконавчої влади [6].

Варто розглянути і право «порушувати за дорученням Президента України перед керівниками органів виконавчої влади... питання

про усунення виявлених порушень чинного законодавства у їх діяльності» [9], за яким виходить, що Адміністрація в змозі перевіряти поточну роботу цих органів, зокрема і Кабінету Міністрів України, і головне - оцінювати якісний рівень виконання ними своїх повноважень та застосовувати певні санкції. Але, разом із тим, здійснення такого відповідального та складного завдання повинно покладатись на повністю незалежний орган, що не має потреби у реалізації власної політики, а отже ніяк не на Адміністрацію Президента України.

Зазначимо, що ще одне право Адміністрації - «давати у визначених Президентом України межах та з питань, що належать до повноважень Адміністрації, доручення, що є обов'язковими для виконання органами виконавчої влади та їх посадовими особами» [9], хоча і є відносно обмеженим главою держави, проте є значним механізмом проведення корпоративних рішень та їхньої подальшої реалізації через владну вертикаль виконавчої влади, що не слід вважати вдалою практикою з точки зору налагодження взаємодії Адміністрації та Кабінету Міністрів.

Наочно характеризує тогочасну Адміністрацію Президента заступник голови партії «Яблуко» С. Подгорний, який зазначає, що «Глава держави дозволяє це робити і своїй канцелярії (Адміністрації), яка нахабно перебирає на себе повноваження Уряду та переступає через Основний Закон» [10], тобто у дійсності Адміністрація втілює не лише офіційно привласнені змоги впливу на Кабмін, а інші, які не були надані їй нормативними актами, що являє собою безумовне порушення законодавства, санкціоноване Президентом України.

Разом із тим, зростає роль та повноваження Глави Адміністрації відносно органів виконавчої влади: він отримав нормативно виражену можливість запитувати і одержувати від означених органів матеріали і пропозиції з питань, що знаходяться на розгляді Президента України; інформацію про хід виконання указів і розпоряджень, а також доручень

Президента України й «...необхідні матеріали, статистичні дані, іншу інформацію» [9], але, як здається, зосередження такого обсягу компетенції не є доцільним, бо *це не тільки не сприяє становленню партнерських відносин між Адміністрацією і Кабінетом Міністрів, але й необґрунтовано підвищує статус керівника Адміністрації.*

Визначною є також і та обставина, що Положенням про Адміністрацію від 19.02.1997 р. не передбачалася посада Представника Президента України у Кабінеті Міністрів, який, аналогічно до практики діяльності Постійного Представника Президента України у Верховній Раді України, як зазначалось [11], міг би нормалізувати взаємодію Президента та його Секретаріату з Урядом України. Таким чином, можна констатувати, що хоча на цьому етапі їхніх взаємин все ще зберігаються *форми та методика владного впливу Адміністрації Президента на систему виконавчої влади, але й з'являються певні тенденції до поступового переходу засад взаємодії у більш сучасний формат*, хоча остаточно ще і не визначений.

Відмітимо, що лише 29.12.1999 р. Указом Президента № 1625/99 у новій структурі Адміністрації з'являється Управління з питань забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, Конституційним Судом України та Кабінетом Міністрів України, яке, між іншим, забезпечувало саме *зв'язки Президента України*, а не його Адміністрації з Урядом держави<sup>9</sup>. Згодом, вже у структурі за Указом від 20.08.2002 р. № 729/2002 (доповненій Указом від 20.10.2004 р. № 1284/2004) означене Управління отримує статус Головного, що підкреслює важливість, необхідність та перспективність цього напрямку діяльності Адміністрації Президента, а також одночас-

<sup>9</sup> Див. роботу: Офіційне Інтернет-представництво Президента України - Управління з питань забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, Конституційним Судом України і Кабінетом Міністрів України /Соціальний і правовий захист військовослужбовців [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.veteran.vin.ua/arhiv/upravzabezpechzvyaz.htm>.

но підвищує його рівень в Адміністрації. Проте, доцільною та ефективною робота Головного управління може бути тільки за наявності спеціального інституту представників Президента з відповідних питань, тому фаховості певні ознаки реалізації ним своїх повноважень щодо здійснення зв'язків Президента з Кабміном набули з призначенням Постійного представника Президента України у Кабінеті Міністрів України Указом від 15.03.2000 р. № 465/2000.

Ще одним Указом Президента від 15.03.2000 р. № 466/2000 було затверджене Положення про Постійного представника, за яким він підпорядковувався виключно Президенту. Але при цьому все ще залишався значний вплив Глави Адміністрації на цю інституцію, за поданням якого глава держави призначав і звільняв з посади свого представника. Зазначимо, що Постійний представник наділявся значними повноваженнями, оскільки він не тільки «представляє на засіданнях Кабінету Міністрів... позицію Президента України з питань, що розглядаються» [12], але й вивчає акти, проекти актів Уряду на предмет їх відповідності актам та дорученням Президента. Указом також закріплювалось, що Постійний представник у своїй діяльності «в установленому порядку» взаємодіє з структурними підрозділами Адміністрації Президента України, хоча означений порядок взаємодії нормативно не визначався та не деталізувався, тому не міг вважатися регламентованим і характер їхньої співпраці. Окрім того, за цим Положенням на Адміністрацію покладалось тільки організаційне забезпечення діяльності Постійного представника, тоді як вже згадуване Управління здійснювало інформаційно-аналітичне, правове та інші види забезпечення – *у цілому автономність Постійного представника від Адміністрації Президента України була відносною, бо цілком залежала від неї.*

На нашу думку, така практика діяльності Постійного представника аж ніяк не сприяла налагодженню взаємодії між Кабміном і Президентом (відповідно, і його Адміністра-

цією), оскільки не передбачала і не вимагала відповідних дій з боку Кабінету Міністрів - тобто, основне функціональне призначення Постійного представника Президента України у Кабінеті Міністрів полягає у розробці і внесенні Президентом України пропозицій щодо підготовки актів Президента з питань, що стосуються діяльності Кабінету Міністрів України [12]. Таким чином, можна вважати, що *цей орган є ще одним засобом контролю та оперативного реагування Адміністрації за виконавчою гілкою влади, але який не спрямований на нормалізацію питань взаємодії, що між ними виникають.*

Зазначимо, що взаємодія має бути двосторонньою, тому форми та механізми її здійснення повинні закріплюватись не тільки у нормативних актах, що регулюють діяльність Адміністрації (Секретаріату), а й у відповідних правових нормах щодо організації роботи Кабінету Міністрів і його Апарату.

Проте, звертаємо увагу, що дуже тривалий час діяв застарілий Закон УРСР «Про Раду Міністрів Української РСР» від 19.12.1978 р. за № 4157-IX (скасований лише 21.12.2006 р.), який в умовах нового державного устрою виявився не ефективним, зокрема у сфері відносин Президента і Кабміну, хоча би тому, що останні зміни до нього вносились ще 28.10.1989 р., коли а ні Президента, а ні його Адміністрації взагалі не існувало. Подібною була ситуація з Управлінням справами Ради Міністрів УРСР, яке можна вважати прообразом Секретаріату Кабінету Міністрів - Положення про нього від 03.06.1989 р. № 155 втратило чинність на підставі Постанови Кабміну від 06.05.2000 р. за № 761. Тобто, склалася ситуація, коли законодавець своєчасно не впорядковує діяльність цих органів та їхню взаємодію з Президентом, що має наслідки вже сьогодні і призводить до численних непорозумінь і протиріч у взаємодії Уряду і Секретаріату Президента України. Цілком аналогічною є ситуація і з Постановою Кабінету Міністрів Української РСР «Про апарат Кабінету Міністрів Української РСР» від 24.05.1991 р. № 13, до

якої 04.05.1992 р. були внесені зміни Постановою № 225 - тобто, вже після перших кроків співпраці Президента і Адміністрації, але відсутнє хоча би підтвердження показаної нами реальності цієї взаємодії.

У структурі апарату Кабміну України з 04.05.1992 р. за Указом № 225, серед інших було утворено Відділ взаємодії з комісіями Верховної Ради України та місцевими органами виконавчої влади, проте відсутність подібного відділу щодо взаємодії з Адміністрацією вносило одразу декілька негативних наслідків. Так, відсутність єдиного компетентного координаційного центру з боку Уряду призводила до того, що він не міг зі своєї сторони підтримувати постійні конструктивні взаємовідносини з Адміністрацією Президента. Окрім того, *діяльність Адміністрації за таких обставин фактично є багатовекторною, спрямованою на кожний окремий підрозділ з конкретного питання, що у свою чергу не тільки відбивається на ефективності роботи глави держави, але й на упорядкованості системи органів виконавчої влади.*

Лише Положення про Службу Прем'єр-міністра України від 12.06.1996 р. за Указом № 397-р мимохідь зазначало, що Секретаріат Прем'єр-міністра забезпечує за дорученням Прем'єр-міністра України його оперативну взаємодію з керівниками органів державної влади, інших органів та організацій. Але це завдання можна лише побічно віднести до Адміністрації Президента України, так як воно передбачало тільки *екстрений зв'язок* глави Уряду з очільниками державних органів, до яких відноситься і Адміністрація. У будь-якому випадку через недосконалість Постанови залишився не розкритим й зміст взаємодії.

Визначальним є Тимчасове Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України від 06.05.2000 р. за Указом № 761, яке надавало Секретаріату Кабміну аналогічний до сьогоденного Секретаріату Президента статус постійно діючого органу, що забезпечувало діяльність Кабінету Міністрів України. Але вважаємо, що взаємодія має прово-

дитись передусім тільки між допоміжним органом Президента і допоміжним органом Уряду, так як вони подібні за статусом і призначенням, що згодом підтвердив Міністр юстиції О. Лаврінович: «Секретаріат Президента і Секретаріат Кабінету Міністрів – це є технічні органи, які допомагають здійснювати владні повноваження Президенту, Кабінету Міністрів» [13].

Серед призначень Секретаріату Кабміну доцільно виділити таке, за яким він «організовує вивчення та візування в органах виконавчої влади законів України, що надійшли на підпис Президентові України» [14], що не є необхідним, оскільки у будь-якому разі Кабінет Міністрів не в змозі впливати на підписання Президентом законів, тим більше, що їхня експертиза традиційно проводиться Адміністрацією (Секретаріатом) Президента України. Тобто, означений паралелізм може призводити до погіршення взаємодії між Президентом і Урядом, але тепер вже через надмірну діяльність останнього.

Разом із тим, позитивом цього Положення можна вважати нарешті офіційно закріплену констатацію того, що «Секретаріат Кабінету Міністрів у своїй діяльності взаємодіє з Адміністрацією Президента України» [14] (...з Секретаріатом Президента України, за Постановою Кабміну від 02.11.2006 р. № 1532). Проте, очевидно, що таке формулювання не пояснює шляхи взаємодії та потребує їх подальшої конкретизації, зокрема щодо напрямків, завдань, прав і обов'язків сторін у взаємовідносинах Секретаріатів Президента і Уряду.

Затверджене Указом Президента від 05.06.2003 р. за № 480/2003<sup>10</sup> Положення про Міністра Кабінету Міністрів України, визначає, що одним з основних завдань цього Міністра є забезпечення взаємодії Секретаріату

<sup>10</sup> На нашу думку, документи з приводу внутрішньої організації діяльності Кабінету Міністрів повинні прийматись виключно ним самим, а не указами глави держави, що розробляються у Адміністрації (Секретаріаті) Президента та не відображають дійсні потреби Уряду України.

Кабміну з Адміністрацією Президента України - тобто, він є безпосереднім виконавцем (куратором) процесів взаємодії. Порівняно з Постійним представником Президента, Міністр Кабміну має більш високий статус, так як є безпосереднім членом колегіального зібрання, а натомість рівень повноважень менший, бо він забезпечує взаємодію лише допоміжного органу Кабміну (а не Уряду взагалі) з допоміжним органом Президента. Хоча конкретні завдання та функції Міністра з цього напрямку Положенням не були визначені, що не дозволяє говорити про практику означеної взаємодії.

Таким чином, можна дійти висновку, що на цьому етапі взаємодія Кабінету Міністрів і його Апарату (Секретаріату) з Адміністрацією Президента України належним чином не закріплена з боку виконавчої влади держави, припускає проведення не систематичної, вибіркової роботи, що лише вносить невизначеність обставин і характеру відносин. *Фактично відсутній єдиний урядовий орган взаємодії, що й обумовлює надмірну діяльність Адміністрації, яка реалізує схеми владного впливу на Кабмін та інші органи системи.*

Окремо розглянемо Указ Президента України від 15.12.1999 р. за № 1572/99, який визначив, що до системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. В ньому зазначалось, що «центральні органи виконавчої влади діють на підставі положень, які затверджує Президент України» [15], проте сьогодні переважає більшість цих положень (про МОН України, МВС України, МЗС України і т.д.) затверджуються Кабінетом Міністрів, і це при тому, що де-юре залишаються одночасно чинними і видані Президентом положення, зокрема, не втратило чинності Положення про МВС затверджене Указом Президента від 17.10.2000 р. № 1138/2000, хоча вже набуло чинності Положення Кабміну від 04.10.2006 р. № 1383.



У той же час усі центральні органи виконавчої влади були внесені до «Схеми організації центральних органів виконавчої влади», затвердженій відповідно до п.15 ст.106 Конституції України Указом Президента України від 15.12.1999 р., № 1573/99. Можна конкретизувати, що даний Указ приймався за першої редакції Основного Закону від 28.06.1996 р., згідно п.15 його ст.106 [6], проте після набуття чинності з 01.01.2006 р. Закону України від 08.12.2004 р. № 2222-IV, Президент втратив це право, що тепер за п.9-1 ст.116 останньої редакції Конституції належить Кабінету Міністрів, як вищому органу у системі органів виконавчої влади. Але, разом із тим, Президентом вносяться зміни до цього Указу у частині означеної Схеми, зокрема Указом від 30.01.2007 р. за № 56/2007 був виключений із Схеми, а отже і втратив(?) статус центрального органу виконавчої влади, Фонд державного майна<sup>11</sup>, а Указом від 28.04.2007 р. за № 365/2007 – Антимонопольний комітет, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Служба безпеки України, Управління державної охорони України<sup>12</sup>. Таким чином, такі дії Президента не відповідають вимогам чинного законодавства, хоча подібна ситуація і являє собою *колізію*, за якою глава держави не втратив право вносити зміни до Схеми, а Кабінет Міністрів, не маючи змоги змінити акт Президента, не може у повній мірі впорядкувати систему центральних органів виконавчої влади за чинності Указу № 1573/99. З урегулювання цього питання необхідно звернутися до Конституційного Суду України для роз'яснення положень Конституції та відповідності до неї Указу.

<sup>11</sup> При виданні цього Указу Президент керувався ч.2 ст.102 та п.17 ч.1 ст.106 Конституції України, проте, як на нас, означене правове обґрунтування не надає права главі держави фактично виключати Фонд державного майна з переліку центральних органів виконавчої влади.

<sup>12</sup> У цьому ми вбачаємо прагнення вивести означені органи з-під підпорядкування та контролю Кабінету Міністрів, тим більше, що їхні завдання, функції або засади діяльності не були змінені.

Як можливу форму взаємодії Секретаріату Президента та Кабміну також можна розглядати їхню спільну діяльність у рамках численних міжвідомчих комісій, спеціальних комітетів та дорадчих утворень при Президентові, Верховній Раді, Уряді України, а також деяких недержавних організацій тощо. Але будь-яка подібна неофіційна взаємодія, при тому, що її формат не визначений та не передбачає прийняття відповідальних рішень, може мати негативні наслідки у процесі становлення взаємодії Секретаріату Президента з Кабінетом Міністрів.

Відзначимо, що ще одним прикладом взаємодії Адміністрації (Секретаріату) з окремими міністерствами та відомствами можна вважати практику відрядження військовослужбовців ЗСУ, інших військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення в державні органи, установи і організації, у тому числі, й в Секретаріат Президента України. Так як такі відрядження відбуваються на підставі Указів Президента, то вироблення і розробку цих актів здійснює його Адміністрація, а сама процедура відрядження потребує додаткових узгоджень з відповідними центральними органами виконавчої влади, що очолюють воєнізовані формування. Сьогодні, згідно Указу Президента від 25.10.2007 р. № 1020/2007, ця практика частково є скасованою.

Нова редакція Положення про Адміністрацію від 06.03.2003 р. № 203/2003 вже остаточно визначає, що саме вона забезпечує «відносини Президента України з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України...» [16], центральними та місцевими органами виконавчої влади, тобто фактично Адміністрація Президента отримала нормативно закріплену можливість скеровувати та визначати ці відносини, при тому, що їхня форма здійснення не передбачає взаємної співпраці. Проте, найбільш вагомим інструментом реалізації владного впливу, перш за все на Кабмін, є така офіційно надана функція Адміністрації, за якою вона *«топередньо опрацьовує внесені в установленому порядку*

пропозиції щодо утворення, ліквідації та реорганізації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади...» [16], що також обумовлює прив'язку Президента у питаннях визначення складу органів виконавчої влади держави до попередньої резолюції власного Секретаріату.

Поза цим, на Адміністрацію покладаються й аналітичні завдання, зокрема щодо аналізу актів Уряду, Ради Міністрів АР Крим, рішень голів місцевих держадміністрацій, а також підготовки пропозицій Президентів України стосовно змін до них або зупинення їх дії чи скасування. Означене, як вже зазначалося [11], на той час згідно Положення про Мін'юст від 30.12.1997 р. за Указом № 1396/97, виконується Міністерством юстиції України, а тому подібна діяльність Адміністрації є неправомірною та викликає дестабілізацію у взаємодії Адміністрації Президента з Кабінетом Міністрів України.

На нашу думку, не зовсім обґрунтовано були розширені й можливості Адміністрації, яка тепер вже не «за дорученням Президента» забезпечує координацію заходів щодо здійснення контролю за додержанням центральними та місцевими органами виконавчої влади вимог законодавства та проведення відповідних комплексних перевірок [16]. Тобто, Адміністрація як державний орган більше не потребує будь-якої форми участі Президента у своїй діяльності - вона не тільки забезпечує ефективну роботу глави держави, але й самостійно проводить нагляд за урядовою гілкою влади, при цьому, певна річ, залишаючись допоміжним утворенням Президента. Відмітимо, що зберігаються тенденції до посилення ролі Глави Адміністрації як усередині організації, так і в державі взагалі - так, саме він координує діяльність постійних представників Президента України. З огляду на це є очевидним, що Глава Адміністрації власне і визначає напрямки та обсяги роботи Постійного представника Президента України у Кабінеті Міністрів, а його суб'єктивна позиція може відображатись і на характері діяльності Постійного

Представника, а, як наслідок, і при вирішенні питань налагодження взаємодії між Адміністрацією та Кабміном.

Разом із тим, порівняно з Положенням від 19.02.1997 р. Адміністрація вже не може дати доручення органам виконавчої влади, що суттєво обмежує засоби її безпосереднього впливу, тобто, зрештою приймаються певні кроки у обмежені загальнодержавної сфери інтересів Адміністрації, хоча з огляду на зазначене, подібні поступові заходи не є ефективними через свою неостаточність та неоднозначність при наявності інших змог скеровувати діяльність Кабінету Міністрів України. Також можна навести твердження голови УНП Ю. Костенко, що «Адміністрація Президента стала державою в державі, вона має більше повноважень, ніж ВР і Уряд разом взяті хоча в Конституції і слова не сказано про АП» [17], що свідчить про справжню роль Адміністрації та її спроможність здійснювати необмежений вплив, навіть коли такі права й не закріплені нормативно.

Сьогодні питання взаємодії між допоміжним органом Президента та Кабінетом Міністрів стають все більш важливими та нагальними, що іноді потребують термінового вирішення. Відомо, що однією з причин реорганізації Указом Президента від 24.01.2005 р. № 108/2005 Адміністрації Президента в Секретаріат було прагнення новобраного глави держави припинити практику діяльності Адміністрації в якості другого чи навіть першого уряду України<sup>13</sup>. Проте, розглянувши структуру та перше Положення про Секретаріат, затверджені Указом від 27.01.2005 р. за № 111/2005, ми не вбачаємо будь-яких суттєвих змін в організації діяльності Секретаріату, окрім того, про що вже йшлося [5], що його новий статус не обумовлював потребу якої-небудь реорганізації механізмів взаємодії Секретаріату, у тому числі, з сис-

<sup>13</sup> Див. роботу: У Ющенка не буде Медведчука, але буде годинник з боєм /Українська правда [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/archive/2004/december/29/news/34.shtml>. -29.12.2004.

темою органів виконавчої влади.

А при тому, що означене Положення взагалі не містить, як за часів Адміністрації, розгорнутого переліку завдань Секретаріату, в його п.3 визначено, що Секретаріат «координує роботу з підготовки, розстановки, підвищення кваліфікації та оцінки кадрів центральних та місцевих органів державної влади, які призначаються та звільняються Президентом України» [18], тобто, з реорганізацією Секретаріат не тільки закріпив і розширив старі повноваження щодо кадрової політики глави держави, але й отримав пріоритетний напрямок своєї діяльності – всеосяжну участь у формуванні державних органів. На нашу думку, *подібне зосередження зусиль Секретаріату у цій сфері є надмірним* та таким, що може негативним чином відбитись на безпосередньому призначенні Секретаріату Президента України - забезпеченні діяльності глави держави.

Доречним є також уточнення положення, що Секретаріат «відстоює позиції Президента України у взаємодії з... Кабінетом Міністрів України...» [19], хоча не ясно, що саме у цьому розуміється, адже на той час і дотепер не існують спеціальні правові процедури лобювання Секретаріатом інтересів Президента у Кабміні. Отже, це Положення, як ми зазначали [11], *приховує завдання і функції Секретаріату* та не достатньо їх деталізує, що не сприяє налагодженню взаємодії між цим допоміжним органом Президента і Урядом України.

За Указом Президента України від 27.01.2005 р. за № 111/2005<sup>14</sup> вже згадуване

<sup>14</sup> У цій структурі також наявний такий підрозділ, як Кабінет Президента України. При цьому, як ми вже зазначали [7], із безпосередньою діяльністю Кабінету Міністрів України він нічого спільного не мав, хіба що дещо подібну назву. Разом із тим, згідно Положення про Кабінет Президента України від 24.03.2005 р. № 853/2005-рп його основним завданням є організаційне забезпечення ефективної реалізації Президентом України повноважень глави держави. З огляду на це, вважаємо, що означений внутрішній Кабінет і є необхідною Президенту канцелярією, а усі інші підрозділи Секретаріату є надлишковими, діяльність

Головне управління перетворилось у Головну службу з питань забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним Судом України та іншими установами; проте зі зміною назви не передбачались якісь зміни в організації зв'язків Секретаріату з Кабінетом Міністрів, тому Постійний представник все ще залишається недосконалим «засобом» стабілізації взаємодії Президента і його Секретаріату з Кабміном. Окрім того, Постійного представника Президента України у Кабінеті Міністрів України навіть окремо не включено до структури Секретаріату глави держави, тому він фактично є поглиnutим Секретаріатом Президента, з пониженим статусом і втраченою незалежністю у вирішенні питань взаємодії.

Взагалі, зазначимо, що істотні зміни у взаємодії тепер вже Секретаріату (а не Адміністрації) з системою органів виконавчої влади, на новому етапі становлення цієї інституції не відбулися. Можна підкреслити, що перше Положення про Секретаріат за своїм змістом і сутністю було тимчасовим та перехідним, тому й не передбачало реорганізації існуючої практики здійснення взаємодії *inter partes*.

З огляду на це, слід розглянути наступне Положення про Секретаріат від 24.03.2005 р. за Указом № 532/2005, яке чітко не визначало рамки будь-якої взаємодії через відсутність переліку конкретних завдань Секретаріату, але дозволяє виявити певні тенденції щодо співробітництва з виконавчою гілкою влади. Перш за все, це право (чому ж не обов'язок?) «...інформувати правоохоронні органи про порушення Конституції та законів України, указів і розпоряджень Президента України» [19], хоча інформування про виявлені порушення актів Кабміну чи інших виконавчих органів не передбачалося - тобто, Секретаріат має можливість вибіркового контролю, виходячи з власних потреб, а не

яких не відповідає призначенням допоміжного органу.

загальнодержавних інтересів.

З часів Адміністрації збереглась і надзвичайно велика роль керівника Секретаріату Президента у розглянутій взаємодії, оскільки він *«представляє Секретаріат у відносинах з іншими органами...»* [19], налагодження яких передуює встановленню відносин глави держави. Проте, Секретаріат є невіддільним від Президента, а отже діяльність його Глави може відбиватися і на стосунках Президента з Урядом. Також, у зв'язку з тим, що Глава Секретаріату *«здійснює загальне керівництво Секретаріатом»*, додатково деталізовано, що він *«координує діяльність постійних представників Президента України»* [19], чим закріплюється *вплив керівництва Секретаріату на Постійного представника у Кабінеті Міністрів* та остаточна заборона йому самостійно опікуватись питаннями налагодження зв'язків з Урядом.

Окрім того, на представників Президента України (у тому числі й у Кабміні) покладалося відповідальне завдання – аналіз ситуації у відповідних сферах, але свобода їхньої діяльності обмежувалась Секретаріатом, бо встановлювалося, що представники *«взаємодіють під час вирішення питань, що належать до їх функцій, з відповідними структурними підрозділами Секретаріату»* [19]. При цьому останнє було, скоріше за все, їхнім обов'язком, а не правом, що не дозволяло уникнути впливу численних підрозділів Секретаріату Президента у тому ж оперативному зв'язку держави з Кабінетом Міністрів України.

Внаслідок вже згадуваної ліквідації та створення Секретаріату Президента 14.10.2005 р., він де-факто не змінившись [5], де-юре втратив існуючий, вже напрацьований, *corpus* – перелік численних базових нормативно-правових документів, зокрема і тих, що регулювали взаємодію між Секретаріатом і Урядом.

За цих обставин треба розглянути чинне Положення про Секретаріат, затверджене Указом від 04.11.2005 р. за № 1548/2005, яке, про що вже йшлося [11], найбільш повно

розкриває особливості функціонування Секретаріату, проте саме *питання його взаємодії з Кабміном в ньому деталізоване не зовсім чітко*.

Перш за все, згідно Положення, тривалий час Секретаріат Президента опікувався утворенням, ліквідацією та реорганізацією міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що було важким тягарем Секретаріату у відносинах з Кабінетом Міністрів, але побічно підвищувало його статус над Урядом. І це сумнівне завдання Секретаріат втратив лише за Указом Президента від 02.10.2006 р., № 814/2006 - майже через десять місяців після набрання чинності Закону України від 08.12.2004 р. № 2222-IV щодо внесення змін до Конституції, за якими *Президент, а отже і його Секретаріат, не мали права займатися подібною діяльністю*. Тому Секретаріат і вимушений був розпочати пошук нових, більш прозорих форм співпраці з Кабміном.

«Поза цим, Секретаріат *«забезпечує організацію та проведення... зарубіжних візитів [Президента України – авт.]...»* [20], що повинно би відбуватися через взаємодію з Міністерством закордонних справ, яке здійснює *«забезпечення послідовності та узгодженості зовнішньополітичного курсу України»*, проте ні у Положенні про Секретаріат, ні у Положенні про МЗС за Постановою Кабінету Міністрів України від 12.07.2006 р. за № 960 про це нічого не йдеться. Таким чином, така діяльність Секретаріату може негативним чином відбитись не тільки на взаємовідносинах із Кабінетом Міністрів, але й на зовнішній політиці держави взагалі.

На думку голови ради «Лабораторії законодавчих ініціатив» І. Когута, «Президент насправді може звертатися до Уряду з певними дорученнями, це є нормою Конституції, але це *не мають права робити від імені Президента будь-які інші інституції на кшталт Секретаріату Президента*, чи інші органи влади» [21], тобто Секретаріат все ще зберігає колись вилучене право *«давати доручення»* органам виконавчої влади, що сві-

дчить про можливу наявність й інших, нормативно не закріплених повноважень Секретаріату, які теж необхідно враховувати щодо взаємодії Секретаріату Президента з Кабінетом Міністрів.

Важливою є та обставина, що Секретаріат «організовує... розгляд... звернень державних органів [до Президента України – авт.], на основі аналізу таких звернень розробляє і подає Президенту України пропозиції щодо розв'язання порушених у них проблем» [20], тобто, *фактично допоміжний орган перебрав на себе усі зв'язки Президента*, що є логічним продовженням того, що він повинен забезпечувати взаємодію Президента України з Кабінетом Міністрів України<sup>15</sup>. Таким чином, сьогодні продовжується встановлена ще за часів Адміністрації Президента України практика повної підконтрольності сфер діяльності глави держави.

Хоча те, що безпосередньо Секретаріат «у процесі виконання покладеного на нього завдання в установленому порядку взаємодіє з... Секретаріатом Кабінету Міністрів України...» [20], вже містить усвідомлення належного рівня Секретаріату Президента. А з огляду на обмеженість службовими обов'язками рамок взаємодії та й «установленим порядком»<sup>16</sup>, дозволяє обмежити і надмірне зазіхання Секретаріату на повноваження Уряду. У той же час, з огляду на новий формат взаємодії Секретаріату з Кабміном, недоречною є наявність у допоміжного органу дещо архаїчного права залучати для виконання певних завдань працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади, що позиціонує Секретаріат на більш вищому щаблі, ніж органи системи виконавчої влади та унеможливує його взаємодію виключно з Секретаріатом Кабінету Міністрів України.

В Президентському фонді Леоніда Кучми

<sup>15</sup> Лише з цим колегіальним органом, а не системою органів виконавчої влади взагалі, або її іншими окремими елементами – міністерствами, департаментами, відомствами тощо.

<sup>16</sup> Який наразі нормативно не визначений.

«Україна» зазначають, що сьогоднішня ситуація у державі «закріплює прецеденти фактичного роздвоєння виконавчої влади, паралельного функціонування двох її суб'єктів – *Кабінету Міністрів та Секретаріату Президента України*, який не має на це будь-яких конституційних повноважень, а за своїм статусом є інституцією, що виконує функції канцелярії Президента» [22]. Така дійсність є загрозовою для Уряду, адже сьогодні, коли навіть Президента не завжди відносять до виконавчої влади, *подібний фактичний статус його допоміжного органу створює владний дисбаланс*, який шляхом реалізації схем впливу забезпечує власні потреби, а не призначення Кабінету Міністрів України.

Набуває більшого значення у питаннях взаємодії і посада Глави Секретаріату, який «...спрямовує його [Секретаріату – авт.] діяльність на ефективне забезпечення здійснення Президентом України його повноважень» [20], у тому числі щодо органів виконавчої влади, що допускає задля задоволення критерію якості<sup>17</sup> неконтрольовано концентрувати та розширювати сфери діяльності Секретаріату. Нововведенням сьогоднішнього Секретаріату Президента України є надання його керівнику можливості представляти «...за дорученням Президента України його позицію... у відносинах з органами виконавчої влади...» [20], що передбачає *створення нової форми системи реалізації взаємодії як Секретаріату, так і глави держави з Кабінетом Міністрів*. Зазначимо, що Глава Секретаріату є також посадовою особою, що представляє і Секретаріат у відносинах з іншими органами, а від так, беручи до уваги значний обсяг інших суто «внутрішньоструктурних» повноважень, він не в змозі очолити складний, проте важливий напрямок діяльності Секретаріату щодо налагодження конструктивної співпраці з Урядом. При цьому інститут Представника Президента

<sup>17</sup> Залишаються невизначеними суб'єкти та ознаки здійснення оцінки забезпечення Президента, тому подібні тези не слід сприймати як прагнення підвищити рівень роботи Секретаріату.

України у Кабінеті Міністрів<sup>18</sup>, порівняно зі статусом і повноваженнями Адміністрації зразка 1997 р., втратив первісну сутність та перетворився на одну з підконтрольних статичних одиниць Секретаріату. А за тривалий термін відсутності діючого Положення про Представника<sup>19</sup>, Положення про Секретаріат нічого суттєвого не розкриває хоча би стосовно повноважень Представника, тобто для Секретаріату і Президента Представник більше не є неодмінним елементом цієї взаємодії.

Попри це, у структурі Секретаріату нарешті окремо виділена *Служба забезпечення зв'язків з Кабінетом Міністрів України*, що на даному етапі є позитивним моментом, оскільки дозволяє концентрувати, зосереджувати зусилля на забезпеченні взаємодії. Хоча з огляду на те, що Глава Секретаріату «визначає... процедуру взаємодії структурних підрозділів Секретаріату при виконанні покладених на них функцій» [20], не можна стверджувати її цілеспрямованість на встановлення конструктивних взаємовідносин Секретаріату Президента з Кабінетом Міністрів. Доцільним є надання цьому підрозділу статусу «самостійного» у складі Секретаріату, проте вже Указом від 02.10.2006 р. за № 814/2006 у результаті реорганізації його структури знову з'являється Служба забезпечення зв'язків з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, але без статусу «головної»<sup>20</sup>. Цим же Указом закріп-

люється, що *Представником Президента України у Кабінеті Міністрів України одночасно є Перший заступник Глави Секретаріату*, що дещо неоднозначно. Так, з одного боку, інститут Представника отримав гідний свого рівня статус та більший спектр можливостей, але, з іншого боку, не Представник був прирівняний до заступників, а навпаки – Перший заступник «поглинув» повноваження Представника. Окрім того, під підпорядкуванням Першого заступника<sup>21</sup> знаходяться ще сім заступників та загалом вісімнадцять підрозділів Секретаріату (згідно Указу від 24.12.2007 р. № 1244/2007), що передбачає трудомістку роботу усередині організації і, як наслідок, може відбитися на рівні забезпечення зв'язків з Кабміном.

Разом із тим, Указом Президента від 14.03.2007 р. № 206/2007 затверджується Положення про Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України<sup>22</sup>, яке порівняно з Положенням часів Адміністрації про Постійного представника від 15.03.2000 р., не тільки не втратило вже існуючих засобів, але й надало більш значних механізмів владного впливу з боку Секретаріату Президента на Уряд. Взагалі, нічим не обґрунтованою була втрата Представником статусу «постійного», адже його основним завданням є «забезпечення здійснення *постійного зв'язку* між Президентом України та Кабінетом Міністрів України, вирішення питань,

<sup>18</sup> Який у «другому» Секретаріаті Президента втратив приставку – «Постійний».

<sup>19</sup> Беручи до уваги, що Положення від 15.03.2000 р. № 466/2000 було скасовано тільки 14.03.2007 р., але не могло слугувати правовою базою діяльності Постійного представника, так як «другий» Секретаріат не має жодного відношення до Адміністрації чи «першого» Секретаріату (*див.* роботу [11]).

<sup>20</sup> При цьому, відповідно до «Схеми розподілу обов'язків між Главою Секретаріату президента України, його Першим заступником та заступниками, закріплення за ними структурних підрозділів» від 14.10.2005 р. № 1445/2005 (в редакції Указу від 24.12.2007 р. №1244/2007) головними є, на наш погляд, менш актуальні та вагомні служби, зокрема, Го-

ловна служба організаційного забезпечення, Головна служба документального забезпечення і т.д.

<sup>21</sup> Який у свою чергу знаходиться у безпосередньому підпорядкуванні Глави Секретаріату, що обумовлює постійний контроль з його боку, на нашу думку, надмірний саме як для Представника у Кабінеті Міністрів.

<sup>22</sup> В якому закріплюється, що Представником є «за посадою один з перших заступників Глави Секретаріату Президента України» [23]. Проте, згідно вже згаданого Указу № 1244/2007, Глава Секретаріату має лише одного Першого заступника, а відповідні зміни до Положення не були своєчасно внесені, що свідчить також про не зовсім відповідальне ставлення працівників Головної державно-правової служби Секретаріату до якісного рівня нормативних документів Президента України.

що виникають у взаємовідносинах Президента України та Кабінету Міністрів України» [23]. Для оперативної організації конструктивних взаємовідносин між Секретаріатом і Кабміном доцільно надання Представнику права самостійно вирішувати поточні питання, проте тут також необхідно чітко визначити межі його повноважень, задля запобігання порушень прав і обов'язків Президента України та Глави Секретаріату, які на відміну від Першого заступника – Представника, несуть нормативно виражену відповідальність за свою діяльність.

Зазначимо, що Представник отримав право дорадчого голосу на засіданнях Кабінету Міністрів, що сьогодні вбачається як необхідний елемент у здійсненні взаємодії, хоча за існування подібних спеціальних інструментів (які фактично дозволяють Представнику, діючи *intra vires*, впливати на виконавчу діяльність держави) має бути встановлений перелік обов'язків Представника перед Кабміном та «система стримувань» з боку глави держави.

Окрім того, Представник «...вносить Президентіві України пропозиції щодо зупинення дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів їх невідповідності Конституції України» [23], що є більш сучасною трактовкою порівняно з повноваженнями Постійного представника - а саме, він мав вивчати акти на предмет їх відповідності актам Президента [12], оскільки наразі взаємовідносини між главою держави і Урядом мають здійснюватися на партнерських засадах, а не виходячи з підлеглості одного іншому. Хоча все ще й залишилися спірними обов'язки Представника у Кабміні вносити Президентіві «пропозиції щодо підготовки проектів законів, а також актів Президента України з питань, що стосуються діяльності Кабінету Міністрів України» [23] та брати участь у розробленні таких проектів. З одного боку, Представник повинен мати засоби та форми втілення своїх рішень, зокрема, шляхом підготовки пропозицій Президентіві, але, з іншого боку, коли не є остаточно визначеними та

роз'ясненими повноваження глави держави щодо діяльності Уряду, подібні пропозиції можуть також негативно вплинути на їхні взаємовідносини, тому механізми організації та втілення цих питань мають бути додатково деталізованими, з чітко визначеними межами компетенції Президента, Представника та інших органів, у тому числі й Секретаріату Президента України.

Між іншим, Положення наводить досить широкий перелік прав Представника Президента у Кабінеті Міністрів, що робить його діяльність ще більш значною по відношенню до Кабміну та менш визначеною взагалі, що у свою чергу, не приводить до зосередженості на налагодженні взаємодії з системою органів виконавчої влади. Так, Представник має право «брати участь в обговоренні питань, які розглядаються на засіданнях Кабінету Міністрів України...», вносити пропозиції, робити застереження, давати пояснення» [23], при цьому не обмежено коло питань, за яких він може вносити пропозиції, застереження, пояснення, що не виправдано відволікає Представника від процесу організації конструктивних взаємовідносин. Фактично Представник є не окремим спостерігачем чи організатором взаємодії, а справжнім учасником засідань Уряду<sup>23</sup>, делегованим Президентом та скерованим Секретаріатом. Так, через право «вносити Кабінету Міністрів України пропозиції щодо розгляду на засіданнях Кабінету Міністрів України переліку питань, пов'язаних з виконанням Конституції та законів України, актів Президента України» [23] і можливість одержувати проекти нормативно-правових актів, які розробляються Кабінетом Міністрів, та вносити пропозиції до таких проектів, Представник контролює та аналізує процеси, що відбуваються у Кабміні, а також сам приймає участь

<sup>23</sup> Що підтверджує ще одне його право - «ініціювати створення експертних та робочих груп для підготовки узгоджених пропозицій...» [23]. Тобто, Представник – це майже член Кабінету Міністрів, проте без жодних обов'язків перед ним, але з численними правами.

у їх організації. Судячи з Положення, робота Представника насправді є не лише різноманітною, але й всеохопною, так як діє він не самотужки, а через систему уповноважених осіб, що також беруть участь у засіданнях Кабінету Міністрів України та урядових комітетів.

При цьому на Представника Президента покладається право *«представляти на засіданнях Кабінету Міністрів України або урядових комітетів проекти актів Кабінету Міністрів України, які внесені Секретаріатом Президента України»* [23], що наочно характеризує справжню сутність та методи діяльності Секретаріату щодо забезпечення належної взаємодії Президента з Урядом. По-перше, акцентуємо увагу, що Представник, хоча і структурно входить до Секретаріату, але все ж таки представляє і забезпечує інтереси лише Президента, а не його допоміжного органу, що не одне і те саме. По-друге, проекти актів Кабміну можуть не тільки розроблятися без відповідного узгодження з Президентом, але й вільно вноситись з будь-яких питань Секретаріатом на розгляд Уряду, що власне і є одним з проявів владного тиску на Кабінет Міністрів України. І, по-третє, можливість Секретаріату вносити власні проекти актів є зайвим елементом у взаємодії, оскільки вона являє собою вираження діяльності Секретаріату Президента України щодо реалізації власних цілей, і жодним чином не відноситься до забезпечення роботи глави держави. Таким чином, задля налагодження взаємодії Секретаріату і Президента з головним органом виконавчої влади треба або вилучити це право, або більш повно деталізувати його зміст із тим, щоб обмежити надмірні повноваження Секретаріату.

Указом Президента від 15.02.2008 р. за № 132/2008 затверджено нове Положення про Представника Президента у Кабміні, що дещо змінює акценти його діяльності. Так, відтепер він не просто представляє Президента у відносинах, але й уповноважується главою держави забезпечувати взаємодію між Пре-

зидентом України та Кабміном [24], що водночас поширює значимість цього посадовця у конкретній сфері та звужує спектр напрямків втілення його повноважень. Досить визначальним є те, що згідно Положення Представник більше априорі не прив'язаний до посади заступника Глави Секретаріату Президента, що розглядається нами як позитивний момент у відокремленні інституту представників Президента від Секретаріату, проте в чинному Положенні про Секретаріат зберігається недоцільне штучне сполучення цих посад.

Досить інноваційною обставиною повноважень Представника у Кабміні Міністрів є відсутність покладення на нього, як і на Представника Президента у Верховній Раді за відповідним Положенням від 15.02.2008 р. № 133/2008, функції вирішення питань, що виникають у взаємовідносинах Президента та Уряду України. На нашу думку, виходячи з вказаної певної залежності Представника від Секретаріату Президента, обмеження його компетенції і буде обґрунтованим, проте з іншого боку, Президент також не може цілком самотужки опікуватись цими питаннями, а тому існує загроза негласної передачі цих повноважень до Секретаріату та його Глави.

Поза цим, Представник більше не має права дорадчого голосу на засіданнях Уряду, що, як позначалось вище, явно було зайвим у його діяльності та таким, що допускає можливість впливу, у тому числі і Секретаріату Президента, на роботу Кабінету Міністрів. Взагалі, *нове Положення не тільки приводить старі норми у відповідність до вимог сучасності, але й більш чітко регламентує засади організації та діяльності Представника у Кабміні*. Так, права Представника здійснюються лише *«в установленому порядку»*, і хоча ця форма, як зазначалося, є дещо невизначеною, однак вона вже містить змістовне впорядкування цих прав. Також було додатково конкретизовано, що Представник *«на засіданнях Кабміну відповідно до позиції Президента України»* [може – авт.]



вносити пропозиції, робити застереження, давати пояснення» [24], тобто продовжується тенденція до упорядкування діяльності Представника та приведення її у відповідність з позиціями глави держави, але тепер вже не Секретаріату Президента України.

Ще одним позитивом останнього Положення є вилучення архаїчного і навіть не правомірного пункту щодо представлення *внесених Секретаріатом Президента* проєктів актів Уряду, що є правильним кроком на шляху до розуміння загальнодержавного статусу Секретаріату, норми його відносин з Представником Президента у Кабінеті Міністрів і, як наслідок, форм та засобів роботи допоміжного органу глави держави.

Разом із тим, порівняно з Положенням від 14.03.2007 р. Представник не може вносити Кабміну пропозиції щодо розгляду на засіданнях Уряду питань, пов'язаних з виконанням законодавства та актів Президента України, з чого можна припустити, що справжні причини прийняття нового Положення полягають у необхідності (можливо, обумовленій політичною ситуацією) реорганізації характеру та обмеження змісту відносин Президента через свого Представника з Кабінетом Міністрів, а тому при зміні правової бази діяльності де-факто залишаються старі методи впливу Секретаріату на Представника і вже завдяки йому, і на Уряд України. Таким чином, сьогодні призначення та формат діяльності цього Представника є дещо переіменованим, завдяки чому *участь Секретаріату Президента у відносинах з Кабміном через застосування Представника стала менш виразною*, проте це не свідчить про її приведення до належних рамок.

Однак, про значну роль у здійсненні взаємодії саме очільника Секретаріату, а не Представника у Кабміні сьогодні свідчить те, що «Голова [Глава – авт.] Секретаріату Президента України Віктор Балого за дорученням Президента України Віктора Ющенка направив в Кабінет Міністрів президентські пропозиції щодо проєкту програми діяльності Уряду» [25], тобто для Президента і Сек-

ретаріату більш зручним суб'єктом реалізації взаємодії є Глава Секретаріату, а не Представник Президента України.

Зазначимо, що діяльність створеної у складі Секретаріату Президента Указом від 26.02.2007 р. за № 143/2007 Служби з представництва у судах України інтересів Президента України та створених ним консультативних, дорадчих та інших органів (...і служб, за Указом від 23.03.2007 р. № 238/2007) також відбивається на розглянутій взаємодії, оскільки вона дублює та має подібне призначення з Міністерством юстиції України. Так, згідно пп. 43 п.4 його Положення від 14.11.2006 р. № 1577, Мін'юст «виступає як представник інтересів Президента України, утворених ним для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб... під час розгляду справ судами...» [26], тобто, *Секретаріат вже прямо перебирає на себе повноваження центральних органів виконавчої влади*. Вважаємо доцільною реорганізацію цього підрозділу із тим, щоб залишити йому лише завдання щодо координації з Міністерством юстиції та проведення вторинних заходів із сприяння Мін'юсту у цій діяльності. Інакше подібний паралелізм призведе до того, що відбудеться деструкція взаємовідносин Секретаріату з системою органів виконавчої влади, а також виникнення конфліктів і протиріч, які негативно відбиваються на самому представництві інтересів Президента і роблять його не ефективним.

Постановою Кабінету Міністрів від 11.10.2006 р. № 1451 затверджується Положення про Апарат Прем'єр-міністра України, за яким основними завданнями Апарату є «...забезпечення його [Прем'єр-міністра – авт.] зв'язків з Президентом України..., керівниками органів державної влади...» [27], що передбачає співпрацю з Секретаріатом Президента, а точніше з Головою Секретаріату та Представником Президента. Оскільки не є розкритими конкретні форми взаємодії, хоча у Положенні і наводиться, що *Апарат у своїй діяльності взаємодіє із структурними*

підрозділами Секретаріату, участь Апарату у налагодженні взаємовідносин на практиці є не обов'язковою, і тому Секретаріат Президента вважає за доцільне взаємодіяти напряму з Кабміном чи Прем'єр-міністром, а не з їхніми другорядними допоміжними підрозділами. А згідно Постанови від 14.08.2006 р. № 1183, в Секретаріаті Кабміну утворюється Служба Міністра України у зв'язках з Верховною Радою України та іншими органами державної влади України, а вже Постановою від 14.02.2007 р. № 188 вводяться дві посади заступника Міністра України у зв'язках з Верховною Радою України та іншими органами державної влади України. Таким чином, хоча і не був скерований окремий підрозділ на забезпечення взаємодії з Секретаріатом Президента, але все ж таки відбувається реорганізація системи зв'язку Кабміну, зокрема, з Секретаріатом Президента.

Ще однією формою взаємодії Секретаріату з Урядом можна вважати діяльність Представника Президента України на Чорнобильській АЕС<sup>24</sup>. Так, згідно Положення від 19.02.2007 р. за № 120/2007<sup>25</sup>, він «здійснює в межах своєї компетенції постійний аналіз стану виконання міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади... вимог законів, інших нормативно-правових актів та заходів з питань зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС...» [28], що вказує на існування альтернативних, не менш дієвих ніж Представник у Кабміні, засобів контролю та взаємодії Президента (чи його Секретаріату) з системою органів виконавчої влади. Представник на ЧАЕС наділений значними правами щодо підпорядкованих Уряду органів, окрім того, він «представляє з питань, що належать до

<sup>24</sup> За часів Адміністрації Президента, відповідно до Указу від 01.08.2001 р. № 573/2001, діяв аналогічний інститут Постійного Представника Президента України на Чорнобильській АЕС.

<sup>25</sup> Наразі посада Представника Президента України на Чорнобильській АЕС ліквідована за Указом від 09.11.2007 р. № 1079/2007, що з формальної точки зору свідчить про «вирішення» усіх питань щодо ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС.

його компетенції, Президента України у відносинах з... Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади...» [28], що також передбачає його активну участь у встановленні та розвитку стосунків між Секретаріатом і Кабінетом Міністрів. При цьому а ні у Положенні про Представника на ЧАЕС, а ні у Положенні про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 02.11.2006 р. за Указом № 1539 взагалі нічого не йдеться про їхню взаємодію, що якраз і була би найбільш доцільною та ефективною. Отже, практика функціонування цього представника також була направлена не на вирішення поставлених проблем, а на проведення вже зазначених форм впливу та контролю Секретаріату Президента відносно органів виконавчої влади.

Разом із тим, доцільність термінової стабілізації взаємовідносин Секретаріату і Уряду підтверджується і сьогоднішніми спробами визначити їхній характер. Так, нещодавно «Президент України Віктор Ющенко доручив Секретаріату Президента та Кабінету Міністрів... спільно розробити Регламент роботи Секретаріату, Уряду та Верховної Ради, який зробив би їхню співпрацю максимально узгодженою»<sup>26</sup> [29], що одночасно свідчить про появу нової форми регулювання відносин – шляхом створення спеціального Регламенту, хоча поки й не визначеними є його сутність та статус.

Потреба впорядкування порядку діяльності Кабінету Міністрів України та його відносин з іншими державними органами шляхом прийняття Закону «Про Кабінет Міністрів України» була закріплена ще у ст.123 Основного Закону від 20.04.1978 (із змінами і доповненнями) [2]. Починаючи з 1997 року, Верховна Рада регулярно розглядає законопроекти щодо визначення статусу Кабінету

<sup>26</sup> Але до розробки Регламенту роботи Секретаріату, Уряду та Верховної Ради потрібно долучити і законодавчий орган, бо тільки тоді їхня взаємодія справді стане конструктивною.

Міністрів України, засад його взаємодії з Президентом та його допоміжними органами, у тому числі, з Секретаріатом (Адміністрацією) Президента України. Прийняття такого закону має сприяти налагодженню та стабілізації взаємовідносин Секретаріату Президента з Урядом, введенню нового сучасного формату взаємодії через чітке розмежування повноважень і статусу між Кабміном і Президентом та його Секретаріатом.

Один із перших законопроектів «Про Кабінет Міністрів України» від 15.12.1999 р. реєстр. № 0905 (поданий народним депутатом І. Коліушко), у ст.34 визначає, що «у відносинах з консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами та службами, створюваними Президентом України від імені Кабінету Міністрів України бере участь Секретаріат Кабінету Міністрів України, а від імені міністрів України - їх патронатні служби та структурні підрозділи міністерств» [30], що є доцільною конкретизацією, бо запобігає можливості прямого втручання Секретаріату (на той час ще Адміністрації) у роботу Кабінету Міністрів чи окремих міністерств, а натомість передбачає взаємодію двох рівних підрозділів уповноважених організувати ці взаємовідносини, але не наділених владними повноваженнями.

Проте, також наводилось, що засади і порядок відносин Кабміну з допоміжними органами Президента регламентуються цим та іншими законами України та *указами Президента України* [30], але з огляду на досить неоднозначну практику взаємодії Секретаріату з Урядом вважаємо необхідним впорядкувати її саме законами, що обумовить не тільки об'єктивність механізмів взаємодії, але й їхню відповідність до форми державного ладу України.

За ст.35 цього проекту Закону, Кабінет Міністрів України «виконує рішення Ради національної безпеки і оборони України, що вводяться в дію указами Президента України, забезпечує здійснення її заходів з координації і контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки

і оборони» [30]. Разом із тим, беручи до уваги вже зазначену нами [31] обставину, що де-факто РНБОУ має погоджувати свою діяльність з Секретаріатом Президента України, наведене твердження передбачає ще одну форму впливу Секретаріату на вищий орган виконавчої влади. У той же час *законопроект окремо не регулює взаємодію Кабінету Міністрів з Адміністрацією Президента*, яка вже тоді набула суттєвого значення у державі, та дієвих засобів впливу на Уряд.

У наступній редакції цього проекту Закону від 13.03.2000 р. реєстр. № 0905-д (поданий Президентом України Л. Кучмою), вже безпосередньо йдеться про доцільність функціонування Постійного представника Президента України у Кабінеті Міністрів України, проте не визначається статус та основи його діяльності, що дозволило би обмежити надмірне втручання Адміністрації у його повноваження.

Новий варіант законопроекту від 24.12.2002 р. реєстр. № 0893 (поданий народним депутатом І. Коліушко), спеціально акцентував увагу на принциповій zasadі взаємодії, згідно якої «посадові особи апарату Президента України [Адміністрації Президента України – авт.]... *не мають права давати доручення Кабінету Міністрів України та окремим членам Кабінету Міністрів України*» [32]. Але поява цього суттєвого уточнення вказує на тогочасну наявність негативної практики надання доручень Адміністрацією Президента. Відзначимо, що уведення в дію такої практики могло би сприяти налагодженню сучасних партнерських взаємовідносин *inter partes*, встановивши певну межу між Адміністрацією і Урядом.

Ст.33 Проекту Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 14.02.2006 р. реєстр. № 9100 (поданий народним депутатом Л. Кравчуком), узагальнила, що «посадові особи цих [допоміжних – авт.] органів і служб [Президента України – авт.] *не мають права... втручатися в його [Кабінету Міністрів України – авт.] діяльність*» [33], чого вже достатньо для розробки механізмів при-

пинення впливу Секретаріату на систему органів виконавчої влади. Проте, після доопрацювань, законопроект від 17.02.2006 р. реєстр. № 9100-д (поданий народними депутатами С. Гавришем, О. Морозом), у ст.28 передбачав, що члени Кабінету Міністрів України, керівники інших органів виконавчої влади *за погодженням з Прем'єр-міністром України можуть входити до складу Секретаріату Президентом України*. На нашу думку, недоцільним є започаткування цієї практики, оскільки залучення членів Кабміну до виконання завдань Секретаріату за суттю не тільки означає поглинання Уряду усього лише допоміжним органом глави держави, але й зниження ефективності функціонування системи органів виконавчої влади внаслідок відволікання її керівництва на здійснення непритаманних їм функцій в Секретаріаті Президента. Вважаємо, що навіть цілком раціональний контроль з боку Прем'єр-міністра України не є достатнім, так як не забезпечує всебічність дослідження необхідності входження членів Уряду до Секретаріату, а процедура погодження є занадто незначним інструментом стримування цих процесів.

Варто розглянути і проект Закону України «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади» від 27.10.2006 р. реєстр. № 2325-1 (поданий Президентом України В. Ющенко), що був розроблений у Секретаріаті Президента і переважно спрямований на закріплення впливу Секретаріату та глави держави на Кабмін. Так, згідно ст.28, Кабінет Міністрів України «відповідає на звернення Президента України та постійно інформує Президента України про свою діяльність, найважливіші рішення та дії..., проводить у разі потреби попередні консультації з Президентом України» [34], а міністерства мають виконувати доручення Президента. Виходячи з того, що звернення і доручення Президента виробляються саме у Секретаріаті, то означене де-факто відноситься не тільки до владних повноважень Президента, а скоріш до його Секретаріату. Цей за-

конопроект допускає заміну Президента України у засіданнях Кабміну на уповноваженого ним представника з правом дорадчого голосу на засіданнях урядових комітетів, що є надзвичайно негативним моментом, бо може призвести до втрати главою держави самостійно сформованого бачення ситуації у державі та його підміні з боку Секретаріату Президента.

Щодо взаємодії Секретаріату з Урядом, то за ст.31 проекту Закону Кабінет Міністрів України «*сприяє виконанню покладених на них [допоміжні органи Президента України – авт.] завдань*» [34], з чого випливає законодавче закріплення певної підпорядкованості Кабміну Секретаріату через неправомірне підвищення статусу останнього, а подібне формулювання статті дозволяє використовувати широке розмаїття засобів реалізації структурних потреб Секретаріату Президента України за допомогою системи органів виконавчої влади. Задля цього Кабінет Міністрів України «*відповідає на звернення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України, надає їм інформацію, необхідну для виконання покладених на них завдань*» [34], що є принциповою розбіжністю із більшістю минулих проектів цього закону, бо передбачає не зовсім доречний контроль та втручання Секретаріату у роботу Кабінету Міністрів. Окрім того, члени Кабміну, керівники інших органів виконавчої влади «*на громадських засадах можуть за рішенням Президента України включатися до складу консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України*»<sup>27</sup> [34], що вказує на прагнення закріпити можливості щодо створення та подальшого функціонування тіньового уряду при Президентові України, але в

<sup>27</sup> У відредагованому законопроекті від 14.11.2006 р. реєстр. № 2325-2 (поданий народним депутатом М. Оніщуком), було вилучено «за рішенням Президента України», що звісно є позитивним кроком, але й припускає невизначеність використання неприйнятних форм реалізації цих положень.

рамках Секретаріату.

21.12.2006 р. був прийнятий Закон України «Про Кабінет Міністрів України» № 514-V, який виділив декілька ключових положень щодо розглянутої взаємодії. Зокрема, ст.29 Закону позбавила посадові особи Секретаріату Президента України права давати доручення Кабінету Міністрів України чи його окремим членам [35]; було також визначено, що Секретаріат не може втручатися в їх діяльність [35]. Вважаємо, що *закріплення цих засад покликане на відокремлення Секретаріату від Кабміну* із тим, щоб нормалізувати їхні взаємовідносини шляхом зосередження кожної інституції лише на виконанні власних повноважень.

Варто відзначити, що цей Закон, принаймні у частині, що регулює взаємодію Уряду і Секретаріату, увібрав у себе більшість позитивних постулатів минулих законопроектів, які спрямовані на створення умов конструктивної співпраці з допоміжним органом глави держави. Так, *відносини Кабінету Міністрів України з Секретаріатом Президента визначаються тільки законами України* [35], що, як на нас, має сприяти набуттю взаємодії прозорого характеру та стабілізувати усі практичні прояви співпраці.

Ще одна важлива засада полягає у тому, що члени Кабміну, керівники інших органів виконавчої влади *«не можуть входити до складу консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що утворюються Президентом України»* [35], що діаметрально відрізняється від законопроекту за реєстр. № 2325-1 і попереджає можливе відволікання посадовців виконавчої влади від виконання ними своїх повноважень на користь Секретаріату Президента.

Зазначимо, що чинність Закону від 21.12.2006 р. обумовлює необхідність численних реорганізацій Секретаріату, його методів та засобів діяльності, проведення яких не є прийнятним для сьогоденного Секретаріату глави держави, внаслідок чого ним був розроблений новий законопроект «Про Кабінет Міністрів України» від 10.01.2008 р.

реєстр. № 1312 (поданий Президентом України В. Ющенко), який за суттю та більшістю положень є подібним до раніше наданого проекту Закону від 27.10.2006 р.

Змістом останнього законопроекту підтверджується прагнення узаконити практику участі у засіданнях Кабміну та його комітетів уповноважених Президентом представників, що спрямовано на набуття Секретаріатом нових прав щодо Кабінету Міністрів шляхом перебирання повноважень та підміни собою вже не Уряду, а Президента України. При цьому, посилюється роль іншого допоміжного органу глави держави – Ради національної безпеки і оборони України, яка «координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони» [36]. Але за умов її залежності від Секретаріату також не доцільно надавати РНБОУ такі значні контрольно-впливові інструменти. *De lege ferenda члени Кабінету Міністрів все ж таки повинні відповідати на звернення Секретаріату Президента та надавати йому необхідну інформацію* [36], з чого випливає, що діяльність саме Секретаріату є більш пріоритетною та важливою. Відзначимо, що на відміну від Закону № 514-V, новий проект також передбачає, що очільники органів виконавчої влади можуть, хоча і за погодженням із Прем'єр-міністром України, включатися до складу Секретаріату Президента України та навіть безпосередньо брати участь у його роботі, але на громадських засадах [36].

Підкреслимо, що еволюція законопроектів «Про Кабінет Міністрів України» у частині визначення обставин взаємодії Секретаріату з Урядом свідчить про існування різних напрямів бачення взаємовідносин цих державних органів, що полягають як у виваженому обмеженні, так і надмірному розширенні повноважень Секретаріату Президента при здійсненні його співробітництва з системою органів виконавчої влади у рамках забезпечення діяльності глави держави.

Таким чином, стосовно розглянутого можна дійти наступних висновків. По-перше,

процес становлення організаційно-правових засад взаємодії Секретаріату (Адміністрації) Президента та Кабінету Міністрів є досить складним і неоднозначним, проте він завжди відбувався з позицій домінування Секретаріату над Урядом. Серед головних причин надмірних повноважень впливу Секретаріату на систему органів виконавчої влади можна визначити відсутність відповідного законодавства, особливо на перших історичних шляхах взаємодії. Так, нормативні акти Президента не достатньо чітко визначали статус та межі компетенції Адміністрації (Секретаріату), що призвело до можливості застосування нею надмірного владного впливу.

По-друге, виявилась недосконалою і практика діяльності (Постійного) Представника Президента у Кабміні через невірно розставлені пріоритети його роботи, а також значну безпосередню залежність від Секретаріату та його очільника. Компетенція Представника передбачає контрольну-аналітичну діяльність та припускає оперативне втручання у поточну роботу Кабміну. У той же час посилюється роль Глави Секретаріату, який також може брати участь у взаємодії як від імені Президента, так і представляючи Секретаріат, що є не зовсім виваженим поєднанням.

По-третє, після прийняття Конституції України та наступних змін до неї і беручи до уваги реорганізацію Адміністрації у Секретаріат, він мав би відмовитись від реалізації неприйнятних засобів контролю та впливу на Уряд, проте де-факто подібні заходи застосовуються й сьогодні. Їхнє використання негативним чином відбивається не тільки на роботі Кабміну, але й на забезпеченні Президента.

По-четверте, це неорганізований підхід до взаємодії з боку Кабінету Міністрів, який не опікувався питаннями налагодження позитивних відносин з Президентом і його канцелярією та навіть не створив відповідного підрозділу з координації та вирішення цих проблем. Але прийняття Закону «Про Кабінет Міністрів України» стало значним кро-

ком уперед задля обмеження широких повноважень та всеосяжної діяльності Секретаріату Президента щодо виконавчої влади держави.

Разом із тим, останні тенденції свідчать про усвідомлення Президентом України, його Секретаріатом та Урядом необхідності побудови сучасної системи конструктивних взаємовідносин, задля чого проводяться спільні пошуки підґрунтя взаємодії, що буде відповідати державному ладу та вимогам чинного законодавства.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Постанова Верховної Ради Української РСР «Про Концепцію нової Конституції України» від 19.06.1991 р., № 1213-ХІІ // ВВР Української РСР. -1991. -№ 35.
2. Конституція (Основний Закон) України від 20.04.1978 р., № 888-ІХ (зі змінами та доповненнями) // ВВР Української РСР. -1978. -№ 18.
3. Закон Української РСР «Про Президента Української РСР» від 05.07.1991 р., № 1295-ХІІ // ВВР Української РСР. -1991. -№ 33.
4. Розпорядження Президента України «Питання Адміністрації Президента України» від 13.12.1991 р., № 2/91-рп.
5. Зозуля О.І. Теорія та практика взаємодії Секретаріату Президента України з Верховною Радою України // Право і безпека. -2007. -Т.6. -№ 2. - С.32-39.
6. Конституція України від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. -1996. -№ 30. -Ст.141.
7. Зозуля І.В., Зозуля О.І. Нормативно-правові засади діяльності Секретаріату Президента України // Форум права. -2006. -№ 2. -С.53-70 [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06zivspu.pdf>.
8. Указ Президента України «Про реорганізацію управління фінансово-господарською діяльністю Адміністрації Президента України і апарату Кабінету Мі-

ністрів України» від 29.09.1993 р., № 411/93.

9. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України» від 19.02.1997 р., № 159/97 // Юридичний вісник України. -06-12.03.1997. -№ 10.

10. Перш ніж натискати кнопку депутат має подумати... /Політична партія «Яблуко» [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.yabluko.org.ua/yabl-cgi/view.cgi?analytics/22854231203>. -23.12.2003.

11. Зозуля О.І. Завдання та функції Секретаріату Президента України // Право і безпека. -2006. –Т.5. -№ 4. -С.25-30.

12. Указ Президента України «Про Положення про Постійного представника Президента України у Кабінеті Міністрів України» від 15.03.2000 р., № 466/2000 // Офіційний вісник України. -2000. -№ 11. –Ст.418.

13. Що таке Закон «Про Кабінет Міністрів»? /Міністерство юстиції України [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/8246>. -16.11.2006.

14. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України та Тимчасового положення про Службу Прем'єр-міністра України» від 06.05.2000 р., № 761 // Офіційний вісник України. -2000. -№ 19. –Ст.782.

15. Указ Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 р., № 1572/99 // Офіційний вісник України. -1999. -№ 50.

16. Указ Президента України «Питання Адміністрації Президента України» від 06.03.2003 р., № 203/2003 // Офіційний вісник України. -2003. -№ 11-12. –Ст.469.

17. Статті та інтерв'ю /Сайт Юрія Костенка [Електронний ресурс]. –Режим доступу: [http://kostenko.unp-ua.org/articles/?action=show\\_full&part=4&id=20030410-1](http://kostenko.unp-ua.org/articles/?action=show_full&part=4&id=20030410-1). -10.04.2003.

18. Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» від 27.01.2005 р., № 111/2005 // Офіційний вісник України. -2005. -№ 7. –Ст.390.

19. Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» від 24.03.2005 р., № 532/2005.

20. Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. -2005. -№ 45. –Ст.2833.

21. Експерти: Обмеження Кабміном повноважень Президента призведе до штучної конфліктної ситуації /UkrBusiness.com.ua [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.ukrbusiness.com.ua/index.php?news=4771>. -31.08.2006.

22. Українське ноу-хау – Секретаріат Президента перебирає на себе функції тіншового уряду /Президентський фонд Леоніда Кучми «Україна». -16-22 жовтня 2006 року. –Вип.26 (Макроекономіка. Політика. Світові процеси) [Електронний ресурс]. –Режим доступу: [http://www.kuchma.org.ua/institute/monitoring/453c82f11194d/view\\_print](http://www.kuchma.org.ua/institute/monitoring/453c82f11194d/view_print). -23.10.2006.

23. Указ Президента України «Про Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України» від 14.03.2007 р., № 206/2007 // Офіційний вісник України. -2007. -№ 19. –Ст.758.

24. Указ Президента України «Про Положення про Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України» від 15.02.2008 р., № 132/2008.

25. Секретаріат Президента направив у Кабмін пропозиції Президента щодо проекту програми діяльності Уряду /РБК-Україна [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/top/2008/01/15/292964.shtml>. -15.01.2008.

26. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» від 14.11.2006 р., № 1577 // Офіційний вісник України. -2006. -№ 45. –Ст.3020.

27. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Апарат Прем'єр-міністра України» від 11.10.2006 р., № 1451 // Офіційний вісник України. -2006. -№ 42. –Ст.2820.

28. Указ Президента України «Про Представника Президента України на Чорнобиль-

ській АЕС» від 19.02.2007 р., № 120/2007 // Офіційний вісник України. -2007. -№ 13. – Ст.473.

29. В. Ющенко доручив Секретаріату Президента та Уряду спільно розробити Регламент роботи відомств та ВР /РБК-Україна [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/newslines/2008/01/15/292831.shtml>. -15.01.2008.

30. Проект Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 15.12.1999 р. реєстр. № 0905 (поданий народним депутатом І. Коліушко).

31. Зозуля О.І. Секретаріат Президента України у системі допоміжних органів глави держави: нормативно-правові суперечності та практика // Форум права. -2007. -№ 3. - С.124-135 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07zoictp.pdf>.

32. Проект Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 24.12.2002 р. реєстр. № 0893 (поданий народним депутатом І. Коліушко).

33. Проект Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 14.02.2006 р. реєстр. № 9100 (поданий народним депутатом Л. Кравчуком).

34. Проект Закону України «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади» 27.10.2006 р. реєстр. № 2325-1 (поданий Президентом України В. Ющенко).

35. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 21.12.2006 р., № 514-V // ВВР України. -2007. -№ 11. –Ст.94.

36. Проект Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 10.01.2008 р. реєстр. № 1312 (поданий Президентом України В. Ющенко).

*Зозуля О.І. Секретаріат Президента України та Кабінет Міністрів України: нормативно-правові засади взаємодії // Форум права. -2008. -№ 1. –С.187-210 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08zoipzv.pdf>*

Виконано правовий аналіз становлення взаємодії між Секретаріатом Президента України та Кабінетом Міністрів України; встановлена відповідність практики їх взаємодії чинним нормативним актам; досліджені можливості та перспективи подальшого конструктивного співробітництва; надані авторські пропозиції з удосконалення чинного законодавства.

\*\*\*

*Зозуля О.И. Секретариат Президента Украины и Кабинет Министров Украины: нормативно-правовые основы взаимодействия*

Выполнен правовой анализ становления взаимодействия между Секретариатом Президента Украины и Кабинетом Министров Украины; установлено соответствие практики их взаимодействия действующим нормативным актам; исследованы возможности и перспективы дальнейшего конструктивного сотрудничества; представлены авторские предложения по усовершенствованию действующего законодательства.

\*\*\*

*Zozulia O.I. Secretariat of the President of Ukraine and the Cabinet of Ukraine: normative-legal bases of interaction*

The legal analysis of becoming of interaction between Secretariat of the President of Ukraine and the Cabinet of Ukraine is executed; conformity of practice of their interaction to statutory acts is established; opportunities and prospects of the further constructive cooperation are investigated; author's offers on improvement of the current legislation are submitted.