

УДК (094.58)342.519(477)

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

КАНЦЕЛЯРІЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ: ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ АПАРАТУ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

Ключові слова: Закон України, Канцелярія Президента України, апарат Президента України, правові засади

Сьогодні діяльність Секретаріату Президента України набуває все більш відверто владного характеру, сфера його повноважень сягає не лише забезпечення діяльності глави держави, але й інших центральних державних інституцій. Зазначимо, що однією з основних причин подібного феномену державного будівництва є змістовно недостатня нормативно-правова база функціонування Секретаріату Президента України, що, як нами вже відмічалось [1], іноді вступає всупереч реаліям державного ладу та припускає виникнення колізійних ситуацій. З огляду на це вбачається актуальною проблема удосконалення чинних та розробка нових актів, що регламентують діяльність Секретаріату Президента України.

Вирішення подібних питань раніше вже проводилось у законопроектах, поданих народними депутатами Р. Зваричем, І. Коліушко, О. Морозом, О. Ющиком; Ю. Кармазіним, М. Кравченком; О. Морозом, Й. Вінським, В. Гошовським, М. Рудьковським, Л. Сергієчком, проте вони тільки частково визначали тільки форми і засоби діяльності апарату Президента; окрім того, ці законопроекти вже сьогодні не відповідають означеним реаліям. З огляду на це *метою нашої роботи є виділення та формулювання основоположних визначень та засад організації апарату глави держави, проробка питань з розробки нового нормативного акту щодо врегулювання статусу і повноважень допоміжного органу Президента України, що стане дієвим ін-*

струментарієм регулювання відносин між апаратом та іншими державними органами. Новизна роботи полягає у висунутих автором пропозиціях щодо реорганізації Секретаріату Президента України через розробку відповідних змін до Конституції України та нового законопроекту «Про Канцелярію Президента України»¹.

1. Конституційність, правовий статус та принципи діяльності Канцелярії Президента України.

Відмітимо, що з моменту утворення Адміністрації Президента України, в перебігу аналізу правових засад її діяльності науковці та політики неодноразово зверталися до Конституції України, у тому числі, й відносно належності або доцільності внесення цього органу до Основного Закону. Разом із тим, серед вагомих причин теперішніх, надмірно (а іноді і самотужки) перевищених рамок сфери діяльності Секретаріату, можна виділити саме відсутність стабільної конституційної регламентації статусу та обумовлених цим меж і сфер його діяльності. Тому й впливає необхідність надання апарату Президента належного конституційного статусу, обґрунтування чого лягло в основу цих пропозицій.

Передусім, пропонуємо виділити *нове найменування апарату глави держави – «Канцелярія Президента України»*, як таке, що найбільш відповідає логічному призначенню цієї інституції, оскільки колишня назва «Адміністрація», або сьогоднішня - «Секретаріат» за своїм змістовним значенням² лише віддалено вказують саме на сутність апарату Президента.

Таким чином, пропонується внести у Конституцію України новелу, що *«Канцелярія Президента України є апаратом Президента України, що забезпечує здійснення визначених Конституцією України повноважень Президента України»*. При цьому важливою є саме констатація статусу «апарату Президента» з огляду на наявну практику штучної прив'язки

¹ Тут і далі виділення курсивом наші.

² З цього приводу додатково див. роботу [2].

Секретаріату (Адміністрації) Президента до п.28 ст.106 Основного Закону. Саме останнє призвело до втрати цим органом первісного статусу, що був замінений спочатку просто на «постійно діючий орган» [3] за Положенням про Адміністрацію за Указом Президента України від 19.02.1997 р., № 159/97, а згодом й на «постійно діючий допоміжний орган» [4] за чинним Положенням про Секретаріат за Указом від 04.11.2005 р. № 1548/2005. Окрім того, беручи до уваги розгалужені напрямки та масштаби діяльності Секретаріату Президента, не буде зайвим конституційно скерувати його потенціал на реальне забезпечення діяльності глави держави.

Відмітимо, що означений вище пункт Конституції України є *загальним правилом*³, за яким утворюються допоміжні органи і служби Президента, які здебільшого являють собою колегіальні органи консультативного призначення, що не відіграють суттєвого значення у забезпеченні діяльності глави держави. Разом із тим, Секретаріат так чи інакше є основною допоміжною інституцією Президента, а отже не зовсім правильно дорівнювати до нього комісії та комітети при Президентові України, бо він у дійсності за своїми функціями і сьогодні залишається апаратом Президента. Проте юридично, не маючи належного статусу, Секретаріат де-факто, як ми зазначали [6], є центральним органом системи допоміжних органів Президента, внаслідок чого можна закріпити за Секретаріатом спеціальне положення у цій системі⁴, що не обумовлює

³ Через виявлену нами у виносці 2 роботи [5] некоректність формулювання п.28 ст.106 Конституції пропонуємо доповнити його так: «створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для забезпечення здійснення повноважень Президента України консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, які входять у систему допоміжних органів Президента України».

⁴ При цьому взаємодія Секретаріату Президента з Радою національної безпеки і оборони України потребує додаткової регламентації, оскільки РНБОУ – це конституційний орган специфічного призначення, що не може будь-яким чином залежати від апарату Президента.

поширення компетенції апарату на інші органи, але дозволяє йому безпосередньо координувати їхні відносини з главою держави.

Поза цим, на нашу думку, Основним Законом має визначатись і те, що *до складу апарату відособлено входять Уповноважений Президента України з прав людини та Представник Президента України у Автономній Республіці Крим*, оскільки Уповноважений у своїй діяльності потребує постійної взаємодії з главою держави та підрозділами його апарату, а Представник у АРК є неодмінним елементом системи представників Президента України, при тому що очолюване ним Представництво функціонує на правах відокремленого підрозділу Канцелярії, що обумовить конструктивні відносини та оперативне сполучення власне з Президентом.

Ще з часів Адміністрації Президента України через відсутність належної нормативно-правової бази склалась досить неоднозначна практика її взаємовідносин з главою держави, яка і сьогодні, при тому що Секретаріат фактично самостійно діє від імені Президента, майже ним не контролювана. Саме тому неодмінною часткою запропонованих конституційних оновлень є вимога підконтрольності та підзвітності Канцелярії Президентові України, адже така форма, як офіційна звітність Президентові цього органу, сьогодні взагалі не використовується.

Останньою, але не менш важливою тезою є те, що *організація, повноваження і порядок діяльності Канцелярії Президента України повинні визначатися окремим законом*⁵. І хоча ми раніше вже зазначали [1] можливість впорядкування Президентом України діяльності Секретаріату шляхом вдосконалення Положення про нього та інших актів, проте в сучасних умовах лише відповідний закон зумовить необхідну стабільність, остаточність та довершеність норм щодо засад і засобів діяльності апарату Президента. Таким чином,

⁵ Акцентуємо увагу саме на окремому законодавчому акті, оскільки Закон «Про Президента України» не може увібрати усі необхідні особливості функціонування апарату Президента.

лише прийняття Закону відповідно до Конституції України є доцільним та виваженим кроком до надання апарату глави держави належних повноважень, його внутрішньої організації та побудови оптимальної системи відносин з іншими державними органами.

Вважаємо, що Проект Закону «Про Канцелярію Президента України» повинен містити за умови доцільності та дієвості окремі положення та формулювання вже напрацьованих Положень про Адміністрацію та Секретаріат Президента, а також законопроектів, що так чи інакше регламентують діяльність цього органу.

Передусім, Закон має визначати правовий статус *Канцелярії Президента України*, яка відповідно до Конституції є *апаратом глави держави та координуючою ланкою в системі його допоміжних органів*. При цьому з огляду на новий рівень впорядкування діяльності, окремої деталізації потребує правова основа діяльності апарату. Так, слід враховувати існуючі недоліки, зокрема, що згідно першого Положення про Адміністрацію від 13.12.1991 р. за Розпорядженням № 2/91-рп вона взагалі не керувалась актами Уряду [7], а законопроект «Про Канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 28.11.2002 р., реєстр. № 2297 (поданий народними депутатами Ю. Кармазіним, М. Кравченком) і поготів не розкриває це питання [8]. Тому Канцелярія Президента у своїй діяльності має керуватись Конституцією, цим та іншими законами України, актами Президента та Кабінету Міністрів, *інших державних органів у визначених законами межах*, що робить її діяльність більш об'єктивною та водночас відновлює можливу компетенцію органів державної влади щодо Канцелярії. Як на нас, до переліку цих актів не доцільно відносити Розпорядження Глави Канцелярії Президента, які здебільшого регулюють внутрішньоорганізаційні питання та поточну роботу окремих підрозділів апарату, а натомість лише відособлено торкаються сфери діяльності

усієї Канцелярії.

Разом із тим, необхідно зазначити, що норма про те, що *Канцелярія Президента «здійснює свої повноваження у межах, встановлених Конституцією України, та відповідно до цього Закону й інших законів України»*, закладає основи до встановлення меж її діяльності, тобто обмеження розширення впливу на інші інституції, що також дозволить зробити її роботу більш цілеспрямованою на забезпечення глави держави.

Першим Положенням про Секретаріат від 27.01.2005 р. за Указом № 111/2005 нарешті була введена практика розкриття принципів діяльності Секретаріату, серед яких наводяться відкритість, гласність та прозорість [9], що раніше відмічалось нами як позитив [1], проте зауважимо, що перелічені принципи відносяться тільки до однієї сторони функціонування цього органу. На нашу думку, робота сучасного апарату Президента неможлива без втілення принципу верховенства права, законності, демократичності, незалежності, що складають основу будь-якого державного утворення. Окрім того, для нормалізації та приведення форм діяльності допоміжного органу Президента у відповідність вимогам державного ладу є не менш важливими й принципи дієвості, гуманності, пріоритету прав і свобод людини і громадянина, ієрархічності, професійності, публічності тощо.

2. Повноваження Канцелярії Президента України.

Один із основних розділів майбутнього закону має бути присвячений повноваженням Канцелярії Президента України, що складаються, відповідно, з призначення, завдань та функцій Канцелярії, її прав. Перш за все, недоречним є виділення усіма Положеннями так званого «основного завдання» Адміністрації чи то Секретаріату, оскільки воно, де-факто підмінюючи собою поняття призначення, розносить деякі завдання та функції на різні щаблі пріоритетності. Натомість ми пропонуємо визначити єдине призначення Канцелярії Президента, яким є *«забезпечення здійснення Президентом України його повноважень, ви-*

значених ч.1 ст.106 Конституції України, за виключенням тих, забезпечення яких згідно законодавства України покладається на Раду національної безпеки і оборони України та інші державні органи», що обумовлює відповідні завдання та функції Канцелярії, серед яких сьогодні багато таких, що не відповідають наведеному призначенню⁶, тобто, мають різні першопричини та цілі. Разом із тим, в контексті багатовекторної діяльності Секретаріату доцільним також є підкреслення відсутності певної монополії на забезпечення Президента з боку апарату глави держави, оскільки він співіснує та співпрацює з цілою низкою державних органів, у тому числі, системою допоміжних органів Президента України.

Маємо констатувати, що жодне з Положень чи поданих законопроектів не відрізняє завдання від функцій, які є похідними від завдань та передбачають не загальне окреслення напрямків роботи, а конкретний вид діяльності. Так, Положення про «другий» Секретаріат за Указом від 24.03.2005 р. № 532/2005 при недосить чіткому виокремленні завдань не виводить з них відповідні функції [10], залишаючи це на розсуд самого Секретаріату. Натомість чинне Положення про Секретаріат взагалі не наводить завдань, проте надає досить розгорнутий перелік саме функцій [4], щоправда не позначаючи їхній зв'язок хоча би з основним завданням. З огляду на це до завдань Канцелярії повинно відноситись раніше вже сформульоване – організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Президента України, що визначає сфери діяльності Канцелярії глави держави та є підґрунтям до встановлення наступних функцій.

Як на нас, сьогоднішні функції Секретаріату не зовсім відповідають призначенню апарату Президента України та надмірно завищують його значення у державі. Тому такі

⁶ Щодо обґрунтування завдань та функцій Адміністрації та Секретаріату Президента України див. роботу [2].

функції, як опрацювання пропозицій щодо пріоритетів державної політики, шляхів їх впровадження та супроводження [4], опрацювання пропозицій щодо утворення та ліквідації судів та здійснення «забезпечення діяльності створених Президентом України консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб» [4] не мають реалізовуватись майбутньою Канцелярією, оскільки не тільки не відповідають визначеним завданням, але й припускають владний вплив на інші органи та напрямки державного регулювання. Окрім того, знову вказуємо на *неприпустимість за законодавчого надання Секретаріату (Канцелярії) змоги виконувати інші функції*, що сьогодні є сталою практикою та одним із основних механізмів здійснення нормативно не обумовлених завдань та функцій.

Перш за все, відповідно до покладеного організаційного завдання Канцелярія має здійснювати планування діяльності Президента України, що є першочерговим етапом роботи апарату. До цього ж завдання відноситься і «організація та проведення протокольних та церемоніальних заходів за участю Президента України, спільно з Міністерством закордонних справ України його зарубіжних візитів і робочих поїздок», причому акцентуємо увагу саме на доцільності співпраці Канцелярії з МЗС задля запобігання виникнення виявлених нами протиріч та дублювання діяльності цих органів.

Не менш важливим є *організація прийому людей*, які звертаються до Президента України; проведення обліку та аналізу їх звернень, а також звернень і пропозицій державних органів, органів місцевого самоврядування, недержавних установ, організацій та об'єднань громадян, які Канцелярія *передає на розгляд Президентові України*. Тобто, тут робота апарату переважно міститься в організації прийому людей, у тому числі громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, але нею проводиться лише попередній аналіз, тоді як остаточне рішення з приводу звернень та пропозицій приймаються виключно главою держави. Разом із тим, не

буде зайвим, якщо Канцелярія також здійснюватиме розробку власних пропозицій із розв'язання порушених у зверненнях проблем та подаватиме їх Президентові України, бо обсяг цієї роботи явно потребує залучення не лише глави держави.

Організація вільного доступу громадськості до інформації про діяльність Президента України, Канцелярії Президента та співпраця апарату із засобами масової інформації є теж неодмінною функцією Канцелярії, що обумовить прозорість її діяльності та стане безпосереднім втіленням закріплених принципів глашаності, відкритості та публічності.

Також необхідним завданням є правове забезпечення діяльності глави держави за декількома функціональними напрямками роботи апарату. Передусім, це *підготовка проектів указів, розпоряджень і доручень Президента, проектів законів України, що вносяться Президентом України до Верховної Ради в порядку законодавчої ініціативи, та проектів конституційних подань Президента до Конституційного Суду України.* Підкреслимо, що Канцелярія повинна здійснювати підготовку проектів актів тільки за дорученням глави держави та у кілька етапів, що передбачають послідовні консультації та узгодження з Президентом, при цьому ми не виключаємо додатковий контроль за цією діяльністю.

Окрім того, Канцелярія має *в установленому порядку* здійснювати експертизу прийнятих Верховною Радою законів України, що надійшли на підпис Президентові України. Також зазначимо, що установлений Президентом порядок передбачає спеціальну процедуру проведення експертизи, до здійснення якої прилучаються позаштатні фахівці та вчені, що підвищить об'єктивність цього заходу та обмежить вплив апарату на остаточний висновок.

Суперечливою, як на нас, може бути функція Канцелярії щодо проведення *за дорученням Президента* моніторингу актів Кабінету Міністрів, нормативно-правових актів Верховної Ради АРК, актів Ради міністрів АРК, рішень голів місцевих держадміністрацій та за

наявності відповідних підстав, внесення Президентові пропозицій щодо необхідних змін до них з метою приведення у відповідність законодавству України або зупинення їх дії чи скасування. Разом із тим, означений вид роботи при наведеному формулюванні не виходить за рамки компетенції апарату глави держави, так як він не здійснюється без відповідного санкціонування Президента, а самі пропозиції не вступають в силу без його позитивного рішення.

Експертно-аналітичне забезпечення діяльності Президента полягає, перш за все, в аналізі стану економічної, правової, політичної ситуації у державі, за результатами якого готуються та подаються *на розгляд Президентові України* аналітичні висновки, а *за окремим дорученням Президента* – й пропозиції щодо його діяльності. Тобто, при тому, що Канцелярія здійснює аналітичну діяльність, її повноваження щодо подальшого використання отриманих результатів мають обмежуватися лише їхнім переданням главі держави, який вже безпосередньо, спираючись на означені висновки, скеровуватиме подальшу роботу Канцелярії Президента. При цьому доцільним є обмеження можливого корпоративного впливу апарату на діяльність Президента, внаслідок чого *Канцелярія не має за власною ініціативою опікуватись повноваженнями глави держави.*

Поза цим, на Канцелярію покладається підготовка проектів послань Президента до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, інших програмних документів, що представляє собою об'єднання організаційної та аналітичної діяльності. На нашу думку, підготовка таких послань та програм повинна проводитись саме апаратом глави держави з огляду на здійснення ним систематичної аналітичної роботи, за опосередкованого підпорядкування Президентові та виходячи з раніше встановленого призначення.

Оскільки Канцелярія Президента не повинна бути спеціальною контролюючою уста-

ною, можливим є обмеження сьогоденної діяльності Секретаріату із *забезпечення контролю* за виконанням указів, розпоряджень і доручень глави держави [4], або навіть самого *контролю* виконання актів Президента [11], що постійно здійснювався Адміністрацією. Таким чином, апарат має лише *за дорученням Президента України* у визначені ним терміни проводити *аналіз стану виконання окремих актів* Президента України та готувати відповідні фахові висновки. Тобто, по-перше, означена робота здійснюється у разі потреби Президента, а не його Канцелярії, а, по друге, пом'якшується функціональний акцент з власне контролю (перевірки, ревізії тощо) на аналіз чи моніторинг, що однак не передбачає вжиття апаратом владних заходів із виправлення виявленого стану виконання актів Президента; натомість Канцелярія надає главі держави свої висновки та пропозиції.

До функцій Канцелярії безумовно відноситься і здійснення забезпечення взаємодії Президента України з Верховною Радою, системою органів виконавчої влади, органами судової системи, місцевого самоврядування та правоохоронними органами. При цьому, спираючись на розглянуту нами раніше практику взаємодії Секретаріату (Адміністрації) з Парламентом [5], необхідно додатково регламентувати забезпечення цієї взаємодії та відносин Канцелярії з іншими державними органами. Разом із тим, *не є прийнятним здійснення Канцелярією взаємодії Президента з політичними партіями чи громадськими організаціями*, оскільки подібна специфічна діяльність не притаманна апарату (з огляду на його аполітичність), а тому повинна здійснюватися безпосередньо Президентом України.

Згідно конституційно обумовленого координаційного статусу Канцелярії в системі допоміжних органів Президента України цілком логічним є покладання на неї визначеної в установленому порядку взаємодії Президента з консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами Президента України. Проте, спеціальний статус апа-

рату не поширюється на взаємодію самої Канцелярії з органами означеної системи, яка відбувається на засадах співпраці та конструктивного партнерства.

Ми вже підіймали питання [5] про недоцільність забезпечення Секретаріатом Президента опублікування актів законодавства⁷, що взагалі не є пріоритетною та першочерговою функцією допоміжного органу глави держави, але яка потребує додаткових асигнувань з Держбюджету, а також матеріальних і людських витрат. Тому *необхідно скерувати діяльність Канцелярії за цим напрямком лише до попередньої підготовки та передання законів України*, інших законодавчих та підзаконних актів, в тому числі указів і розпоряджень Президента України *на офіційне оприлюднення* в загальнодержавних законодавчо визначених виданнях України, що не підконтрольні Президенту та його апарату.

Можливе також надання Секретаріату (Канцелярії) функції з розробки за дорученням Президента України пропозицій з питань кадрової політики Президента України, що не буде надлишковим з позицій встановленого призначення, оскільки попередня фахова підготовка пропозицій є елементом забезпечення діяльності глави держави. При цьому, апарат також попередньо опрацьовує внесені в установленому порядку подання щодо призначення та звільнення з посад осіб відповідно до повноважень Президента України, але Закон вже не зобов'язуватиме «ведення обліку відповідних кадрів», що у даному випадку являє собою недоречну конкретизацію.

Окрім того, неодмінною частиною діяльності Канцелярії є традиційна робота допоміжного органу з опрацювання та подання на розгляд Президентіві пропозицій щодо нагородження державними нагородами, встановлення відзнак Президента України та нагородження ними, присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів,

⁷ Що переважно здійснюється у підконтрольному Секретаріату Президента інформаційному бюлетені «Офіційний вісник Президента України».

прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, надання придулку в Україні, здійснення помилювання. На нашу думку, подібні функції, що не стосуються організації державної влади, можуть цілком здійснюватись Канцелярією Президента, тому що за своєю сутністю є лише підготовчим техніко-аналітичним етапом вирішення главою держави цих питань.

Реорганізаційним відносно Секретаріату буде повернення до компетенції Канцелярії Президента роботи із матеріально-технічного та соціально-побутового забезпечення діяльності Президента України, що наразі закріплена за Державним управлінням справами, яке було створено згідно Указу Президента від 23.02.2000 р. № 278/2000 на базі Управління справами тодішньої Адміністрації. Ми раніше вже вказували [1] на безперспективність діяльності ДУС та її неналежну взаємодію з Секретаріатом (Адміністрацією), а тому про потребу повернення до статус-кво, тобто часткове передання повноважень Державного управління справами⁸ до Канцелярії, власне як апарату глави держави, є оптимальним варіантом впорядкування питань навколо ДУС.

Одним із найбільш важливих пунктів майбутнього Закону є визначення, що виключно законами України та в установленому порядку на Канцелярію Президента України покладаються інші завдання та відповідні функції. Така норма умотивована тим, що, по-перше, діяльність будь-якого державного органу повинна бути законодавчо впорядкована, стабільна та відповідати статусу, організації й структурі органу, що також визначаються Законом, а, по-друге, лише таким шляхом можна припинити негативну практику невиконання Секретаріатом (Адміністрацією) своїх повноважень та здійснення ним інших, нор-

⁸ Оскільки ДУС здійснює забезпечення діяльності не тільки Президента України, але й Верховної Ради, Кабінету Міністрів, РНБОУ, інших державних органів, вищих посадових осіб зарубіжних країн [12], що вже виходить за рамки компетенції Канцелярії Президента України.

мативно не обумовлених функцій.

Наступна стаття розділу, присвяченого повноваженням Канцелярії Президента України, стосується її прав, що надаються для виконання означених завдань та функцій. Зазначимо, що розглянуті нами [1, 2] деякі аспекти прав Секретаріату (Адміністрації) Президента свідчать про невідповідність прав як до ролі допоміжного органу глави держави так і до поставлених завдань та функцій. Так, сьогодні є архаїзмом право Секретаріату «одержувати в установленому порядку від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій інформацію, документи та матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань» [4], що не відповідає сучасному державному ладу України. Ми пропонуємо його замінити правом «звертатись до Президента України з клопотанням щодо надіслання офіційного запиту в установленому порядку до державних органів та органів місцевого самоврядування інформації, документів та матеріалів, необхідних для здійснення функцій Канцелярії Президента України», що, як на нас, сприятиме нормалізації відносин глави держави та його апарату та дозволить обмежити подібне втручання Канцелярії (Секретаріату) у діяльність інших державних органів.

Поза цим, за Канцелярією залишається право користуватися інформаційними базами даних державних органів, системами зв'язку і комунікацій, мережами спецзв'язку та іншими технічними засобами, як таке, що є необхідним для виконання покладених функцій. Щодо іншого права, то є потреба більш деталізувати його положення, а саме: апарат Президента може залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт, передбачених функціями Канцелярії Президента України, а також участі у вивченні окремих питань вчених і фахівців, у тому числі на договірній основі, працівників інших державних органів за погодженням з їхнім керівництвом та за їх власною згодою у позаробочий час.

Важливим є проведення наукових досліджень з питань, віднесених до повноважень

Президента України та його Канцелярії, оскільки це допоможе визначити їхній зміст та розробити відповідні механізми втілення, а також виявити та усунути можливі недоліки в організації та діяльності як глави держави, так і апарату Президента. Саме тому *Канцелярії має бути надано право виступати за мовником проведення означених наукових досліджень*, приймати в них участь та опікуватись поглибленням розгляду піднятих питань. При цьому, Канцелярія не повинна скликати конференції чи семінари, тому що, як зазначалося [2], ця діяльність проводиться іншими установами та організаціями, а апарат Президента не є безпосередньо науковим центром.

Логічним буде також наділити Канцелярію Президента правом здійснювати видавничу діяльність, що обумовлено потребою висвітлення як своєї роботи, так і діяльності Президента України (однак це не має відношення до офіційного оприлюднення актів глави держави).

Як на нас, наведений перелік прав є достатньо вичерпним та цілком достатнім для ефективного забезпечення апаратом усіх своїх завдань та функцій. Водночас необхідно гарантувати ці права та обмежити набуття неприпустимих Канцелярії прав, задля чого права, як і завдання та функції, мають визначатись тільки законодавчими актами.

3. Відносини Канцелярії Президента України.

Другий фундаментальний розділ Закону «Про Канцелярію Президента України» має визначати відносини апарату, що обумовлюються покладеними функціями. Перш за все, будь-яке з Положень про Секретаріат (Адміністрацію) увібрало у себе лише констатацію самого факту існування взаємодії між цією та іншими державними інституціями, але, при цьому, зовсім не розкриваючи змісту, характеру та засад відносин, що є суттєвою прогалиною організації означеного органу, через що мають місце недоліки здійснення взаємодії. На нашу думку, більш доцільним буде конкретизація як сфер реалізації відносин, так і деяких їхніх основних форм, що визначати-

муть межі, обставини та характер взаємин Канцелярії Президента.

Передусім, необхідно виділити загальні засади відносин, що є універсальними для усіх напрямків взаємодії апарату глави держави та закладають підґрунтя окремих різновидів цих відносин. Найбільш визначальним є твердження, що посадові особи Канцелярії Президента України *не можуть мати владних повноважень* щодо інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування⁹. З одного боку, дана теза є елементарною та цілком логічною з огляду на статус та призначення апарату, проте, з іншого боку - відсутність її нормативного закріплення у актах, що регламентують діяльність Секретаріату (Адміністрації), призводить до неоднозначної практики взаємодії [5].

Окрім того, сьогодні є сталими публічні коментарі посадових осіб Секретаріату щодо дій представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб. Нами вже наводились [5] приклади оціночних висловлювань Глави Секретаріату стосовно роботи Верховної Ради, що не тільки не відповідає принципам толерантності, ієрархічності та взаємозв'язку усіх державних органів, але й негативним чином відбивається на встановленні конструктивних відносин між Секретаріатом та цим органом, побічно відзначається і на відносинах глави держави з іншими центральними інституціями України. Таким чином, наразі є доцільним визначення, що посадові особи Канцелярії *не мають права* здійснювати подібну діяльність.

З позицій вдосконалення внутрішньої організації Канцелярії (Секретаріату) та впорядкування системи її відносин, як на нас, *потрібно виділити єдиний центр, що підтримуватиме зв'язок з іншими державними органами* та органами місцевого самоврядування і, водночас, відокремить відносини Канцелярії від відносин Президента України, які забезпечуються відповідними представниками глави

⁹ Подібна думка уперше наводиться у законопроекті [13].

держави. Створення спеціального підрозділу – Служби зв'язків Канцелярії Президента України - дозволить зробити взаємодію апарату більш оперативною та координованою, при цьому виходячи з досить важливої ролі цієї служби, вона має бути прямо підпорядкована Главі Канцелярії Президента, який, як керівник апарату, відповідає та реалізує зв'язки Канцелярії.

Зазначимо, що дотепер залишаються законодавчо не визначеними відносини Секретаріату з Президентом, внаслідок чого вони набули неоднозначного характеру через негативну практику діяльності Секретаріату від імені Президента при відсутності дієвих механізмів контролю з боку глави держави. Тому потребує закріплення норма, що Канцелярія Президента в процесі здійснення своїх повноважень взаємодіє з Президентом України. Не буде зайвою і констатація *підконтрольності та підвітності Канцелярії Президентові України*, що є прийнятною формою побудови їхніх взаємин.

Поза цим, з метою усунення недоліків організації та діяльності Секретаріату (Канцелярії) та її подальшої централізації відносно глави держави буде доцільним додатково визначити, що Канцелярія Президента та її посадові особи *зобов'язані виконувати доручення* Президента України. На нашу думку, існування таких форм прямого втілення рішень Президента звужить значення керівництва Канцелярії та сприятиме підвищенню ефективності його діяльності.

Інноваційним буде введення обов'язкових форм контролю Президента, який *систематично, не рідше одного разу на рік, проводить перевірку діяльності* Канцелярії Президента України та її фінансової звітності. Наявність і використання подібних інструментів не лише позитивно відіб'ється на нормалізації відносин Президента та його Канцелярії (Секретаріату), але й може підвищити прозорість діяльності апарату глави держави. При цьому Президент за результатами цих перевірок визначає відповідність керівництва Канцелярії Президента України займаним посадам, що

посилює роль Президента в організації Канцелярії і додатково стимулює та мотивує керівників апарату до якісної роботи.

Пропонуємо *заборонити посадовим особам Канцелярії виступати від імені Президента за виключенням Прес-секретаря Президента України*, що є його посадовим обов'язком. Позначимо, що сьогодні є сталою практика «брифінгів» Глави Секретаріату, його заступників і керівників структурних підрозділів Секретаріату з коментарем роботи Секретаріату та інших державних органів та викладенням позиції глави держави, що піддана суб'єктивному впливу інтерв'юера. Задля збереження публічності та відкритості роботи Канцелярії вважаємо прийнятним проведення брифінгів за участю очільника Канцелярії, компетенція якого передбачатиме тільки викладення позиції Канцелярії та її посадових осіб.

Існуючий формат відносин Секретаріату (Канцелярії) з Верховною Радою, як нами було виявлено [5], теж не відповідає вимогам державного ладу України, оскільки припускає застосування Секретаріатом владних повноважень щодо Парламенту. Правильним буде визначення, що Канцелярія Президента в процесі здійснення своїх повноважень *взаємодіє з Верховною Радою України через її Апарат*, що суттєво обмежить сферу впливу апарату, переорієнтувавши його діяльність на орган із подібним правовим статусом.

В якості механізму гарантування належної діяльності Канцелярії можливе *надання Верховній Раді змоги ініціювати проведення Рахунковою палатою України та Головним контрольно-ревізійним управлінням України додаткових перевірок щодо діяльності Канцелярії Президента* з подальшим зверненням до органів судової системи. На нашу думку, наявність таких засобів сприятиме приведенню взаємодії до відповідного формату та встановленню раціональних партнерських взаємовідносин між апаратом Президента і Верховною Радою.

Окрім того, Закон має закріплювати основні прояви відносин, які узагальнено поляга-

ють у тому, що Канцелярія отримує від Апарату Верховної Ради закони України, що надійшли на підпис Президентів, а також інші документи, що мають надаватись главі держави. При цьому, відмітимо, що *до відносин Канцелярії не входить діяльність відповідних представників Президента*, які хоча і є складовими апарату, проте забезпечують лише відносини Президента, тому їхні повноваження не можна включати до відносин Канцелярії глави держави.

Разом із тим, Канцелярія згідно наведених вище прав може виконувати процедуру надання офіційного запиту, у тому числі і до Верховної Ради, що є суттєвим, оскільки попередньо санкціонується Президентом. Хоча у випадку налагодження конструктивних відносин між Канцелярією та Парламентом, вона може у разі необхідності *від свого імені звертатися до Апарату Верховної Ради України* щодо роз'яснення та уточнення переданих до Канцелярії Президента України матеріалів, що є цілком достатнім для виконання Канцелярією покладених завдань та функцій.

Наступний напрямок відносин Канцелярії, на відміну від чинного Положення про Секретаріат, ми визначимо як відносини з органами виконавчої влади, так як повноваження Канцелярії можуть передбачати взаємодію не лише з вищим органом означеної системи – Кабінетом Міністрів, але й з конкретними міністерствами, департаментами, відомствами та адміністраціями тощо. Таким чином, Канцелярія Президента України в процесі здійснення своїх повноважень *взаємодіє з Урядом через Секретаріат Кабміну*, центральними та місцевими органами виконавчої влади.

З огляду на методи роботи сьогоденного Секретаріату, можна констатувати, що апарат глави держави *не може мати та виконувати контрольні функції* щодо органів виконавчої влади. Хоча на Канцелярію і покладаються певні функції з моніторингу, що стосується у тому числі і актів Уряду, вона не повинна давати доручення органам вико-

навчої влади чи зобов'язувати їх приймати рішення, що виходить за межі призначення апарату.

Канцелярія *за дорученням Президента України здійснює підготовку конкретних пропозицій* щодо призначення на посади посадових осіб органів виконавчої влади, призначення на посади яких належить до повноважень глави держави. Але ця норма не передбачає прямої взаємодії з відповідними органами, бо є виразом побічних відносин як визначальних для подальшої співпраці Канцелярії з органами виконавчої влади.

Аналогічно, Канцелярія Президента отримує від Секретаріату Уряду проекти актів Президента, інші документи, що мають надаватись Президентів України, а апарат глави держави при необхідності від свого імені звертається до Секретаріату Кабміну щодо роз'яснення та уточнення переданих до Канцелярії матеріалів. Саме такий формат відносин є найбільш прийнятним, оскільки цілком виключає будь-який владний вплив та ґрунтується на засадах партнерства.

Разом із тим, виходячи зі змоги Канцелярії задіяти фахівців органів виконавчої влади, правильним є надання цим органам подібного права в установленому порядку залучати працівників апарату Президента до виконання окремих робіт, передбачених функціями органів виконавчої влади, але тільки за погодженням з їхнім керівництвом та за їх власною згодою, у позаробочий час. Чіткої регламентації також потребують відносини Канцелярії Президента України з органами судової системи та правоохоронними органами. Так, апарат глави держави при здійсненні своїх повноважень *взаємодіє з Конституційним Судом України через його Секретаріат*, що дозволить обмежити сучасну практику тиску Секретаріату Президента на діяльність Конституційного Суду щодо прийняття ним рішень. Канцелярія не повинна мати інструменти впливу, зокрема, з надсилення запитів до цієї інституції, проте вона зобов'язується надавати Секретаріату Конституційного Суду документи, матеріали та

іншу інформацію, необхідну для діяльності Конституційного Суду України.

На відміну від Парламенту та Уряду відносини Канцелярії з означеними органами знаходяться у зовсім іншій площині, так як, по перше, взаємодія апарату з ними, за виключенням Конституційного Суду, прямо не передбачена функціями Канцелярії¹⁰, а, по друге, органи судової системи та правоохоронні органи виконують у суспільстві та державі своєрідне спеціальне призначення. Таким чином, відносини Канцелярії Президента України з органами судової системи відбуваються виключно при здійсненні правосуддя судами України у разі необхідності залучення Канцелярії в якості учасника судового процесу. При цьому відносини Канцелярії з правоохоронними органами також відбуваються виключно при здійсненні правоохоронними органами своїх повноважень у разі необхідності залучення апарату глави держави.

Наразі є мало визначеними відносини Канцелярії Президента з органами місцевого самоврядування, що займають дещо відособлене від апарату державного управління положення в Україні. Безперечним є твердження, що Канцелярія Президента України в процесі здійснення своїх повноважень взаємодіє з радами та їх виконавчими комітетами, тобто передбачається їхня співпраця та можлива спільна діяльність. Однак, навіть беручи до уваги розділення Канцелярії та органів місцевого самоврядування по різних рівнях державної влади, відмітимо, що Канцелярія знаходиться на не меншому за них щаблі за своїм значенням та статусом.

Внаслідок цього *Канцелярія за дорученням Президента здійснює перевірку діяльно-*

сті органів місцевого самоврядування щодо її відповідності Конституції, законам України, актам Президента та іншим підзаконним актам. Вважаємо, що даний механізм реалізується тільки за потреби Президента та не надає апарату глави держави додаткових переваг чи контрольно-наглядових функцій щодо місцевого самоврядування, оскільки втілюється у рамках загального аналізу ситуації у державі та не передбачає для його органів екстраординарних дій.

Окрім того, *Канцелярія Президента України за його дорученням має здійснювати підготовку обґрунтувань рішень Президента* щодо висловленої недовіри районною, обласною радою голові відповідної місцевої державної адміністрації. Тут мається на увазі, перш за все, експертно-аналітична робота Канцелярії, що витікає з п.2 ст.72 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, і проводиться в рамках забезпечення глави держави. Незалежно від цього, в якості робочого інструментарію пропонується надати Канцелярії можливість при необхідності від свого імені звертатися до органів місцевого самоврядування щодо роз'яснення та уточнення переданих до Канцелярії Президента матеріалів, що за його правильного використання сприятиме становленню належних взаємовідносин між цими інституціями.

Окремого визначення потребують відносини Канцелярії з органами системи допоміжних органів Президента України. Передусім, необхідна констатація того, що Канцелярія Президента в процесі здійснення своїх повноважень взаємодіє з Радою національної безпеки і оборони, іншими тимчасовими і постійними допоміжними органами Президента України, причому взаємовідносини Канцелярії та РНБОУ мають відбуватись в іншому форматі, ніж з рештою органів при Президентові України, що обумовлено іншим спектром роботи та загальнодержавним статусом Ради національної безпеки і оборони. Разом із тим, в Законі дублюється теза, що Канцелярія Президента відповідно до

¹⁰ Не є доцільним перенесення з Положення про Секретаріат за Указом від 04.11.2005 р. його функції з опрацювання пропозицій щодо «утворення та ліквідації судів, визначення кількості суддів у судах, переведення суддів, призначення суддів на адміністративні посади в судах» [4], оскільки такі повноваження з формування іншої гілки влади явно виходять за логічні межі призначення апарату Президента України.

внесених змін до Конституції координує відносини Президента України з органами системи допоміжних органів глави держави, що безпосередньо вказує на зміст та характер означених відносин.

При цьому, ключовим є те, що апарат Президента *не може мати владних повноважень* щодо інших органів системи допоміжних органів Президента України, оскільки, по перше, нерівність сторін призводить до відсутності партнерства, по-друге, допоміжні органи та Канцелярія у рамках єдиного призначення мають зовсім різні сфери діяльності і, по-третє, усі ці інституції, хоча і спільно виконують певні завдання та функції, але повинні бути відособленими та відносно незалежними одна від іншої. Виходячи з цього, Канцелярія Президента отримує від органів системи допоміжних органів глави держави інформацію, документи та матеріали, необхідні для здійснення функцій Канцелярії Президента України, що вмотивовано суто виробничими потребами апарату.

Згідно встановленого фактичного [6], а тепер вже і юридичного статусу Канцелярії у цій системі, вона здійснює організаційне забезпечення діяльності допоміжних органів Президента України, але окрім Ради національної безпеки і оборони (та, можливо, деяких інших органів, що окремо визначається), забезпечення якої здійснюється Апаратом РНБОУ. З огляду на сталу практику прямої участі співробітників Секретаріату у діяльності допоміжних органів [5, 6], зокрема шляхом входження до складу колегіальних органів, доцільним є закріплення норми щодо дозволу працівникам Канцелярії *брати участь у роботі* органів системи допоміжних органів Президента, якщо інше не передбачено законами України. Нами пропонується створення сучасної широко розгалуженої, проте чітко поєднаної та постійно взаємодіючої системи допоміжних органів глави держави, в якій роль сполучного та координаційного центру відіграє апарат Президента як конституційно та законодавчо визначена допоміжна одиниця Президента України.

Імовірно є ще один напрямок відносин Канцелярії тепер вже з недержавними організаціями та об'єднаннями громадян, необхідність якого хоча і не впливає з функцій Канцелярії, але при здійсненні роботи зі зверненнями громадян, установ, політичних партій тощо у тій чи іншій формі відбувається між ними контакт¹¹, що також потребує закріплення у цьому Законі. Разом із тим, обставини такої взаємодії дуже виразно передбачені саме державним статусом Канцелярії та недержавним статусом цих організацій, тому розкриття змісту їхньої взаємодії не є доцільним. Таким чином, має лише закріплюватись, що Канцелярія Президента України в процесі здійснення своїх повноважень *може взаємодіяти* з недержавними організаціями, підприємствами, установами, політичними партіями та громадськими організаціями.

4. Організація Канцелярії Президента України.

Наступний розділ Закону має розкривати моменти не менш важливі, ніж повноваження чи відносини Канцелярії – засади та обставини безпосередньої організації апарату Президента. Оскільки функції Канцелярії пов'язані з її структурою, а зміна завдань неодмінно тягне наступну реорганізацію складу Канцелярії, неможливим є закріплення кожної конкретної функції Канцелярії за її окремим підрозділом, оскільки *апарат Президента не є механічною сукупністю незалежних установ вузького призначення, а являє єдиний допоміжний орган Президента України*, систему його чітко координованих та постійно взаємодіючих підрозділів, що поєднано здійснюють завдання та функції Канцелярії Президента.

Сьогоднішня структура Секретаріату Президента є доволі недосконалою і, як познача-

¹¹ У даному змісті ми вважаємо доречним саме це слово, тому що у будь-якому випадку апарат не може а ні обов'язково взаємодіяти, а ні співпрацювати (чи мати партнерські відносини) з означеним колом недержавних утворень, тобто тут відносини Канцелярії проявляються тільки як контактування з ними.

лось [1], такою, що не відповідає призначенню цього органу, а також нераціонально нестабільною. Так, зокрема, до чинної наразі Схеми розподілу обов'язків між Головою Секретаріату Президента України, його Першим заступником та заступниками, закріплення за ними структурних підрозділів, затвердженої Указом від 14.10.2005 р. № 1445/2005, було внесено вже понад десяти нічим не обґрунтованих змін, що негативно відзначається на функціонуванні цієї інституції. Тому необхідно впорядкувати структуру майбутньої Канцелярії, і тут першочерговим є визначення її складу умовним розподілом на шість категорій: керівництво Канцелярії, представники та уповноважений Президента, підрозділи Президента, служби Канцелярії, служби представників та Представництво глави держави у АРК, що також можна відносити і до служб представників.

До керівництва апарату ми відносимо *Главу Канцелярії, Помічника Президента України, Першого та Другого заступників Глави Канцелярії*. Посада Помічника (Першого Помічника) Президента існувала ще за часів Адміністрації та «першого» Секретаріату, але тоді його статус та повноваження були недостатньо регламентовані, тому сьогодні вона має отримати іншого змісту та призначення (що розглядаються в наступному розділі цього Закону). Доцільним уявляється скорочення надмірної кількості заступників керівника Секретаріату (Канцелярії), штат яких з 2005 р. розрісся аж до дев'яти, та декілька з них іноді координують один і той же підрозділ Секретаріату. Тому пропонується залишити посади Першого та Другого заступників Глави Канцелярії задля централізації та зосередження управління Канцелярією і, як наслідок, підвищити ефективність діяльності апарату глави держави.

Сучасна система забезпечення інтересів Президента за допомогою нинішнього інституту його представників і уповноважених не тільки є дезорієнтованою і недостатньо регламентованою законодавством [5], але й надто залежною від Секретаріату глави дер-

жави при відсутності постійного налагодженого зв'язок з самим Президентом. У Канцелярії Президента ця категорія посадовців повинна займати дещо відособлене положення, що забезпечить від впливу апарату на їхню діяльність у складі Канцелярії.

Зазначимо, що спектр напрямків діяльності представників і уповноважених Президента також не є зовсім виваженим з точки зору доцільності, необхідності, а також можливості їхнього існування. Так, недоречною у Секретаріаті (Канцелярії) є наявність Уповноваженого Президента з *питань контролю* за діяльністю Служби безпеки, бо згідно Закону «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 р. № 2229-ХІІ, СБУ і підпорядкована Президентові, однак «підпорядкованість» і «підконтрольність» є зовсім різними за змістом. Інші відносини глави держави з судовими та правоохоронними органами взагалі обмежуються лише Конституційним Судом, Представнику в якому за останньою редакцією Схеми від 31.01.2008 р. за Указом № 73/2008 підпорядкована Служба забезпечення зв'язків з КСУ та *Центральною виборчою комісією*, що можна вважати просто механічним сполученням. У свою чергу, посада Повноваженого Представника Президента з питань додержання прав і свобод людини і громадянина потребує реорганізації та подальшої трансформації в інститут омбудсмана України.

Таким чином, до системи представників та уповноважених Президента має відноситись Представник у Верховній Раді України, що забезпечує один із пріоритетних та актуальних напрямків взаємодії. Окрім того, більш повним буде створення замість Представника у Кабінеті Міністрів відповідного Представника у органах виконавчої влади, адже у дійсності відбуваються відносини глави держави як з Урядом, так і з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, зокрема, з окремими міністерствами, департаментами, облдержадміністраціями тощо. При цьому, здійснення такого представництва не має порушувати принцип

ієрархічності виконавчої влади, тому основний акцент ставиться саме на співпраці Представника і Кабінету Міністрів чи його Секретаріату.

Доцільним є наділення ще одного Представника Президента одразу об'єднаною репрезентацією глави держави в його відносинах з органами судової системи та правоохоронними органами. Даний напрямок має на меті якомога повне, всеосяжне і найбільш ефективно забезпечення інтересів та позицій Президента не тільки у безумовних відносинах з Конституційним Судом, але й у імовірних відносинах з судами загальної юрисдикції, що можуть наприклад, розглядати справи, учасником яких має бути Президент тощо. З подібних позицій вибудовується діяльність Представника з правоохоронними органами, що теж можуть потребувати узгоджень своєї роботи з главою держави.

Маємо погодитись із наведеною у ст.51 законопроекту «Про Президента України» від 30.08.2005 р. (поданого народними депутатами О. Морозом, Й. Вінським, В. Гошовським, М. Рудьковським, Л. Сергієнком) пропозицією віднести Представника Президента України у Автономній Республіці Крим (з відповідним представництвом) до складу апарату Президента [14]. На нашу думку, подібне поєднання усіх основних форм забезпечення діяльності Президента сприятиме налагодженню конструктивних взаємовідносин та оперативної взаємодії між главою держави і Канцелярією Президента з Представництвом у АРК, що обумовить своєчасне вирішення питань, які виникають у Автономній Республіці Крим.

Велике значення для захисту прав людини в Україні є удосконалення та розвиток сьогоденного Повноважного Представника до Уповноваженого Президента України з прав людини, що забезпечить виконання Президентом його повноважень як гаранта додержання прав і свобод людини і громадянина. Відмітимо, що *для ефективності роботи Уповноваженого необхідним є його відносно самостійне існування в рамках Канцелярії,*

що як єдиний центр забезпечення глави держави сприятиме діяльності омбудсмена. Хоча обставини та характер такої співпраці має бути чітко визначений цим та іншими законами, зокрема, Законом «Про Уповноваженого Президента України з прав людини», оскільки як і Представник Президента у АРК, Уповноважений виконує специфічне конституційно обумовлене призначення та тільки відособлено входить до Канцелярії.

Як на нас, у структурі майбутньої Канцелярії необхідно залишити інститут Радників Президента України, що відіграє значну роль саме у консультативному забезпеченні глави держави. Проте також з огляду на їхню кількість та участь у діяльності більше Секретаріату, ніж Президента, необхідно чітко регламентувати не тільки повноваження радників, але й їхній статус у Канцелярії. Зазначимо, що персональний склад та засади організації радників визначаються Президентом, а отже вони лише формально належать до апарату глави держави і не повинні брати занадто активну участь у його діяльності. Разом із тим, не буде раціональним створення додаткової служби радників Президента, у чому не існує об'єктивної потреби та що недоцільно остаточно відокремить радників від інших складових Канцелярії.

До підрозділів Президента разом із його радниками можна віднести і Прес-службу Президента України, як таку, що здійснює доволі відповідальне призначення і, як наслідок, потребує певних гарантій своєї діяльності. Як на нас, є не зовсім правильним, що означена вище Схема від 31.01.2008 р. у своєму змісті містить лише Прес-секретаря Президента України, тоді як цей напрямок роботи забезпечується усією службою, яка вже очолюється Прес-секретарем. Таким чином, *Прес-служба Президента теж підлягає певним реорганізаційним змінам у новій Канцелярії Президента - потрібно видалити її функцію щодо презентації та висвітлення діяльності Канцелярії, що призводить до загрози поєднання та ототожнення Президента з усього лише його робочим апаратом. При*

цьому, ключовою засадою створення такої Прес-служби вбачається конструктивізм та постійність її співпраці з рештою підрозділів Канцелярії.

Наступну категорію структурних елементів апарату Президента ми визначили як служби Канцелярії, що обумовлено прагненням прирівняти певні підрозділи та забезпечити їхню рівнозначність й однакову важливість, яке, перш за все, виражається у припиненні практики розподілу на головні та звичайні служби. Маємо конкретизувати, що тут не суттєвою є назва статусу цих підрозділів Канцелярії – служба, управління, департамент, відділ тощо, проте саме «служба» з позицій ієрархічності та подальшої побудови вже розгорнутої структури апарату була би найбільш прийнятною базовою одиницею Канцелярії Президента України.

Значимо, що згідно встановлених нами завдань та функцій Канцелярії, основних засад її організації недоцільним є існування такої служби сьогоденного Секретаріату, як Головна служба зовнішньої політики, що може дублювати діяльність Міністерства закордонних справ та деструктивно впливати не тільки на відносини між Президентом і Канцелярією з МЗС і Урядом України, але й взагалі на формування та забезпечення єдиного зовнішньополітичного курсу держави. Певна річ, що Канцелярія також має проводити якісь попередні підготовчі заходи з цього напрямку, проте не варто надавати цій роботі спеціального завищеного значення.

Окрім того, раніше [6] підіймалися питання відносно неправомірності існування у складі Секретаріату Головної служби з питань діяльності правоохоронних органів та Головної служби безпекової та оборонної політики, призначення яких є подібним до завдань і функцій Ради національної безпеки і оборони, внаслідок чого також не буде раціональним створення подібних підрозділів у новій Канцелярії Президента. Звертаючи увагу тільки на назви деяких підрозділів Секретаріату, зокрема, Головна служба з питань освіти, науки та інноваційного розвит-

ку, Головна служба соціально-економічного розвитку, Головна служба регіональної політики тощо, скидається, що Секретаріат (Адміністрація) Президента України є не просто так званим «другим», але інколи й «першим» Урядом України.

Таким чином, відповідно до сформульованих завдань та беручи до уваги зазначене, вважаємо за належне виокремлення у структурі апарату глави держави Юридичної служби, оскільки саме фахове кваліфіковане правове забезпечення діяльності Президента розуміється основоположною категорією здійснення ним усіх повноважень. При цьому *робота Юридичної служби є всеосяжною у рамках Канцелярії*, серед її функцій не лише підготовка документів та певні різновиди юридично-аналітичної діяльності, але й консультативно-дорадче забезпечення інших підрозділів Канцелярії, що впливає з принципу взаємопов'язаності усіх структурних елементів апарату Президента.

Поза цим, дещо споріднено з Юридичною службою виступає Організаційна служба, що умовно увібрала у себе Головну службу організаційного забезпечення та Головну службу документального забезпечення сьогоденного Секретаріату Президента. Її пріоритетним напрямом роботи вбачається планування діяльності глави держави, здійснення поточного забезпечення Президента та Канцелярії, а також організація супровідних заходів. Виходячи зі значного обсягу аналітичної роботи апарату Президента, буде доцільним окреме виділення Інформаційно-аналітичної служби, що об'єднає потенціал сьогоденних Головної служби інформаційної політики, Головної служби політичного аналізу та Служби ситуативного аналізу, проте із покладанням на неї вже нових, визначених відповідно до цього Закону, повноважень. Разом із тим, означений підрозділ вбачається як спеціалізований центр інформаційного та аналітичного забезпечення Президента України, що не виключає виконання іншими службами Канцелярії деяких видів цієї роботи.

Зазначимо, що достатньо спірною є раціональність та перспективність функціонування у складі Канцелярії Служби з гуманітарних питань. Але з позицій того, що Президент є главою держави та гарантом прав і свобод людини і громадянина, буде актуальним проведення попередньої підготовчої роботи з соціальних, суспільних, національних та інших нагальних питань, вирішення яких знаходиться у компетенції Президента України. Також важливо, щоб подібна робота цієї служби не переходила встановлені межі як щодо глави держави, так і Кабінету Міністрів, відомств, органів, що здійснюють подібну діяльність.

За часів Адміністрації Президента згідно Указу від 20.08.2002 р. № 729/2002 у її структурі пропонувалось Головне управління організаційно-кадрової політики та взаємодії з регіонами, проте за великим обсягом організаційної та кадрової роботи в апараті Президента, правильним буде створення окремої Кадрової служби. Маємо пояснити, що передусім цей підрозділ не є просто «відділом кадрів», так як забезпечує одразу *два різні напрямки з кадрового забезпечення* – підбір та підготовку пропозицій щодо розстановки кадрів, що призначаються Президентом, і організацію та проведення конкурсів на заміщення вакантних посад, подання пропозицій з призначення на посади працівників і посадових осіб Канцелярії Президента України.

Невід'ємною складовою апарату Президента (Адміністрації, Секретаріату чи Канцелярії) є Служба Державного Протоколу, діяльність якої покликана на забезпечення, проведення і організацію протокольних заходів, пов'язаних з додержанням державного церемоніалу за участю глави держави. Але з огляду на розглянуту нами [6] стали практикою діяльності допоміжних при відповідних комісіях при Президентові України Служби з питань помилування, Служби з питань громадянства та Служби нагород, вважаємо цілком прийнятним їхнє перенесення й у структуру нової Канцелярії Президента, оскільки

ці підрозділи взагалі не мають владних повноважень, а лише виконують попередню роботу з підготовки належних рекомендацій та введення в дію рішень глави держави.

Особливе значення у діяльності апарату Президента нами надається *Службі звернень громадян, яка забезпечує зв'язок Президента з людьми*, громадськими об'єднаннями та іншими організаціями, що як важливий фактор відзначається на діяльності Президента та його Канцелярії. Виходячи з наявних прогалин у організації означеного напрямку роботи, необхідно обробці та аналізу звернень до Президента та апарату глави держави надати статус пріоритетної діяльності, що може певним чином відзначитись на загальних рисах функціонування Канцелярії Президента. Окрім того, відповідно до запропонованої ліквідації Державного управління справами із частковою передачею його функцій до Канцелярії, з об'єктивних причин треба відновити Матеріально-технічну службу, що забезпечує побутове забезпечення Президента та підрозділів його апарату.

Доцільним буде також *створення у складі Канцелярії Президента спеціальної Служби контролю*, що є самостійною та дещо відокремленою частиною Канцелярії. Перш за все, через виявлені недоліки організації Секретаріату [1, 6], правильним буде введення функціонального інституту у рамках апарату глави держави виключно контрольного призначення, але й що включає в себе деякі повноваження сьогоденної Режимно-секретної служби Секретаріату. Визначальною особливістю Служби контролю є проведення нею як *зовнішнього позаструктурного контролю* виконання актів та рішень Президента, так і *внутрішнього контролю* за належним здійсненням посадовими особами та працівниками Канцелярії своїх повноважень, доручень Президента, дотриманням ними приписань законодавства України, зокрема цього Закону та Законів «Про державну службу» і «Про боротьбу з корупцією». На нашу думку, наявність подібного підрозділу, що має змогу в конкретних випадках звертатись

і до Президента, сприятиме налагодженню більш конструктивної діяльності Канцелярії та підвищить відповідальність роботи її співробітників.

Необхідним є утворення окремої Служби зв'язків Канцелярії Президента України, що відокремить відносини апарату від відносин Президента, а також зосередить та упорядкує усі форми зв'язку Канцелярії з іншими інституціями. Сьогодні важливим є приведення такої діяльності Канцелярії у відповідність до вимог правової держави та підвищення її ефективності, зокрема шляхом *детінізації відносин Канцелярії* та їхнього оптимального форматування.

Відмітимо, що за обставин розподілу Служби зв'язків Канцелярії та інституту представників (уповноважених) глави держави велике значення приділяється конструктивній діяльності представників Президента, що досягається створенням відповідних допоміжних служб, які забезпечують функціонування зазначених підрозділів. Виходячи з цього, наступну категорію підрозділів Канцелярії Президента складають служби представників Президента України, зокрема Служба Представника у Верховній Раді України, Служба Представника у органах виконавчої влади, Служба Представника у органах судової системи та правоохоронних органах та Служба Уповноваженого Президента України з прав людини. При цьому, ці служби, з одного боку, є невід'ємними елементами структури Канцелярії, що здійснюють діяльність відповідно до встановленої у апараті Президента ієрархічності та горизонталі, але з іншого боку вони скеровуються конкретними представниками і тому мають займати проміжну нішу між звичайними службами Канцелярії і представниками глави держави.

Також доцільним уявляється *введення до структури Канцелярії не лише самого Представника Президента у АРК, але й відповідного Представництва Президента в Автономній Республіці Крим*, що за призначенням, повноваженнями та сферою діяльності є

подібним до служб представників. При визначенні місця Представництва в апараті Президента слід враховувати його статус з огляду на занесення Представництва Президента в АРК до Конституції України для відбиття того значення, що відводиться йому у забезпеченні діяльності Президента та його взаємодії з громадськістю. Звідси, найбільш прийнятним варіантом існування Представництва, як структурної одиниці Канцелярії, є його входження до апарату на правах відокремленого підрозділу Канцелярії Президента, що обумовить як певну самостійність Представництва, так і налагодження його взаємовідносин з іншими частинами Канцелярії глави держави.

В контексті удосконалення організації Канцелярії особливого значення набуває й регламентація питань із підпорядкованості підрозділів Канцелярії Президента України, тому їх раціональне вирішення є підґрунтям до їх ефективної та злагодженої діяльності. Прогресивним щодо побудови нової Канцелярії Президента буде визначення підпорядкованості виключно до спеціальної Схеми організації Канцелярії Президента України, що також має затверджуватись цим Законом.

Перш за все, правильним вважаємо наведення в означеній Схемі як її головного елемента, від якого безпосередньо походять інші гілки організації апарату – Президента України як логічний крок до усвідомлення та зайняття Канцелярією належного місця і, насамперед, у відносинах з самим Президентом. Сьогодні досить розгалуженим є розуміння очільника Секретаріату (Адміністрації) як певного *«першоджерела»* побудови усієї владної вертикалі цього органу, але це дезорієнтує централізацію конкретних підрозділів Секретаріату та має негативні наслідки у його діяльності.

З огляду на неефективність функціонування Секретаріату Президента України [2], пов'язану з його внутрішньоструктурною організацією, доцільним є виділення щонайменш трьох блоків прямої підпорядкованості посадовців главі держави. Так, окремо від

впливу керівництва Канцелярії слід розглядати інститут представників та уповноважених Президента, що обумовить об'єктивність їхньої діяльності та вивільнить від забезпечення потреб апарату. Внаслідок цього Президентіві України будуть підпорядковані Представник у Верховній Раді, Представник у органах виконавчої влади, Представник у органах судової системи та правоохоронних органах, Представник у АРК та Уповноважений Президента з прав людини. Оскільки *ці представники та уповноважений набули певної самостійності у складі Канцелярії*, то належним задля оптимального забезпечення їх діяльності буде делегування представниками та уповноваженим керівництва відповідними службами.

Інший, підпорядкований главі держави напрямок у Схемі організації Канцелярії, представлений Помічником Президента України, який за статусом не є підконтрольним Главі Канцелярії, хоча і знаходиться на нижчому від очільника апарату рівні його заступників. Раціональність існування такої відокремленої посади обумовлена необхідністю гарантування діяльності закріплених за Помічником Президента підрозділів. До означених складових Канцелярії ми відносимо Радників Президента, функціонування яких ґрунтується саме на їхній незалежності, а також Прес-службу Президента України, що має бути максимально наближена до глави держави. Поза цим, Помічнику Президента підпорядкована Служба контролю, що через специфіку своєї діяльності не повинна бути підлеглою тим посадовцям, роботу яких може контролювати. В цю вертикаль входить і Служба Державного Протоколу, яка хоча і не здійснює вирішення конкретних проблем, проте займає важливе місце у забезпеченні формальної сторони діяльності глави держави.

Президентіві України також підпорядковується Глава Канцелярії, постать якого попри відокремлення представників і уповноваженого та Помічника Президента залишається основною у організації та діяльності

апарату глави держави, так як саме він уособлює собою Канцелярію як державний орган, а також контролює найбільш відповідальні напрямки її роботи. Відмітимо, що *Главі Канцелярії безпосередньо підпорядковується Служба зв'язків Канцелярії Президента України*, діяльність якої в оновленому апараті глави держави набуває особливого значення, бо є однією з складових успішного функціонування Канцелярії, тому має скеровуватись лише очільником цієї інституції. При цьому в юрисдикції Глави Канцелярії цілком закономірно знаходяться його Перший та Другий заступники, на яких і покладається поточне керівництво іншими підрозділами апарату Президента, які умовно можна розділити на загальні та спеціалізовані.

Таким чином, підпорядкування Першого заступника Глави Канцелярії можна надати Юридичну службу, Інформаційно-аналітичну службу, Службу з гуманітарних питань, Організаційну службу та Кадрову службу, що складають фундамент структури апарату й виконують поширені функції. З огляду на обсяг повноважень та різні напрямки роботи цих підрозділів, управління ними передбачає особливо відповідальну діяльність, що за статусом може здійснювати тільки Перший заступник керівника Канцелярії. А Служба з питань громадянства, Служба з питань помилування, Служба звернень громадян, Служба нагород та Матеріально-технічна служба повинні підпорядковуватись Другому заступнику Глави апарату Президента, як більш вузькі за призначенням та такі, що не потребують спеціальних владних інструментів впливу.

Окремої регламентації за Схемою організації Канцелярії потребують питання призначення та звільнення працівників апарату Президента. Передусім, тут необхідно враховувати особливості структури Канцелярії, згідно яких слід виділити, що *призначення та звільнення посадовців Канцелярії здійснюється Президентом України, Главою Канцелярії*, а також Представником Президента у Автономній Республіці Крим та Уповно-

важеним Президента з прав людини, що є елементом механізму гарантування їхньої діяльності. Так, до групи працівників, що призначаються на посади і звільняються з посад самостійно Президентом України, належать – очільник Канцелярії, Помічник Президента та представники, уповноважений глави держави, тобто, посадовці, що безпосередньо йому підпорядковуються. При цьому, Президент має затверджувати і Першого заступника та Другого заступника керівника апарату, але вже *за поданням* Глави Канцелярії Президента України, що обумовить узгодженість між Президентом та Головою Канцелярії. Також буде правильним, якщо радники глави держави та його Прес-секретар будуть призначатись *за відповідним поданням* Помічника Президента.

Разом із тим, визначення персонального складу Канцелярії здійснюється переважно її Головою, який призначає на посади та звільняє з посад керівників Служби контролю та Служби Державного Протоколу *за погодженням* з Помічником Президента, що закладає підґрунтя до формування взаємопов'язаної та взаємодіючої системи підрозділів апарату глави держави. Оскільки призначення *«за поданням»* залишає можливість не враховувати подані пропозиції, призначення *«за погодженням»* робить обов'язковим пошук спільного консенсусу, що сприятиме налагодженню внутрішньструктурних відносин у Канцелярії Президента. Окрім того, до компетенції Глави апарату відноситься призначення керівників служб, що підпорядковані Першому заступнику Глави Канцелярії *за його поданням* та керівників, підпорядкованих Другому заступнику Глави Канцелярії служб *за поданням* цього заступника, а також керівника Служби зв'язків Канцелярії Президента України.

Згідно встановленого статусу та місця інституту представників (за виключенням Представника у АРК) Президента задля належного забезпечення ефективності їхньої діяльності прийнятним є впровадження практики призначення на посади та звільнення з

посад Головою Канцелярії працівників допоміжних служб означених посадовців тільки *за погодженням* з відповідними представниками глави держави. Також за подібною схемою призначаються працівники служб Канцелярії, щоправда *за поданням* відповідних керівників служб Канцелярії Президента України. Зауважимо, що у визначених законодавством випадках Глава Канцелярії здійснює призначення на посади працівників апарату за результатами конкурсу, що проводиться відповідно вимог Закону «Про державну службу», якому не повинен суперечити запропонований механізм формування складу Канцелярії Президента.

З огляду на існування у Канцелярії глави держави Представника Президента у Автономній Республіці Крим та Уповноваженого Президента з прав людини, необхідно надати їм змогу призначати на посади і звільняти з посад працівників Представництва Президента у АРК та Служби Уповноваженого Президента України з прав людини. Потрібно враховувати, що подібні призначення мають відбуватись у рамках чинного законодавства в межах штатного розпису підрозділу та граничної чисельності Канцелярії.

Встановлена Указом Президента від 05.10.2006 р. № 817/2006 гранична чисельність працівників Секретаріату Президента у 595 *штатних одиниць* є завищеною, оскільки не враховувались поточні функції та структура органу [2], зміст та обсяги обумовлених призначенням завдань та функцій апарату, а також відповідно до цього – фаховість співробітників Канцелярії. Разом із тим, сьогодні штат Канцелярії має формуватись виходячи з уведення до її структури Уповноваженого Президента з прав людини та Представника у АРК, що розширює межу загальної чисельності працівників Канцелярії Президента. Вважаємо можливим скорочення граничної чисельності працівників Канцелярії (Секретаріату) Президента України до кількості 250 *штатних одиниць*, в тому числі 40 *штатних одиниць* у складі Представництва Президента у Автономній

Республіці Крим (сьогодні, згідно Указу Президента від 12.10.2005 р. № 1433/2005. це 36 осіб), що з огляду на особливий статус потребує законодавчого гарантування квоти його працівників.

Ще однією сферою організації Канцелярії Президента є фінансування, кошторис видатків, штатний розпис, структура та положення про її підрозділи. Оскільки нами вже були виявлені деякі суперечності з фінансового забезпечення Секретаріату (Адміністрації) Президента [1, 2], то, на нашу думку, буде актуальною норма, що *Канцелярія Президента України фінансується виключно з коштів, передбачених Державним бюджетом України*. Канцелярія Президента та її підрозділи взагалі не мають права займатися комерційною та іншою госпрозрахунковою діяльністю, що виходить за рамки статусу апарату Президента.

Поза цим, задля створення певного балансу у впливі керівників Канцелярії на формування її організації доцільно буде зазначити, що кошторис видатків у межах коштів, передбачених Державним бюджетом, на утримання Канцелярії та забезпечення діяльності Президента, затверджується главою держави, *за поданням* Помічника Президента України. Тобто, забезпечення фінансової сторони внутрішньої організації апарату нами було відокремлено від очільника цієї організації, проте, залишаючи значні повноваження при вирішенні інших організаційних питань. Так, штатний розпис Канцелярії Президента України та структуру її підрозділів у межах затвердженої цим Законом граничної чисельності, а також положення про підрозділи апарату глави держави затверджуються Президентом України вже *за поданням* Глави Канцелярії.

При цьому слід враховувати необхідність фіксування Законом невід'ємних формальних елементів побудови будь-якого державного органу, зокрема, що визначає юридичний статус організації, а саме *«Канцелярія Президента України є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в органах*

Державного казначейства України, печатку з зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, може використовувати в роботі бланки встановленого зразка».

5. Посадові особи та працівники Канцелярії Президента України.

Наступний розділ Закону має бути присвячений посадовим особам та працівникам Канцелярії Президента України та визначити їхній статус, повноваження та деякі інші засади діяльності. Отже, розглядаючи статус співробітників апарату Президента, першочерговим є констатація того, що працівники Канцелярії Президента України, за винятком осіб, які здійснюють технічне обслуговування і приймаються на роботу за трудовим договором, є державними службовцями. Як на нас, така *класифікація на державних службовців та технічний персонал* є цілком доречною, оскільки не лише більш чітко визначає та відмежовує ці категорії, але й закладає підґрунтя до практичної реалізації цих положень. Відмітимо, що сьогоднішнє Положення про Секретаріат, на нашу думку, дещо помилково стверджує, що «працівники Секретаріату Президента України є державними службовцями» [4], що виходячи з вищезначеного не зовсім правильно.

Окрім того, ми зважили за доцільне через застарілість Закону «Про державну службу»¹² відносно присвоєння рангів працівникам Секретаріату (у майбутньому - Канцелярії) Президента окремо розписати категорії посад державних службовців Канцелярії Президента України, що також додатково характеризує статус цих працівників апарату та водночас комплексно регулює визначення рангів державних службовців. Таким чином, *до першої категорії посад державних служ-*

¹² Так як він визначає категорії посад державних службовців ще Адміністрації Президента України, що не можна застосовувати до посадовців Секретаріату через відсутність юридичного зв'язку між Адміністрацією та сьогоднішнім «другим» Секретаріатом, з приводу чого додатково див. роботу [6]. Сьогодні за відповідними категоріями посади державних службовців Секретаріату Президента закріплюються Постановами Кабінету Міністрів України.

бовців Канцелярії¹³ відносяться посади Глави Канцелярії, Помічника Президента, Першого заступника та Другого заступника Глави Канцелярії, представників та уповноваженого Президента, а також Прес-секретаря Президента України. Хоча подібна до наведеної практика існує і сьогодні, проте з позицій забезпечення статусу, повноважень та конкретної діяльності представників, уповноваженого та Прес-секретаря Президента нагальними є питання віднесення цих посад саме до першої категорії, що обумовлює як підвищенні вимоги до кандидатів на зайняття цих посад, так і певні форми гарантування засад їхнього функціонування.

Друга категорія посад державних службовців включає посади керівників служб Канцелярії, заступників керівників служб представників Президента, заступника керівника Служби Уповноваженого Президента з прав людини та радників Президента. Позначимо, що посад керівників служб представників Президента та Служби Уповноваженого не передбачено, тому що означені підрозділи власне і очолюються цими посадовими особами, а радники глави держави взагалі не входять до загальної канви штатного розпису Канцелярії. *До третьої категорії посад державних службовців* ми віднесли посади заступників керівників служб Канцелярії, завідуючих відділами, головних спеціалістів і головних консультантів Канцелярії Президента, що за нашим переконанням мають складати переважну більшість співробітників апарату, тобто бути його основою.

І нарешті *четверта категорія посад державних службовців* представлена посадами спеціалістів Канцелярії Президента, як первинна стадія державної служби у Канцелярії глави держави. При цьому, як на нас, з огляду на конституційний статус Представництва Президента у АРК та визначення особливостей його функціонування спеціальним нормативно-правовим актом категорії посад

¹³ Подібна класифікація проводилась стосовно працівників Адміністрації Президента України у законопроекті [14].

державних службовців цього підрозділу апарату теж мають визначатися відповідно до Закону України «Про Представництво Президента України у Автономній Республіці Крим». Таким чином, розподіл посад співробітників Канцелярії за чотирма з сімох можливих категорій свідчить про важливість та необхідність роботи Канцелярії Президента як апарату забезпечення діяльності глави держави.

Також цей Закон повинен містити положення, згідно яких працівники Канцелярії Президента, що перебувають на державній службі, не можуть обіймати іншу посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, бути членами партій, не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства чи іншої організації, що має на меті одержання прибутку. Вважаємо, що найбільш актуальним тут є заборона на членство у партіях, що обумовлює обмеження для посадовців апарату у здійсненні політичної діяльності, яка є неприпустимою з огляду на політичну складову діяльності Президента України. Відзначимо, що також цілком виправданою є встановлена законодавством України в разі порушень цих вимог відповідальність співробітників Канцелярії Президента за скоєння діянь, які мають корупційні ознаки.

На нашу думку, раціональним є висунення певних єдиних вимог до кандидатів на посади посадових осіб та працівників Канцелярії Президента України, що дозволить зробити більш прозорим та, звісно, дієвим процес укомплектування апарату глави держави. Разом із тим, це питання потребує окремого детального розгляду із об'єднанням за різними критеріями посад працівників Канцелярії у відповідні групи та висунення до них цілком конкретних вимог щодо можливості виконувати передбачені посадами функції.

Тому цей Закон лише може закріплювати, що вимоги до кандидатів на посади співробітників Канцелярії визначаються відповідно до Законів України «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією», а додаткові вимоги встановлюються спеціальними актами Президента України.

Поза цим, доволі сучасною є практика позаштатних радників Президента, що також роблять значний вклад у забезпечення діяльності глави держави та його Секретаріату. Саме тому згідно пропонованого Закону Президент України може призначати позаштатних радників і консультантів, але *на громадських засадах та які не є державними службовцями*, що, передусім, обумовлено об'єктивними причинами обмеженості штату та фінансування роботи Канцелярії Президента, а також задля підвищення їхньої суто професійної зацікавленості у здійсненні цих повноважень.

При цьому, *Президент України не може призначати працівників Канцелярії Президента представниками у своїх приватних справах*, що хоча наразі широко не використовується, проте у будь-якому разі дане твердження являє собою своєрідне гарантування статусу працівників апарату глави держави. Окрім того, працівники Канцелярії Президента України можуть створювати в установленому законодавством порядку профспілки для захисту своїх прав та виробничих інтересів тощо, що теж є однією з можливих форм забезпечення їхньої діяльності.

За Указом Президента від 25.10.2007 р. № 1020/2007 було суттєво обмежено перелік органів, до яких можуть відряджатись військовослужбовці, зокрема скасовувались Укази від 05.10.2006 р. № 818/2006, від 30.03.2007 р. № 259/2007, від 25.04.2007 р. № 351/2007, від 27.06.2007 р. № 566/2007 та інші, за якими військовослужбовцями могли бути заміщені посади відповідно Керівника Режимно-секретної служби Секретаріату, головного консультанта Секретаріату, референта Уповноваженого Президента з питань контролю за СБУ, помічника заступника

Глави Секретаріату. Як на нас, така тенденція щодо скорочення впливу та ролі військовослужбовців у діяльності Секретаріату Президента є позитивною, оскільки Секретаріат за своїм призначенням не є стратегічно важливою інституцією, а участь військовослужбовців у його роботі не зумовлюється якими-сь конкретними функціями допоміжного органу глави держави. Тому необхідно законодавчо закріпити означену практику, а саме, що не допускається прикомандирування до Канцелярії Президента України посадових осіб воєнізованих формувань та правоохоронних органів.

Цим Законом також мають визначитись повноваження та основні засади функціонування ключових посадових осіб Канцелярії, що дозволить розмежувати їхню компетенцію та забезпечити втілення у життя завдань апарату Президента. Так, щодо регламентації сфер діяльності Глави Канцелярії, то першочерговим є встановлення його повноважень як очільника органу забезпечення Президента України. Зокрема, основним посадовим навантаженням керівника апарату є здійснення загального керівництва Канцелярією Президента, а також координація діяльності та внутрішньої взаємодії усіх його підрозділів. При цьому, дана функція фактично полягає у поточній організації оптимального формату діяльності Канцелярії як єдиного цілого, виконання нею законодавчо визначеного призначення. З огляду на це доцільним є вираження у Законі, визначеного ще останнім Положенням про Секретаріат від 04.11.2005 р., принципу персональної відповідальності Глави Канцелярії Президента за виконання покладеного на Канцелярію призначення, що є своєрідною формою забезпечення реальності функцій апарату глави держави.

Зважаючи на вищенаведене та відповідно до Схеми організації Канцелярії, Глава апарату безпосередньо координує діяльність своїх Першого заступника та Другого заступника, а також Служби зв'язків Канцелярії Президента України. Між іншим, координа-

ція означеної Служби прямо витікає з наступної функції очільника Канцелярії, що полягає у *представленні Канцелярії Президента* у відносинах з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, органами системи допоміжних органів Президента України, недержавними організаціями та об'єднаннями громадян. При цьому, якщо тут передбачається взаємодія Канцелярії як цілісного утворення з допоміжними органами Президента, то вже інший вид діяльності Глави Канцелярії міститься у забезпеченні взаємодії *підрозділів Канцелярії Президента* з органами системи допоміжних органів Президента України. Тобто, очільник апарату у разі необхідності та за наявності можливості встановлює зміст, процедуру та форми спрощеного формату співпраці між, скажімо, Службою з питань громадянства Канцелярії та Комісією при Президенті з аналогічних питань, а також здійснює контроль відповідності цієї взаємодії визначеним засадам.

У сучасних умовах є актуальним надання Главі Канцелярії повноважень щодо підготовки та внесення Президенті України пропозицій щодо *поліпшення діяльності Канцелярії*, що напрацьовуються через виявлення на практиці недоліків у організації та діяльності апарату глави держави. Окрім того, керівник Канцелярії здійснює протилежний цьому вид зв'язку між Президентом і співробітниками, а саме організовує виконання підрозділами Канцелярії Президента та їх працівниками доручень глави держави, як втілення прямого управління Президента своєю Канцелярією. До речі, згідно чинного Положення про Секретаріат, його Глава «*організовує контроль* за виконанням актів Президента України» [4], що не одне і те саме, з *організацією виконання* цих актів, тобто, ми акцентуємо на безпосередній участі Глави у фактичному забезпеченні доручень глави держави.

Відповідно до сформульованих вище завдань та функцій Канцелярії Президента України, її керівник має за дорученням Президента надавати уточнення та роз'яснення

щодо підготовлених проектів актів Президента, проектів законів України, проектів конституційних подань Президента до Конституційного Суду України, пропозицій щодо підписання законів, що надійшли на підпис Президенті України, а також інших документів. Відмітимо, що означене передбачає як глибоке розуміння Главою Канцелярії усіх заходів, що здійснюються апаратом, так і особисту участь у них.

Як на нас, було би дещо архаїчним та неприпустимим закріплювати у цьому Законі, правовій основі організації та діяльності Канцелярії, сьгоднішні функції керівника Секретаріату Президента щодо представлення позиції глави держави та здійснення «*інших*» повноважень [4], оскільки вони не відповідають загальним засадам та принципам побудови апарату глави держави. Поза цим, в контексті визначення повноважень Глави Канцелярії слід брати до уваги вже обумовлену вищезазначеним діяльність цього посадовця з підготовки та внесення Президенті України пропозицій щодо призначення на посади, призначення на посади і звільнення з посад, а також підготовки та внесення Президенті України пропозицій щодо штатного розпису Канцелярії та структури його підрозділів, положень про підрозділи Канцелярії.

Також суто *виробничо-організаційним* є покладене на Главу апарату визначення розпорядку роботи Канцелярії Президента України, його підрозділів, процедури внутрішньої взаємодії підрозділів Канцелярії при виконанні покладених на них завдань. Окрім того, він, як керівник державного органу, здійснює відповідно до Закону «Про державну службу» присвоєння у встановленому законодавством порядку рангів державним службовцям, вирішує питання щодо заохочення працівників Канцелярії Президента, порушує в установленому порядку питання про відзначення їх державними нагородами України, притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо. При цьому, для забезпечення здійснення Главою Канцелярії наведених функцій та враховуючи вже сталу

практику, вважаємо за доцільне надати йому змогу для виконання покладених повноважень видавати розпорядження Глави Канцелярії Президента України, однак які не можна відносити до числа актів, якими у своїй діяльності керується Канцелярія, так як вони здебільшого стосуються організації цієї діяльності та не усієї Канцелярії, а лише її окремих підрозділів.

Нами пропонується започаткувати як невід'ємну складову діяльності нової сучасної Канцелярії Президента України, правило, що передбачатиме *обов'язковість щорічного направлення Главою апарату глави держави Рахунковій палаті України обов'язкового звіту про використання коштів Державного бюджету України*, виділених на забезпечення діяльності Президента. На нашу думку, подібне не тільки є реальним втіленням задекларованих принципів функціонування Канцелярії, зокрема прозорості, відкритості тощо, але й зумовлює більш відповідальне¹⁴ ставлення до використання державних асигнувань.

Цим Законом також необхідно визначити функціональне навантаження другої за значенням після Глави Канцелярії посадової особи – Помічника Президента України. Ще раз відмітимо, що Помічник Президента пропонуваної Канцелярії не тотожний Першому Помічнику Президента часів Адміністрації та «першого» Секретаріату, оскільки він не є звичайним помічником-референтом як за Адміністрації, але й не протиставляється Главі Секретаріату, що спостерігалось у «першому» Секретаріаті Президента. Як на нас, призначення цього посадовця полягає у керівництві одним з найбільш відповідальних і водночас складних напрямків діяльності Канцелярії, функціонування якого забезпечується через встановлення достатньо високого політико-правовий статус Помічника

¹⁴ Ніж сьогодні. Нагадаємо, що Рахунковою палатою у 2005-2006 р. вже були виявлені випадки неналежного використання Державним управлінням справами та Секретаріатом Президента коштів з Держбюджету (з цього приводу додатково *див.* роботу [2]).

Президента у Канцелярії глави держави.

Першочерговим повноваженням Помічника Президента України має бути здійснення безпосередньої координації діяльності підпорядкованих йому згідно Схеми організації Канцелярії підрозділів, а саме радників Президента України, Прес-служби Президента, Служби контролю та Служби Державного Протоколу, тобто, у даному змісті передбачається дещо подібна до основної роботи заступників Глави Канцелярії діяльність, причому Помічник Президента є відповідальним за ефективне функціонування закріплених за ним підрозділів. Разом із тим, маємо конкретизувати, що Помічник Президента України *відповідальний тільки перед Президентом*, що обумовлює для нього певний рівень самостійності та, як наслідок, більший об'єктивізм у діяльності, тобто, позбавляє внутрішньоструктурного суб'єктивізму Канцелярії Президента.

Тоді як керівник апарату організовує виконання доручень глави держави, то на Помічника Президента покладається вже *організація контролю за виконанням* не тільки підрозділами Канцелярії Президента України та їх працівниками, але й самим керівництвом доручень Президента, що також є сферою діяльності Служби контролю. Поза цим, широко представлена співпраця Помічника Президента і з іншими підпорядкованими йому підрозділами Канцелярії. Так, він за дорученням Президента разом із радниками глави держави здійснює підготовку та внесення прогностико-аналітичних пропозицій, що не можуть бути самостійно підготовлені Інформаційно-аналітичною службою, або що виходить за межі її компетенції.

При цьому, виходячи з ролі та місця Помічника Президента у Канцелярії та прагнучи забезпечити динамічний розвиток даної інституції, нами пропонується аналогічно до повноважень Глави апарату закріпити за Помічником Президента підготовку та внесення Президентом пропозицій щодо поліпшення діяльності Канцелярії Президента України. В цьому ж контексті необхідно роз-

глядати *контрольні функції Помічника Президента*, що між іншим здійснює підготовку Президентіві разом із Службою контролю висновків щодо відповідності використання фінансових коштів згідно кошторису видатків Канцелярії Президента. Тобто, встановлюється своєрідна форма подвійного інспектування, що однак не має за мету контроль діяльності очільника Канцелярії. Не менш важливою є перевірка Помічником Президента дотримання вимог державного протоколу та церемоніалу, оскільки забезпечення зовнішньо-формальної сторони діяльності глави держави у сучасному світі також відіграє доволі суттєву роль.

Маємо позначити, що Помічник Президента виконує і зумовлені вище функції щодо підготовки та внесення Президентіві України пропозицій з питань призначення і звільнення з посад, підготовки та погодження з Головою Канцелярії пропозицій щодо призначення та звільнення з посад, а також підготовки та внесення Президентіві пропозицій щодо кошторису видатків. Окрім того, так як нами окремо не виділяється Перший радник глави держави, то саме Помічник Президента *готує та узгоджує* з Головою Канцелярії проект положення про радників Президента України та, можливо, відповідно до цього положення вирішує інші поточні питання організації та діяльності цієї служби.

Діяльність заступників Глави Канцелярії також є доволі значною для функціонування апарату глави держави, хоча остання редакція Положення про Секретаріат взагалі не розкриває конкретних повноважень заступників Глави Секретаріату. Разом із тим, на відміну від керівника Канцелярії та Помічника Президента, їхнє призначення здебільшого передбачає виконавчу роботу, тобто практичне втілення вже напрацьованих напрямків діяльності Канцелярії, ніж організацію та визначення засад та форм такої діяльності. Отже, до повноважень Першого заступника та Другого заступника Глави Канцелярії Президента цілком логічно відноситься безпосередня координація діяльності служб

апарату глави держави, закріплених відповідно до Схеми організації Канцелярії. При цьому заступники очільника Канцелярії мають не тільки розподіляти поточне функціональне навантаження між цими підрозділами та опікуватись втіленням результатів їхньої діяльності у життя, але й організувати внутрішню взаємодію закріплених служб як між собою, так і з іншими підрозділами Канцелярії Президента, що визначається нами як одна з пріоритетних обставин побудови нового апарату глави держави.

Перший та Другий заступники також *виконують та забезпечують виконання* закріпленими службами доручень Президента України, розпоряджень Глави Канцелярії, тобто, мається на увазі саме «правозастосовна» діяльність цих посадовців, що виражається у послідовності оперативного забезпечення покладених зобов'язань. Поза цим, заступники здійснюють підготовку та внесення Главі Канцелярії пропозицій щодо призначення на посади і звільнення з посад, що є неодмінним елементом реалізації принципу ієрархічності структури Канцелярії Президента. Задля усунення неточностей, що існували у Положеннях про Секретаріат (Адміністрацію), необхідно законодавчо визначити, що у разі відсутності Глави Канцелярії його повноваження здійснює Перший заступник Глави Канцелярії Президента, а за його відсутності – Другий заступник Глави апарату.

З огляду на те, що *представники та уповноважений Президента займають децю відокремлене положення у складі Канцелярії*, буде послідовним за визначенням їхнього місця у структурі апарату навести загалі повноваження даної категорії працівників Канцелярії Президента. При цьому, слід вбачати, що виходячи з вже встановлених нами засад їхнього існування, завдання та функції Представника Президента у Верховній Раді, Представника у органах виконавчої влади та Представника у органах судової системи та правоохоронних органах є подібними та можуть об'єднуватись за єдиним критерієм. Таким чином, повноваження означених пред-

ставників глави держави передусім полягають в *представленні інтересів* Президента України¹⁵ відповідно, у Верховній Раді, органах виконавчої влади, органах судової системи та правоохоронних органах. Так як «представлення інтересів» є узагальнено абстрактним визначенням, то більш конкретно функцією буде забезпечення здійснення постійного зв'язку між Президентом та Верховною Радою України, органами виконавчої влади, органами судової системи та правоохоронними органами. Тобто, значення цих представників міститься як у безпосередньому «формуванні» та викладенні позиції глави держави, так і в організаційній діяльності зі створення форм та механізмів ефективної комунікації Президента з відповідними інституціями.

Окрім того, *статус представників також передбачає широкий спектр повноважень з поточної діяльності*, зокрема, їм надана можливість вирішувати питання, що виникають у взаємовідносинах Президента та Верховної Ради, органів виконавчої влади, органів судової системи та правоохоронних органів. Відмітимо, що таке уповноваження представників не тільки обумовлює оперативність та динамічність цих відносин, але й їхній подальший конструктивізм. При цьому, актуальною є чітка регламентація відносин самих представників з іншими складовими апарату глави держави, тому їм надається право, а не обов'язок взаємодіяти при здійсненні своїх повноважень з підрозділами Канцелярії Президента України.

Знову ж таки, маємо звести до купи повноваження, що витікають із вже викладених частин цього Закону, а саме - підготовка та внесення Главі Канцелярії пропозицій щодо призначення на посади і звільнення з посад, а також підготовка та погодження з Главою Канцелярії проектів положень про відповід-

них представників Президента України, що шляхом напрацювання представниками власних проектів положень дозволить створити найбільш досконалу форму організації та діяльності цих представників Президента. Разом із тим, не менш важливою буде констатація того, що інші повноваження Представника Президента у Верховній Раді, Представника у органах виконавчої влади, Представника у органах судової системи та правоохоронних органах визначаються лише окремими положеннями про представників Президента, тобто вказується на неможливість здійснення представниками так званих «інших функцій», невизначеність яких неприпустима в умовах сучасної правої держави.

Поза цим, задля спрощення структури Канцелярії та належного забезпечення діяльності означених представників Президента України ми пропонуємо визначити, що вони за посадою є керівниками відповідно Служби Представника Президента у Верховній Раді України, Служби Представника у органах виконавчої влади, Служби Представника Президента у органах судової системи та правоохоронних органах. Так, ці підрозділи, перш за все, розуміються як робочий апарат представників, на які вони спираються при здійсненні своїх повноважень тощо.

Окремо від зазначених представників слід розглядати Представника Президента України у Автономній Республіці Крим, що, як ми вже зазначали, в силу свого специфічного призначення займає відокремлене положення у Канцелярії Президента. Таким чином, до повноважень Представника Президента у АРК передусім відноситься представлення інтересів Президента у Автономній Республіці Крим, що є загальним завданням та подібним до функцій вищерозглянутих представників. Окрім того, подібним до діяльності представників є вирішення Представником питань, що виникають у взаємовідносинах Президента та Верховної Ради АРК, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, інших державних органів АРК, а також неод-

¹⁵ Між іншим, згідно чинного Положення про Секретаріат, зокрема, Представник у ВРУ просто «представляє Президента України...» [4], що раніше вже нами позначалось [5] як не вичерпне формулювання призначення цього Представника глави держави.

мінна взаємодія при здійсненні своїх повноважень з підрозділами Канцелярії Президента, що являють собою єдину структуру, хоча в даному випадку і розмежовану територіально.

Проте, іншому Представнику, який за посадою є Керівником Представництва Президента у АРК, надаються широкі повноваження, здебільшого *організаційно-аналітичного характеру*, тобто, якщо в АРК він забезпечує інтереси глави держави, то підпорядковане йому Представництво також де-факто уособлює і Канцелярію Президента України.

Отже, на Представника покладається організація вивчення Представництвом Президента в АРК стану виконання в Автономній Республіці Крим законодавства України, що, однак, здійснюється без втручання у діяльність державних органів АРК. В контексті вирішення політико-правових проблем АРК є доцільним забезпечення ним аналізу нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів АРК щодо їх відповідності Конституції та законам України, і в разі потреби - внесення пропозицій про зміни, скасування або зупинення їх дії. Тобто, тут вже містяться конкретні важелі впливу Представника (Представництва) на перебіг подій у АРК, хоча безумовно, такий моніторинг має контролюватися самим Президентом та, можливо, Службою контролю Канцелярії.

Зазначимо, що основним виразом результатів діяльності Представника Президента у АРК є підготовка і наступне подання Президентові України аналітичних висновків щодо економічної, правової та політичної ситуації в Автономній Республіці Крим, керуючись якими Президент вирішує про їхнє впровадження у подальшу роботу. При визначенні повноважень цього Представника слід брати до уваги закріплену вище діяльність з призначення на посади і звільнення з посад працівників Представництва Президента. Необхідним, як на нас, є законодавче закріплення того, що інші повноваження Представника

Президента у Автономній Республіці Крим визначаються виключно відповідним законом України, що забезпечить стабільність його функціонування.

Як і у Представника в АРК, *повноваження та діяльність Уповноваженого Президента України з прав людини потребують регулювання окремими законодавчими актами*, проте, оскільки дана інституція на етапі свого становлення знаходиться у складі Канцелярії Президента, буде доцільним у рамках цього Закону визначити деякі загальні засади функціонування Уповноваженого. Так, дещо подібним до основного завдання Уповноваженого Верховної Ради з прав людини є призначення Уповноваженого Президента, а саме здійснення *президентського контролю* за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Тобто, першочергово його діяльність направлена на забезпечення повноважень глави держави, що згідно ч.2 ст.102 має гарантувати названі права і свободи.

Такий контроль передбачає і безпосередній захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією, законами та міжнародними договорами України. При цьому набуває нагального значення встановлення реальних механізмів втілення захисту, що визначаються відповідно до компетенції Президента, хоча, як на нас, здебільшого вони можуть бути подібними до форм діяльності Уповноваженого Верховної Ради, адже немає принципових розбіжностей між двома омбудсманами України.

Актуальним буде закріплення за Уповноваженим Президента з прав людини превентивної діяльності з позначеного кола питань, тобто, на нього має покладатись організація заходів із запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх відновленню. Відмітимо, що тут ставиться акцент саме на організаційному характері роботи Уповноваженого глави держави з прав людини, що здійснюється ним шляхом керівництва Службою Уповноваженого Президента.

Поza цим, враховуючи на застарілість нормативно-правових актів та у деяких випадках, і на невідповідність стандартам Європейського Союзу, набуває особливого значення ще один напрямок діяльності Уповноваженого Президента, що міститься у забезпеченні приведення законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність із Конституцією, міжнародним стандартам тощо. Тобто, в даному контексті Уповноважений Президента не тільки захищає та поновлює порушені права, але й набуває змоги сам їх визначати та створювати форми відповідного забезпечення реальності прав людини.

Слід вказати, що дійсно ефективною та результативною діяльністю Уповноваженого Президента з прав людини може бути лише за умови налагодженої *конструктивної співпраці з Уповноваженим Верховної Ради з прав людини та іншими підрозділами Канцелярії Президента*, що за дорученням глави держави окремо залучаються до виконання конкретних поточних завдань з захисту прав людини в Україні. Окрім того, як ми вже зазначали, Уповноважений Президента має безумовно взаємодіяти з іншими інституціями та організаціями України, перш за все, судовими, правоохоронними та правозахисними органами, проте засади такої взаємодії, як і решта повноважень Уповноваженого Президента з прав людини, визначаються відповідним законом України.

Визначаючи повноваження радників Президента України, необхідно відзначити неможливість чіткої регламентації їхніх завдань та функцій, так як *напрямки діяльності радників є динамічними* та змінюються залежно від поточних потреб, проте існують і загальні повноваження означених посадовців. Отже, на них покладається розробка та внесення Президентові пропозицій щодо формування і реалізації державної політики у відповідних сферах. При цьому, разом із підготовкою цих пропозицій відбувається ретельний аналіз нормативно-правових актів України та подання в установленому поряд-

ку пропозицій щодо їхнього удосконалення, однак, що має проводитись спільно з іншими профільними підрозділами Канцелярії Президента України.

Основним повноваженням радників Президента є аналіз економічних, правових і політичних процесів, що відбуваються в Україні, і за результатами такого аналізу підготовка та подання Президентові України відповідних пропозицій. Тобто, діяльність радників спрямована на забезпечення функціонування глави держави фактично шляхом всебічного вивчення поставленої проблеми та надання конкретних пропозицій щодо перспектив подальшої діяльності Президента України.

Деяко спірною є функція радників із здійснення *моніторингу інформаційного простору України* та внесення Президентові пропозицій щодо формування і реалізації інформаційної політики глави держави, оскільки це є суто вузьким направленням діяльності, що частково вже виконується Інформаційно-аналітичною службою Канцелярії, Прес-службою Президента тощо. Проте за умов сучасних бурхливих інформаційних процесів у державі та суспільстві спільне виконання пропонованого завдання, можливо, є позитивним кроком до раціонального вирішення означених проблем. У будь-якому випадку, як нами раніше позначалось, *має бути затверджене нове положення про радників Президента*, що більш повно визначить не тільки усі повноваження цих посадових осіб, але й їхній статус та місце у забезпеченні глави держави та структурі Канцелярії Президента України, створить відповідні гарантії діяльності.

Як одна з основоположних засад організації Канцелярії Президента вище відмічалась виключність права Прес-секретаря Президента України на виступи від імені глави держави, що обумовлює потребу нормативного вираження передусім повноважень Прес-секретаря Президента. Так, аналогічно до чинного Положення про Секретаріат Президента, на нього покладається представлення *офіційної позиції* глави держави засобам

масової інформації, а також підготовка та організація проведення за участю Президента прес-конференцій, брифінгів, інших заходів. Тобто, таке визначення функціонального навантаження Прес-секретаря Президента, як Керівника Прес-служби глави держави, є цілком достатнім у рамках цього Закону, хоча слід також закріплювати його діяльність з підготовки та погодження з Головою Канцелярії проекту положення про Прес-службу Президента та внесення йому пропозицій щодо кадрових змін підпорядкованого йому підрозділу. Разом із тим, знову наголошуємо на потребі затвердження відповідно до цього Закону означеного Положення, що власне і сформулює подальші підвалини функціонування Прес-секретаря Президента.

Основну керівну ланку з поточної організації діяльності Канцелярії складають керівники служб, що власне і забезпечують фактичне виконання функцій апарату глави держави. Отже, підґрунтя їхніх повноважень має закладатись цим Законом, тоді як вже вичерпний перелік завдань та обов'язків керівників служб Канцелярії визначаються окремими положеннями про ці підрозділи.

В рамках Закону доцільно позначити, що на означених керівників, перш за все, покладатиметься керівництво відповідними службами Канцелярії Президента, а також забезпечення внутрішньої взаємодії відповідної служби та її взаємодії з іншими підрозділами Канцелярії Президента. В даному контексті відмітимо, що керівників служб слід відносити до «виконавчих організаторів», тобто вони здебільшого самостійно не визначають напрямки та форми діяльності їхніх служб. Так, керівники служб виконують та забезпечують виконання відповідними службами *доручень Президента, розпоряджень Глави Канцелярії та рекомендацій Першого заступника або Другого заступника Глави Канцелярії Президента.* При цьому, новою є запропонована нами практика надання Президентом прямих доручень цим керівникам, що дозволить спростити обтяжливу процедуру, за якою сьогодні керівники підрозділів Секретаріату

зобов'язуються забезпечувати «належне виконання ними [підрозділами Секретаріату – авт.] доручень Глави Секретаріату Президента України, його Першого заступника та заступника»¹⁶ [4]. Тобто, наразі встановлений бюрократичний порядок, за яким глава держави дає доручення спочатку очільнику Секретаріату, а той через своїх заступників доводить їх до конкретних виконавців.

Окрім того, невід'ємною частиною повноважень керівників служб є затвердження посадових обов'язків працівників відповідних служб Канцелярії Президента України, а також підготовка та внесення Главі Канцелярії проектів положень про відповідні служби Канцелярії Президента, пропозицій щодо призначення на посади і звільнення з посад. Таким чином, керівники служб займають доволі значне місце у діяльності Канцелярії як в цілому, так і в організації ефективного забезпечення окремого напрямку роботи апарату Президента.

6. Забезпечувальні та організаційні заходи.

В якості прикінцевих положень до цього Закону подібно до вже напрацьованого законопроекту від 28.11.2002 р., реєстр. № 2297 [8], маємо виділити два ключових моменти і, передусім, те, що поданий Закон «Про Канцелярію Президента України» набирає чинності з дня його офіційного опублікування, що сьогодні є загальноприйнятою практикою. А інші обставини визначають наслідки прийняття даного Закону, тобто конкретні заходи щодо забезпечення реального введення у дію Закону. Так, з набуттям чинності цим Законом *пропонуємо вважати працівників Секретаріату Президента України працівниками Канцелярії Президента, а їхні посадові обов'язки привести у відповідність*

¹⁶ На нашу думку, таке формулювання не дає повної ясності, оскільки за чинною редакцією Положення про Секретаріат, у його Глави більш ніж один заступник. Виходячи з цього, належним була би конкретизація, який саме заступник мається на увазі, наприклад, «заступник, якому підпорядковується відповідний підрозділ» або взагалі всі заступники.

Закону. Разом із тим, припинення трудового договору з її працівниками з ініціативи Глави Канцелярії можливе лише у разі скорочення чисельності або штату підрозділів, в яких вони працюють.

Для гарантування вищезазначеного твердження щодо аполітичності апарату глави держави посадові особи Канцелярії Президента, які є членами партій, зобов'язуються призупинити своє членство в партіях на час виконання обов'язків посадової особи Канцелярії Президента, адже невиконання цієї вимоги тягне за собою звільнення із займаної посади.

Поза цим, задля збереження цілісності та узгодженості системи законодавства та підзаконних актів держави необхідним є закріплення, що Президент України та Кабінет Міністрів протягом місяця повинні привести свої нормативно-правові акти у відповідність цьому Закону. Також з позицій раціональності побудови Канцелярії немаловажним для забезпечення дієвості даного Закону є констатація того, що у проекті Закону про Державний бюджет України на кожний рік при визначенні видатків на утримання Канцелярії Президента України слід враховувати відповідну чисельність її працівників, визначену цим Законом.

Отже, підбиваючи висновки нашого викладення основних засад майбутнього Закону «Про Канцелярію Президента України» маємо підкреслити, що, по-перше, прийняття даного Закону можливе лише за попереднього внесення змін і доповнень до Конституції, що закладе основу до побудови апарату Президента. По-друге, Закон має складатись з центральних частин (розділів), що регламентуватимуть статус, повноваження та компетенцію, відносини Канцелярії, а також засади організації та безпосередньої діяльності апарату. По-третє, пропонуваній Закон не є виключним правовим підґрунтям побудови Канцелярії, оскільки нормативно правові засади діяльності апарату складаються як із Конституції та цього Закону, так і з актів Президента, якими, зокрема, затверджуються кош-

торис видатків, положення про підрозділи тощо.

Таким чином, в роботі нами в цілому сформульовані ключові визначення та закладені напрямки законодавчого впорядкування організації та діяльності Канцелярії Президента України, як апарату глави держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Зозуля О.І. Завдання та функції Секретаріату Президента України // Право і безпека. -2006. -Т.5. -№ 4. -С.25-30.
2. 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.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06zivspu.pdf>.
3. 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.
4. Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. -2005. -№ 45. -Ст.2833.
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. 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>.
7. Розпорядження Президента України «Питання Адміністрації Президента України» від 13.12.1991 р., № 2/91-рп.
8. Проект Закону України «Про Канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України» від 28.11.2002 р., ре-

естр. № 2297 (поданий народними депутатами Ю. Кармазіним, М. Кравченком).

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

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

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

12. Державне управління справами: Зага-

льні відомості /Державне управління справами [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.dus.gov.ua/structure.phtml>. - 01.02.2008.

13. Проект Закону «Про Президента України» від 14.05.2002 р., реєстр. № 0936 (поданий народними депутатами Р. Зваричем, І. Коліушко, О. Морозом, О. Ющиком).

14. Проект Закону України «Про Президента України» від 30.08.2005 р. (поданий народними депутатами О. Морозом, Й. Вінським, В. Гошовським, М. Рудьковським, Л. Сергієнком).

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

Виділено та сформульовано основоположні визначення та засади організації апарату глави держави, пророблені питання з розробки нового нормативного акту щодо врегулювання статусу і повноважень допоміжного органу Президента України як дієвого інструментарію регулювання відносин між апаратом та іншими державними органами. Висунуті пропозиції щодо реорганізації Секретаріату Президента України шляхом розробки відповідних змін до Конституції України та нового законопроекту «Про Канцелярію Президента України».

Зозуля О.И. Канцелярия Президента Украины: правовые основы построения аппарата главы государства

Выделены и сформулированы основоположные определения и основы организации аппарата главы государства, проработаны вопросы по разработке нового нормативного акта по урегулированию статуса и полномочий вспомогательного органа Президента Украины как действенного инструментария регулирования отношений между аппаратом и другими государственными органами. Выдвинуты предложения по реорганизации Секретариата Президента Украины путем разработки соответствующих изменений в Конституцию Украины и нового законопроекта «О Канцелярии Президента Украины».

Zozulia O.I. Office of the President of Ukraine: legal bases of construction of the device of the head of the state

Basic definitions and bases of the organization of the device of the head of the state are allocated and formulated, questions on development of the new statutory act on settlement of the status and powers of a subsidiary organ of the President of Ukraine as effective toolkit of regulation of attitudes between the device and other state bodies are worked. Offers on reorganization of Secretariat of the President of Ukraine are put forward by development of respective alterations in the Constitution of Ukraine and the new bill «About Office of the President of Ukraine»