

УДК 342.516:343.33(477)

О.І. ЗОЗУЛЯ

Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна

## ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ СЕКРЕТАРІАТУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ<sup>1</sup>

Виходячи з нормативно визначеного функціонального призначення Секретаріату Президента України виконаний аналіз його завдань та функцій; встановлена потреба моніторингу переліку завдань Секретаріату та приведення його у відповідність вимогам Конституції України.

Секретаріат Президента України в останні роки набув в державі певної політичної і суспільної ваги, що обумовлено визначеними в Конституції України 1996 року повноваженнями Президента України. Разом із тим, сьогодні маємо факти досить неоднозначного оцінювання юристами правового поля безпосередньої діяльності чиновників Секретаріату з виконання покладених на них завдань, що підтверджують тодішній перший заступник міністра Кабінету Міністрів України, керівник Правового управління Кабміну Олександр Лаврінович - «Секретаріат Президента України намагається перебрати на себе функції найвищого органу виконавчої влади, яким, відповідно до Конституції України, є Кабінет Міністрів» [1] та один з лідерів «Нашої України» М. Катеринчук - «нині Секретаріат Президента України «вимушений» перебирати на себе функції тіньового уряду» [2].

Відомо, що п.28 ст.106 Конституції України дозволяє створення Президентом задля забезпечення своєї діяльності дорадчих та допоміжних органів, однак разом із тим ці органи не повинні самочинно вирішувати питання, віднесені до компетенції глави держави та підняти його. Діяльність таких органів має бути об'єктивною і прозорою, у законодавчо окреслених межах.

Задля більш чіткого визначення повноважень і місця Секретаріату Президента України в системі державних органів й усунення недоліків його діяльності, актуальним уявляється дослідження його завдань і функцій як основоположних засад Секретаріату. Більш того, структуру Секретаріату (Адміністрації) Президента ми ставимо у повну відповідність його завданням [3, с.58]. Саме тому *метою нашої роботи є, виходячи з нормативно визначеного функціонального призначення Секретаріату Президента України, аналіз його завдань та функцій. Новизна дослідження міститься у встановленні потреби моніторингу переліку завдань Секретаріату та приведенні його у відповідність вимогам Конституції України*<sup>2</sup>.

Частково дослідженням завдань і функцій Секретаріату Президента України, як ми раніше зазначали [3], займалися О. Іщенко [4] та Ю. Крегул [5], хоча з позицій сьогодення їхні наукові роботи, що цілком природно, не можуть всебічно висвітлити всі існуючі питання.

Історія існування Секретаріату розпочинається із Розпорядження Президента України від 13.12.1991 року за № 2/91-рп [6], яким і була створена тодішня Адміністрація Президента України та затверджене її Положення, що і визначило основні напрями діяльності, завдання та функції Адміністрації. До речі, Ю. Крегул у своїй роботі наво-

дить повний перелік основних завдань Адміністрації, але у подальшому не аналізує їх та не проводить порівняння з наступними Положеннями.

Взагалі, як на нашу думку, перше Положення про Адміністрацію Президента України не можна назвати вичерпним і досконалим, бо воно не давало повної уяви про статус Адміністрації, не розкривало сутність її діяльності та характер взаємовідносин між внутрішніми адміністративними підрозділами. Наприклад, дуже невизначним було вже безпосереднє визначення цього органу - «Адміністрація Президента України є його робочим апаратом» [6], тобто не зазначалося ні відповідно до чого та задля чого створювався цей «апарат»<sup>3</sup>. А виходячи з того, що в загальному сенсі під завданням розуміється перелік того, що треба робити, а під функціями те, в чому безпосередньо полягає діяльність, обов'язки та призначення, функціями Адміністрації Президента України як його апарату могли би бути при певних застереженнях державне управління, контроль, нагляд й т.д. Хоча саме функції Адміністрації Президента України фактично в Положенні й не окреслені.

Разом із тим, у ньому поданий перелік основних завдань Адміністрації, починаючи із «організації і проведення аналізу політичного, соціально-економічного та міжнародного становища України...» [6] і закінчуючи «оформленням і випуском документів, прийнятих Президентом України...». Тобто, фактично в переліку основних завдань залишилося не визначеним, яке ж із чотирнадцяти перелічених завдань є найбільш першочерговим і важливим, а яке другорядним. До того ж, як на нас, не суттєвою була наявність у переліку основних завдань Адміністрації Президента України пункту 10 «Організація системи добору і розстановки кадрів, оформлення прийому на роботу і звільнення працівників підрозділів Адміністрації Президента України з роботи...» [6]. По-перше, *навіть чи потрібно взагалі створювати цілу особливу систему підбору фахівців для підрозділів Адміністрації*<sup>4</sup>, а, по-друге, звісно, оформлення прийому на роботу не є нагальною проблемою тільки Адміністрації Президента України, тим

<sup>3</sup> Зокрема, маємо таке його тлумачення – «1. Прилад, пристрій для виконання якої-небудь роботи. 2. Установа або сукупність установ, що обслуговують яку-небудь ділянку державного управління чи господарства. 3. Сукупність органів, які виконують певні функції в організації» - див. стор.22 роботи: Великий тлумачний словник української мови /Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. -1440 с. Наведемо також і подане на стор.678 того ж самого джерела синонімічне поняття «органу» - як «3. Установа, що виконує певні функції в галузі державного управління, контролю, нагляду і т. ін.».

Ну, а за стор.1037, «робочий» – це «3. Який забезпечує дію, функціонування чогось, приводить в рух що-небудь...».

<sup>4</sup> Та ще й на той час, коли фахівців взагалі не було.

<sup>1</sup> Первинна рекомендація з напрямку досліджень: докт. юрид. наук Марцеляк О.В. (ХНУВС).

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

більш, безпосередньо не торкається виконання главою держави його конституційних повноважень, і, по-третє, це взагалі юрисдикція Кодексу законів про працю України.

Звідси, першим зауваженням щодо теми дослідження ми би назвали невизначеність пріоритетів за основними завданнями Адміністрації та перемішаність другорядних завдань з основними, що не сприяло подальшій ефективній діяльності цього «робочого апарату» Президента.

Зазначимо, що прийнята 28.06.1996 року Конституція України заклала основи реалізації державної влади в Україні та визначила статус і владні повноваження Президента. Це вплинуло на те, що Президент України Указом від 21.07.1994 року за № 406/94<sup>5</sup> скасував ряд попередніх нормативних актів, що регулювали діяльність Адміністрації, але так чи інакше, як ми встановили, не змінювали її завдання. Зате Указ Президента України від 14.12.1996 року, № 1220/96 закріпив за Адміністрацією новий статус «постійно діючого органу» [7], визначив її основне завдання та скасував вже зазначений «закритий» Указ від 21.07.1994 року.

Пізніше, 19.02.1997 року був підписаний Указ Президента України № 159/97 [8] щодо нового Положення про Адміністрацію Президента України із більш повним, ніж раніше, переліком завдань та зазначенням основних засад її діяльності. Крім того, більш чітко визначився статус і докладна структура Адміністрації.

На відміну від Положення від 13.12.1991 року, у пункті 4 тепер вже цього Положення нарешті було визначено, що ж таки є основним завданням Адміністрації Президента України, а саме «організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інші види забезпечення діяльності Президентом України» [8], що вже тоді було достатньо вичерпним і дозволяло отримати загальне уявлення про функції Адміністрації Президента України<sup>6</sup> та надавало повноцінний рис Адміністрації саме як робочому органу, або апарату.

У новому Положенні до функцій Адміністрації Президента України було, зокрема, додано підготовку проектів послань Президента про внутрішнє і зовнішнє становище України, розробку пропозицій Президентів України «щодо здійснення заходів, які б забезпечували економічний розвиток та економічну безпеку країни»<sup>7</sup> [8] та організацію прийому громадян<sup>8</sup>. Звідси впадає в око певна тенденція до повної залежності глави держави від свого допоміжного органу, який не тільки виконує будь-які доручення Президента України, а й вже сам розробляє та визначає політику Президента.

Крім того, п.5 Положення більше деталізував інші завдання Адміністрації, які вона виконувала задля забезпе-

<sup>5</sup> Перелік документів, що втратили чинність наведені у Додатку, а сам текст Указу видавався з позначкою «не для друку».

<sup>6</sup> Правда, при цьому вже тоді трохи непокоїла невизначеність «інших видів забезпечення»...

<sup>7</sup> При цьому не за дорученням Президента, а з власної ініціативи. Крім того, саме обов'язок розробки пропозицій Президентів України «щодо здійснення заходів, які б забезпечували економічний розвиток та економічну безпеку країни» накладав на неабияку відповідальність за професіоналізм на Адміністрацію Президента, хоча й надавав надзвичайно широкі повноваження усього апарату в цілому.

<sup>8</sup> Але не визначено – «ким», бо як ми бачимо вже сьогодні, службовці теперішнього Секретаріату Президента України набули прав самостійно приймати громадян, при цьому навіть не від особи Президента України.

чення основного завдання. Найбільш цікавим, на нашу думку, було те, що Адміністрація Президента України мала забезпечувати «оприлюднення законів України...» [8], хоча офіційне оприлюднення усіх законів України на той час вже здійснювалося чотирма виданнями – «Офіційний вісник України», «Урядовий кур'єр», «Голос України», «Відомості Верховної Ради України» та з 2003 року п'ятим виданням – «Президентський вісник» (Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.06.1997 р., № 503/97 із змінами та доповненнями), тому у створенні трохи пізніше ще й газети «Президентський контроль» (Розпорядження Президента України від 07.04.2003 р., № 89/2003-рп)<sup>9</sup> не було нагальної необхідності, тим паче, що на це додатково витрачалися кошти Держбюджету України<sup>10</sup>.

Порівняно з Положенням Про Адміністрацію Президента України від 13.12.1991 року, Указом Президента України від 19.02.1997 року на Адміністрацію Президента України крім матеріально-технічного забезпечення було покладене ще й фінансове, хоча відповідно до п.28 ст.106 Конституції України Президент України «створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби». Тобто, при тому, що Президент і Адміністрація, будучи вже фінансово забезпеченими Держбюджетом України, фактично мали законодавчо закріплену змогу пошуку інших додаткових джерел фінансування.

Крім того, задля забезпечення зв'язків Президента України з органами державної влади було зазначено, що до структури Адміністрації входять Постійні представники Президента України у Верховній Раді України та у Конституційному Суді України, але при цьому не було передбачено посади аналогічного представника у Кабінеті Міністрів України, який, на нашу думку, безумовно допоміг би у вирішенні функцій взаємодії Президента і Уряду<sup>11</sup>.

06.03.2003 року Положення про Адміністрацію Президента України з метою подальшого вдосконалення її діяльності було видано у новій редакції [9]. Перш за все, в ньому з'явилися деякі нові функції Адміністрації, які тільки розширювали сферу її діяльності та можливостей. Разом із тим, О. Іщенко не проводить паралель між завданням Адміністрації та результатами діяльності її конкретних підрозділів.

Так, до завдань Адміністрації Президента України був віднесений аналіз нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, Верховної Ради АРК і Ради міністрів

<sup>9</sup> Указом Президента України від 19.05.2005 р., № 824/2005 видання «Президентський вісник» та «Президентський контроль» були скасовані, хоча 12.02.2007 року Указом Президента України № 101/2007 був заснований інформаційний бюлетень «Офіційний вісник Президента України».

<sup>10</sup> При цьому, дуже цікавими з позицій «економії» саме коштів Держбюджету виглядають усі подальші ініціативи Президента України зі створення цілого ряду підрозділів Адміністрації (чи у недалекому майбутньому – Секретаріату Президента), у тому числі, наприклад, й Служби Глави Секретаріату Президента України – підрозділу, призначеного обслуговувати посадовця, який сам в свою чергу обслуговує Президента.

<sup>11</sup> На сьогодні цей недолік у практиці українського державотворення усунуто.

АРК<sup>12</sup>, а також рішень голів місцевих держадміністрацій та надане право вносити Президентіві України пропозиції щодо необхідних змін до них або щодо зупинення їх дії чи скасування<sup>13</sup>. Таким чином, Адміністрація Президента України набула додаткової можливості впливати на діяльність центральних органів виконавчої влади, що суперечить головному принципу незалежності гілок влади.

На нашу думку, дещо застережливим було і за цим Положенням збереження тенденції істотного розширення повноважень Адміністрації вказівкою на те, що вона «виконує за дорученням Президента України *інші функції*, необхідні для забезпечення здійснення главою держави своїх повноважень» (абз.19 п.4), основи чого були закладені ще в 1991 році (див. виноску 5).

Відбулися зміни і у самих підходах діяльності Адміністрації. Так, у редакції Положення від 06.03.2003 року Адміністрація вже сама «контролює виконання Указів і Розпоряджень Президента України», а не «за дорученням Президента України»<sup>14</sup>. Тобто, маємо певну тенденцію до збільшення самостійності Адміністрації Президента України.

Як позитив у визначенні завдань та організації діяльності Адміністрації ми вбачаємо вилучення з прав Адміністрації Президента України можливості давати у визначених Президентом України межах та з питань, що належать до повноважень Адміністрації, доручення, що є обов'язковими для виконання органами виконавчої влади та їх посадовими особами.

А порівняно із першою редакцією Положення *працівники Адміністрації Президента України значно розширили свої права*, наприклад, отримали право вносити Президентіві України пропозиції «з питань нагородження державними нагородами, встановлення відзнак Президента України, присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів, геральдики...» [9].

Звідси, другим загальним зауваженням ми би подали недостатню конкретність завдань та функцій Адміністрації

<sup>12</sup> Що, як ми вважаємо, є безумовною прерогативою тільки Міністерства юстиції України, яке за пп.4 п.4 Положення про Міністерство юстиції України за Указом Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» від 30.12.1997 р., № 1396/97 (із змінами), «здійснює правову експертизу (готує висновки) щодо відповідності Конституції та законам України, вимогам нормопроектної техніки проектів законів, інших актів законодавства, що подаються на розгляд Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим».

<sup>13</sup> Хоча, на наш погляд, це також є виключним правом Міністерства юстиції України – *єдиного «головного (провідного) органу у системі центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної правової політики* - з перевірки (за пп.7 п.5 Положення про Міністерство юстиції України) «в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, установах і організаціях додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, стан організації нормотворчої діяльності, вносити пропозиції щодо усунення виявлених недоліків і порушень та притягнення до відповідальності винних посадових осіб» та скасування рішень (за пп.8 п.5 того ж Положення) «про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, установ та організацій».

<sup>14</sup> Як у першій редакції цього Положення.

Президента України, наведених у останньому Положенні, оскільки деякі з них можна би й вилучити, і цього було би достатньо для забезпечення діяльності глави держави.

Указом Президента України «Про Секретаріат Президента України» від 24.01.2005 р. за № 108/2005 [10] Адміністрація Президента була реорганізована в Секретаріат, на який покладалося «організаційне, правове, консультативне, матеріально-технічне та інші види забезпечення виконання главою держави конституційних повноважень»<sup>15</sup>. При цьому для підняття статусу Секретаріату Президента України Ю. Крегул трохи пізніше запропонував навіть розробити Закон України «Про Секретаріат Президента України», з чим ми не можемо погодитись, бо на даному етапі ще можлива переробка та доповнення чинного Положення про Секретаріат Президента України з чітким визначенням призначення, завдання та функцій саме його як допоміжного органу.

Зазначимо, що тогочасний Державний секретар України<sup>16</sup> О. Зінченко зазначав, що «головним завданням Секретаріату є інтелектуальна робота, і інтелектуальна робота буде головною зброєю Секретаріату Президента України. Він має вийти на нові завдання, нові потреби, нові виклики, які поставлені перед державою та перед Президентом. Секретаріат Президента має стати мозковим центром ініціатив» [11], але Положення про Секретаріат Президента України, затверджене Указом Президента від 27.01.2005 року № 111/2005 [12], не дозволяло вважати Секретаріат тільки мозковим центром, бо до його компетенції були віднесені також забезпечувальні Президента функції.

Із пониженням, на наш погляд, статусу Адміністрації до рівня Секретаріату [3, с.54], здавалось би останній мав різко обмежити сферу діяльності, а відповідно і виконувати менше завдань та функцій. Разом із тим, основне завдання Секретаріату Президента України було сформульоване дуже абстрактно, але надзвичайно просторо, а саме як «забезпечення виконання Президентом України його конституційних обов'язків та повноважень на засадах гласності, відкритості і прозорості» [12]. Таке формулювання засад діяльності Секретаріату є безумовним загальним позитивом, що важливо у процесі демократизації державної влади в Україні, але не зрозуміло, чому серед цих засад не були позначені такі, як законність, незалежність, дієвість тощо.

Взагалі, як відмічено у п.1 Положення, Секретаріат утворюється Президентом України «для здійснення його повноважень»<sup>17</sup> [12], тобто фактично змінилися й функціональні акценти Секретаріату. І хоча у Положенні про Секретаріат був поданий більш ширший, ніж раніше, перелік видів забезпечення виконання вже розглянутого нами основного завдання, та вони не розкривають сутності діяльності Секретаріату Президента України. Натомість не зазначено, що ж фактично робить Секретаріат відповідно до покладених на нього завдань, тому навряд ця обставина сприяла підвищенню ефективності діяльності як Президента України так і його Секретаріату.

Разом із тим були розширені й права Секретаріату, зо-

<sup>15</sup> Не зрозуміло, чому тут не були зазначені інформаційне та матеріально-технічне види забезпечення.

<sup>16</sup> А саме так на той час називалась ця посада (в першоджерелі чомусь йдеться про *Державного секретаря Президента України*).

<sup>17</sup> Адміністрація створювалась «для забезпечення діяльності».



крема, він отримав право «за дорученням Президента України брати участь в опрацюванні проектів актів Президента України на всіх етапах» [12]. Тобто, якщо функції Секретаріату де-юре розширені не були, то його права стають все більш суттєвими. На нашу думку, Положення про Секретаріат Президента України від 27.01.2005 року завуальовує справжні функції та права Секретаріату, не обумовлюючи пріоритетні напрями його діяльності та не надаючи переліку завдань. Але й нове Положення про Секретаріат Президента України від 24.03.2005 року за № 532/2005 [13] зміст його завдань та функцій не змінило. Так, Секретаріат *мав забезпечувати не просто виконання, а саме ефективну реалізацію* Президентом України своїх повноважень, тобто підвищилась значимість Секретаріату як органу, який знає як, і дійсно може зробити діяльність Президента більш ефективною.

Взагалі Положення *про Секретаріат все ще не надавало деталізованого визначення завдань і функцій із забезпечення діяльності Президента України*. Разом із тим, Секретаріат Президента України за Положенням від 24.03.2005 року у порівнянні з попереднім Положенням не був наділений функцією «координації роботи з підготовки, розстановки, підвищення кваліфікації та оцінки кадрів центральних, місцевих органів державної влади, які призначаються Президентом України» [12].

Взагалі Секретаріат *втратив право*<sup>18</sup> «за дорученням Президента України готувати проекти рішень та актів Президента України та забезпечувати й контролювати їх»<sup>19</sup>, але повернув собі право «користуватися в установленому порядку базами даних державних органів» [13]. Та й зараз, на жаль, неможливо виконати аналіз доцільності цього через відсутність переліку самих завдань Секретаріату.

Звідси, третім зауваженням щодо теми дослідження ми би назвали завуальованість справжніх функцій та прав Секретаріату за Положенням від 27.01.2005 року та присутність якоїсь раціональності у Положення про Секретаріат Президента України від 24.03.2005 року, бо за функціональним призначенням Секретаріату майже нічого не змінилося.

Указом від 14.10.2005 року № 1442/2005 Президент України ліквідував Секретаріат Президента України, водночас Указом № 1445/2005 [14] поновивши його роботу у статусі «допоміжного органу щодо забезпечення здійснення Президентом України його повноважень».

Нове Положення про Секретаріат, розроблене відповідно до цього Указу, було затверджено черговим Указом Президента України від 04.11.2005 року за № 1548/2005 [15]. Значачиме, що воно найбільш повно, у порівнянні з іншими, розкриває усі особливості функціонування Секретаріату та дає розгорнутий перелік його завдань. Разом із тим Ю. Крегул, розглядаючи цей Указ, чомусь не характеризує покладені на Секретаріат завдання.

Насамперед, порівняно із Положенням від 24.03.2005 року, виключене формулювання видів забезпечення Секретаріатом реалізації Президентом його конституційних прав і обов'язків, а натомість двадцятьма п'ятьма пунктами конкретизована діяльність Секретаріату Президента, зокрема, як «забезпечення в межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці та контроль за їх збереженням», «організація публічного

обговорення ініціатив Президента України, проектів його актів» [15]. Вважаємо, що проблема збереження державної таємниці та публічне обговорення рішень Президента є неодмінною складовою демократизації влади, хоча навіряд чи це є тільки прерогативою Секретаріату.

Крім того, тепер виключно Секретаріат Президента України отримав право забезпечувати планування діяльності Президента України, у чому ми вбачаємо можливість повної залежності глави держави від свого допоміжного органу.

Також Секретаріату знову було повернуто право й вирішення фінансового та матеріального забезпечення керівника держави. Щодо цього Рахункова палата України зазначає, що «чинне Положення про Секретаріат Президента України, покладає на нього виконання основного завдання ДУС (Державного управління справами – авт.) - матеріально-технічного, фінансового та соціально-побутового забезпечення діяльності Президента України та його допоміжних органів і служб (до яких віднесено і Секретаріат), а в його складі утворено службу матеріального забезпечення» [16]. Тобто, Секретаріат дублює функції інших допоміжних органів Президента України, хоча за висловом тодішнього Глави Секретаріату О. Рибачука «Секретаріат Президента отримав від ряду функцій, дублювавши правительство» [16], при тому що з Положення про Секретаріат на той час не було вилучено жодного завдання.

На наш погляд, завдання Секретаріату опрацьовувати внесені в установленому порядку пропозиції щодо утворення, ліквідації та реорганізації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади є неконституційним. Бо насправді цими питаннями опікується відповідно до ч.9-1 ст.116 нової Конституції України Кабінет Міністрів, а не Президент України. Тому це можна вважати прямим зазіханням Секретаріату на функції іншого органу виконавчої влади. І мабуть тому відповідно до Указу Президента України від 02.10.2006 року за № 814/2006 це завдання було виключене із Положення про Секретаріат Президента України.

Також одним із завдань Секретаріату є сприяння підвищення ефективності взаємодії Президента України з політичними партіями, громадськими організаціями, профспілками, установами. Нам здається, що положення «підвищення ефективності взаємодії» є не зовсім коректним, бо робочий орган Президента може тільки сприяти взаємодії, а підвищенням її ефективності повинен займатися виключно сам глава держави. Крім того, ще одним завданням Секретаріату Президента України стало «забезпечення підготовки, опрацювання і подання на підпис главі державі проектів указів, розпоряджень і доручень» [15], тобто, можна так розуміти, що *роль Президента у розробці його власних указів зводиться лише до їх підписання*.

На нашу думку те, що за двадцять другим підпунктом п.4 Положення про Секретаріат Президента України він забезпечує діяльність не тільки Президента, але й інших консультативних, допоміжних органів і служб глави держави, не повністю відповідає призначенню Секретаріату, бо ніде так і не закріплений його статус як головного серед цих органів. Секретаріат не повинен протиставлятися таким органам з огляду на зовсім інше основне своє призначення, тому задля врегулювання цього питання треба чітко визначити ієрархію допоміжних органів Президента, або створити на їх основі єдиний центр.

Дуже багато запитань також викликає двадцять п'ятий підпункт п.4, за яким Секретаріат «виконує *інші* функції

<sup>18</sup> Не обов'язок.

<sup>19</sup> Тоді який орган тепер буде займатися цією роботою у забезпеченні діяльності глави держави?

для забезпечення здійснення главою держави своїх повноважень» [15], тобто передбачена можливість виконання Секретаріатом якихось додаткових спеціальних завдань. Саме подібна невизначеність може призвести до привласнення Секретаріатом повноважень, скажімо Уряду. Ми вважаємо, що потрібно більш чітко закріпити усі існуючі перед Секретаріатом Президента України завдання, що відповідало би ч.2 ст.19 Конституції України, за якою «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

До речі, для виконання основного завдання були дещо розширені і права Секретаріату - так, він отримав право скликати наради, організувати конференції, семінари<sup>20</sup>. Мабуть, тут слід навести застережливий висновок експертної групи Аналітичного центру «Академія»: «Секретаріату відводиться роль функціонального приладку, що повинен забезпечити комунікативні зв'язки глави держави з його радниками, які, до того ж, стають ще й фактичними керівниками профільних підрозділів Секретаріату, що взагалі перетворює президентське відомство на громадсько-державну структуру із невизначеними функціями й незрозумілими завданнями» [18]. Наразі викликає подив й нещодавнє твердження радника глави держави А. Ткачука «Реформа Секретаріату практично завершена» [19], бо, на нашу думку, насправді його реформа ще й не починалася, оскільки досі немає чіткого розуміння як призначення Секретаріату, так і завдань.

Звідси, четверте зауваження стосується того, що в наведеному чинному Положенні про Секретаріат Президента України, порівняно із попередніми Положеннями, перелік завдань Секретаріату не у повній мірі відповідає законодавству, вимогам сьогодення та дійсним потребам Президента України. Крім того, завдання сучасного Секретаріату Президента України майже ідентичні функціям Адміністрації Президента РФ<sup>21</sup>, з чого можна припустити, що діяльність Секретаріату не зовсім відповідає умовам нової парламентсько-президентської форми правління в Україні.

Підсумовуючи, зазначимо, що, по-перше, протистояння Секретаріату та інших державних органів обумовлене недосконалістю його функцій; по-друге, чинне Положення про Секретаріат Президента України не дає чіткого визначення реальних завдань Секретаріату та його справжнього й реального (а не допоміжного, як за п.28 ст.106 Конституції України) місця у системі державних органів; по-третє, потрібен моніторинг існуючого переліку завдань Секретаріату та приведення його у відповідність вимогам Конституції України за Законом України від 08.12.2004 р., № 2222-IV. Потрібно реорганізувати Секретаріат Президента України, скоординувавши його дії на те щоб «відновити баланс влади в країні через ефективне впровадження рішень Президента» [20]. По-четверте, функції Секретаріату Президента повинні бути спрямовані тільки на забезпечення конституційної діяльності глави держави

та відповідати принципам законності, гласності, демократизму, прозорості тощо.

Таким чином, сьогодні завдання та функції Секретаріату Президента України не у повній мірі відповідають призначенню допоміжного органу, зазіхають на повноваження конституційно визначених органів України, що є недопустимим в умовах побудови в Україні демократичної, правової держави.

## ЛІТЕРАТУРА

1. RIONEWS\_COM\_UA [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rionews.com.ua/statja.php?id=10009>. – 13.10.2006.
2. Українське ноу-хау – Секретаріат Президента перебирає на себе функції тіньового уряду /Президентський фонд Леоніда Кучми Україна. -16-22 жовтня 2006 року. – Вип.26 (Макроекономіка. Політика. Світові процеси) [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.kuchma.org.ua/institute/monitoring/453c82f11194d/view.print>. -23.10.2006.
3. 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>.
4. Іщенко О. Адміністрація Президента України як інструмент державної регіональної і муніципальної політики // Президент України та державна регіональна і муніципальна політика: Збірник матеріалів та документів /Упоряд. Іщенко О., Кампо В., Пухтинський М., Тихонов В. /За ред. О. Дьоміна. –К.: Логос, 2002. –С.24-34.
5. Крегул Ю. До питання законодавчого забезпечення діяльності секретаріату Президента України // Підприємництво, господарство і право. -2006. -№ 3. –С.36-39.
6. Розпорядження Президента України «Питання Адміністрації Президента України» від 13.12.1991 р., № 2/91-рп.
7. Указ Президента України «Про Адміністрацію Президента України» від 14.12.1996 р., № 1220/96 // Урядовий кур'єр. -19.12.1996.
8. 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.
9. Указ Президента України «Питання Адміністрації Президента України» від 06.03.2003 р., № 203/2003 // Офіційний вісник України. -2003. -№ 11-12. –Ст.469.
10. Указ Президента України «Про Секретаріат Президента України» від 24.01.2005 р., № 108/2005 // Офіційний вісник України. -2005. -№ 4. –Ст.204.
11. Перший брифінг Державного секретаря /ДТРК Всесвітня служба Українське телебачення і радіомовлення [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.utr.ukrintell.com.ua/news/?id=2670&print=1>. – 16.02.2005.
12. Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» від 27.01.2005 р., № 111/2005 // Офіційний вісник України. -2005. -№ 7. –Ст.390.
13. Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» від 24.03.2005 р., № 532/2005.
14. Указ Президента України «Про створення Секретаріату Президента України» від 14.10.2005 р., № 1445/2005 // Офіційний вісник України. -2005. -№ 42. –

<sup>20</sup> Взагалі, наради скликаються в будь-якій організації, і це не є прерогативою тільки Секретаріату Президента України. До того ж, конференції та семінари – це поняття суто наукове, і проводяться вони, як правило, ВНЗ або НДІ, до числа яких Секретаріат не відноситься.

<sup>21</sup> Згідно з «Положенням об Администрации Президента Российской Федерации», затвердженим Указом Президента Російської Федерації від 06.04.2004 року за № 490.

Ст.2650.

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

16. Нормативно-правова база щодо діяльності Державного управління справами як не відповідає так і не відповідає Конституції України /Рахункова палата України [Електронний ресурс]. -Режим доступу: [http://www.acrada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article?art\\_id=655781&cat\\_id=411](http://www.acrada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article?art_id=655781&cat_id=411). -06.06.2006.

17. О. Рыбачук заявляет, что на Банковой нет структур, дублирующих Кабмин /ЛІГА Online [Електронний ресурс]. -Режим доступу: [http://search.liga.net/TEHNO/1\\_prepnn2.nsf/ToDayDocHTML/047A8CCB6344D3F1C225](http://search.liga.net/TEHNO/1_prepnn2.nsf/ToDayDocHTML/047A8CCB6344D3F1C225)

710A0032EA16!OpenDocument. -03.02.2006.

18. Музей фаворитизму /Аналітичний центр Академія [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.wz.lviv.ua/print.php?atid=38623>. -23.09.2005.

19. Реформу Секретаріату Президента України практично завершено – радник глави держави Ткачук [Електронний ресурс]. -Режим доступу: [http://analitik.org.ua/ukr/news/43e1b4eba0688/pagedoc226\\_3/](http://analitik.org.ua/ukr/news/43e1b4eba0688/pagedoc226_3/). -02.02.2006.

20. Іванов Б., Шевченко В. Ющенко може відмовитися від посади почесного голови НСНУ [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://ntn.tv/news/2006/06/10/06/1732.html>. -06.10.2006.

*Надійшла до редколегії 26.10.2006*

#### ЗОЗУЛЯ А.І. ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ СЕКРЕТАРИАТА ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ

Исходя из нормативно определенного функционального назначения Секретариата Президента Украины выполнен анализ его задач и функций; установлена потребность мониторинга перечня задач Секретариата и приведение его в соответствие требованиям Конституции Украины.

\*\*\*

#### ZOZULIA O.I. PROBLEMS AND FUNCTIONS IN SECRETARY OF THE PRESIDENT OF UKRAINE

Proceeding from normative, the certain functional purpose in Secretary of the President of Ukraine the analysis of its problems and functions is executed; requirement for list monitoring in problems of Secretary and its reduction conformity to requirements of the Constitution of Ukraine is established.



**А.І. ПАНОВ**

*Харківський національний університет внутрішніх справ*

УДК 339.97:349.6

## ТРАНСНАЦІОНАЛЬНІ КОМПАНІЇ В СФЕРІ МІЖНАРОДНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВОВІДНОСИН<sup>1</sup>

Досліджено поняття “транснаціональна компанія”, характер та межі правосуб’єктності транснаціональних компаній в сфері міжнародних екологічних правовідносин.

Сучасний етап розвитку міжнародних відносин характеризується для суб’єктів як міжнародного, так і національного права приматом суто економічних інтересів, що, в свою чергу, зумовлює їхню активну господарчу діяльність не тільки в межах однієї держави, а й намагання збільшити свій економічний потенціал шляхом опанування іноземних ринків та розгалуження мережі виробництва та збуту певних товарів. Будь-яка міжнародна діяльність, пов’язана із виробництвом, транскордонним транспортуванням та збутом товару, що за своєю специфікою є небезпечною для навколишнього природного середовища повинна бути і є об’єктом міжнародно-правового регулювання. Серед найбільш екологічно небезпечних та найпоширеніших видів

такої діяльності можна навести нафтогазовидобувне виробництво, транспортування та переробку, виробництво полімерних речовин та їх складових тощо. Господарські об’єднання, міжнародна діяльність яких пов’язана із небезпечною для довкілля діяльністю, іноді володіють фінансово-економічним потенціалом, більшим ніж у деяких країн, і їх вплив на міжнародні відносини є досить суттєвим. Це зумовлює необхідність міжнародно-правового регулювання їх діяльності і визначення характеру та меж правосуб’єктності не тільки на національному, а й на міжнародному рівні, приділивши при цьому увагу їхньому впливу на навколишнє природне середовище.

В доктрині міжнародного права поняття “міжнародна господарча організація” вживається у термінологічному розмаїтті (транснаціональні корпорації чи компанії, багатонаціональні підприємства, супранациональні корпорації

<sup>1</sup> Первинна рекомендація з напрямку досліджень: канд. юрид. наук Сироїд Т.І. (ХНУВС).