

**О.І. ЗОЗУЛЯ**

*Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна*

## **ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ВЗАЄМОДІЇ СЕКРЕТАРІАТУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ З ВЕРХОВНОЮ РАДОЮ УКРАЇНИ<sup>1</sup>**

Досліджені законодавчо виражені засади функціонування та механізм взаємодії Секретаріату Президента України та Верховної Ради, а також особливості впровадження правових норм у реальну практику їхньої співпраці. Висунуті пропозиції з удосконалення законодавства щодо урегулювання означеної взаємодії.

Сьогодні існує нагальна проблема недосконалої організації діяльності і розподілу повноважень між Президентом України і Верховною Радою, що виражається в остаточному невизначені характеру відносин і обставин їхньої взаємодії, та останнім часом призводить до дестабілізуючих процесів у функціонуванні державного механізму. Хоча ще Постановою Верховної Ради УРСР від 19.06.1991 р. за № 1213-ХІІ була затверджена Концепція нової Конституції України, яка, зокрема, підкреслювала, що в організації державного ладу необхідне чітке визначення функцій влад та компетенції відповідних органів, створення юридичних механізмів їх взаємоконтролю і взаємодії. Разом із тим, на нашу думку, однією з найбільш суперечливих інституцій сьогодишньої української владної реальності є Секретаріат Президента України, який, виступаючи від імені глави держави та завдяки своїм досить значним владним повноваженням, де-факто поступово набуває статусу керівного центрального державного органу, що впливає на законодавчий процес, хоча де-юре є лише допоміжним органом Президента України. Саме тому наразі вбачаються нам актуальними питання визначення нормативно-правової організації взаємодії Секретаріату Президента з Верховною Радою України.

За нашими даними означені питання щодо України в науковій літературі не розглядалися взагалі, тому *метою нашої роботи є дослідження законодавчо виражених засад функціонування й механізму взаємодії між Секретаріатом Президента України та Верховною Радою, а також особливостей впровадження правових норм у реальну практику їхньої співпраці. Новизна статті міститься у авторській пріоритетності дослідження та висунутих пропозицій із удосконалення законодавства щодо регулювання взаємодії між Секретаріатом Президента України та Верховною Радою України<sup>2</sup>.*

Таким чином, стаття 6 Конституції України закріплює принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада, яка у своїй діяльності співпрацює з Кабінетом Міністрів, органами правосуддя, прокуратурою тощо, проте де-юре відособлене становище в системі державних інституцій займає Президент України, діяльність якого покликана саме на забезпечення координованої роботи державного механізму та моніторинг реалізації

державної влади, хоча й слід зауважити, що, як фактично за пунктом 28 статті 106 Конституції України<sup>3</sup>, так і на практиці саме Секретаріат Президента України здійснює повноваження глави держави. З огляду на це є очевидною тривала та стала практика постійної взаємодії Секретаріату із Верховною Радою в контексті загальних процесів будівництва сучасної правової держави - України.

Верховна Рада України є правонаступником Верховної Ради УРСР, і до прийняття чинної Конституції України від 28.06.1996 р. за № 254/96-ВР діяла на основі Конституції (Основного Закону) України від 20.04.1978 р., № 888-ІХ [1], згідно положень якої вола була наділена не тільки законодавчими функціями, але й здійснювала разом із Президентом контрольну-організаційну діяльність у сфері формування виконавчої і судової влади та забезпечення становлення держави Україна. У той же час Законом УРСР від 05.07.1991 р. за № 1293-ХІІ в Україні був введений інститут президентства та внесені відповідні зміни до тодішнього Основного Закону, після чого був прийнятий Закон УРСР «Про Президента Української РСР» за № 1295-ХІІ, а вже у відповідності до статті 6 цього Закону<sup>4</sup>, Указом Президента від 13.12.1991 р. № 6 була створена Адміністрація Президента України<sup>5</sup>, як його безпосередній робочий апарат.

Варте уваги перше Положення про Адміністрацію, затверджене Розпорядженням Президента України «Питання Адміністрації Президента України» від 13.12.1991 р. № 2/91-рп, яке, хоча, як ми вже раніше зазначали [2], і не є вичерпним та досконалим, проте закладає основні напрямки взаємодії Адміністрації з Верховною Радою України. Так, основними завданнями Адміністрації Президента України на той час була організація проведення експертних

<sup>3</sup> А саме: Президент України «створює... для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби», звідки буквально виходить, що Президент може делегувати свої повноваження створеним ним підрозділам, що суперечить абзацу 2 тієї ж статті 106.

<sup>4</sup> Маємо зауважити, що, на нашу думку, означене правове підруття створення Адміністрації Президента України не наведене у цьому Указі Президента України, але є найбільш логічним.

<sup>5</sup> Взагалі, як на нас, де-юре сумнівним щодо «юридичної чистоти» була процедура створення Адміністрації Президента України, оскільки був порушений загальноприйнятий порядок організації державного органу, тобто спочатку Указом від 13.12.1991 р. № 1/91-рп був призначений Секретар неіснуючої тоді Адміністрації, потім Указом № 2/91-рп затверджене її Положення, а вже тільки потім Указом № 6/91 була безпосередньо утворена Адміністрація, як робочий апарат глави держави.

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

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

зи Законів, які вносяться Верховною Радою України на підпис Президентові України та «координація роботи по підготовці проектів законодавчих актів, що вносяться Президентом України у Верховну Раду України в порядку законодавчої ініціативи» [3]. З цього випливає, що, по-перше, Адміністрація була не просто робочим апаратом глави держави, а контрольючо-аналітичною установою зі значними владними повноваженнями; по-друге, у процесі виконання покладених на неї завдань вона повинна була дуже тісно співпрацювати із законодавчим органом держави, що зокрема підтверджує не зовсім доцільне основне завдання (ми би ралше відзначили його як «лоточне») Адміністрації Президента України, а саме - «забезпечення взаємодії підрозділів Адміністрації Президента з відповідними структурами Верховної Ради України та її Секретаріату, громадськими організаціями»<sup>6</sup> [3]. Звісно, з одного боку це є ознакою прозорості у діяльності *Consistorium Praesidentis*<sup>7</sup>, але все ж таки вона повинна забезпечувати взаємодію Президента України з Верховною Радою, а не успішне функціонування самої себе<sup>8</sup>.

Але як би там не було, все ж таки перше Положення не наводить усього переліку завдань, що здійснює Адміністрація щодо забезпечення реалізації закріплених у Конституції конкретних повноважень Президента, у тому числі й із взаємодії з Верховною Радою України. Відповідно до Конституції (Основного Закону) України Президент очолює систему органів державної виконавчої влади, забезпечує їх взаємодію з Верховною Радою України, але є зрозумілим, що подібні складні та об'ємні завдання глави держави самотужки не в змозі виконувати, а отже фактично він забезпечує взаємодію за допомогою свого робочого апарату. Окрім того, є чітко вираженим значення Адміністрації у роботі глави держави, на яку покладається «організація і проведення аналізу політичного, соціально-економічного та міжнародного становища України, подання Президентові України узагальнень і пропозицій»<sup>9</sup> [3], за результатом яких та на виконання своїх конституційних повноважень він подає на розгляд Верховної Ради України щорічні доповіді про виконання прийнятих нею соціально-економічних та інших програм, про становище України, а також «виступає з ініціативою про скликання позачергової сесії Верховної Ради України» [1] - тобто у даному випадку існує безпосередній зв'язок діяльності Адміністрації з діяльністю Президента у контексті взаємодії із законодавчим органом держави.

Ще одним наочним прикладом *взаємодії Адміністрації Президента України та Верховної Ради можна вва-*

<sup>6</sup> Хоча незрозуміло, які можуть існувати точки перетину між окремими підрозділами Адміністрації та громадськими організаціями.

<sup>7</sup> Що, на нашу думку, більше за історичними вимірами відображає сутність цього органу.

<sup>8</sup> Ще одним досить цікавим основним завданням Адміністрації є «матеріально-технічне забезпечення і господарсько-побутове обслуговування працівників Адміністрації Президента України» [3], тобто, у середині робочого апарату реалізується принцип автаркії, а патерність побутовим обслуговуванням глави держави його Адміністрація, як єдиний на той час допоміжний орган, не опікується.

<sup>9</sup> До речі, чому подання Президенту тільки узагальнень, а не усієї картини подій; чи може главі держави не потрібно її знати?

*жати їх спільну роботу у рамках Комісії з опрацювання проекту нової Конституції України* (Конституційної Комісії), у складі якої згідно постанови Верховної Ради від 10.11.1994 р. № 231/94-ВР її Секретарем був керівник групи Адміністрації Президента по зв'язках з Верховною Радою України, а також членами Комісії були Глава його Заступник, керівник Юридичного управління Адміністрації Президента України, два радники та науковий консультант глави держави. Означена ситуація свідчить не тільки про рівень довіри Президента до працівників Адміністрації, але й взагалі про надзвичайно високий статус цього на той час «апарату» серед інших центральних державних органів, що опікується не лише забезпеченням Президента, а й взагалі приймає активну участь у політико-правових процесах становлення держави України.

До того ж, ми звертаємо увагу (а самі відносимось до цього із застерсженням) на небезпечну практику *надання власних суб'єктивних оцінок створітниками Адміністрації (Секретаріату)*, що іноколи трактуються як позиція цього органу чи навіть Президента, щодо різноманітних подій та процесів, характеризуваних яких не входить до їхньої компетенції. Так, тодішній заступник глави Адміністрації Президента Л. Підпалов назвав ідею Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України від 08.06.1995 р. № 1к/95-ВР «одним з найбільш прийнятних варіантів виходу з кризи - політичної, правової, економічної» [4], тобто даючи оцінку цьому акту, він визначив, що для Адміністрації є прийнятним варіант зміни засад її взаємодії із законодавчим органом обумовленими Конституційним договором, який розширив повноваження глави держави та дещо обмежив завдання та функції Верховної Ради України.

Можна виділити ще один побічний напрямок взаємодії Адміністрації та Верховної Ради, що відбувався у рамках співпраці між створеною Постановою ВРУ від 11.10.1991 р. за № 1658/ХІІ Радою оборони України та Указом Президента від 01.07.1992 р. № 357/92 Радою національної безпеки України, мета діяльності, її характер та завдання яких були подібними, що вимагало на практиці постійної взаємної координації<sup>10</sup>. При цьому, маємо відзначити, що якщо Раду оборони України умовно слід відносити до парламентського підпорядкування, то, на нашу думку, як вже раніше зазначалось [5], Рада національної безпеки України знаходилась під впливом Адміністрації Президента України, тобто ми припускаємо, що насправді *діяльність цих органів є вираженням перетину інтересів Адміністрації та Верховної Ради у сфері національної безпеки і оборони України*.

Указом Президента від 23.11.1995 р. за № 1086/95 з метою сприяння забезпеченню взаємодії між Президентом України і Верховною Радою, оперативного вирішення питань<sup>11</sup>, що виникають у взаємовідносинах із парламен-

<sup>10</sup> Що, як ми вважаємо, і стало причиною їх об'єднання у єдиний орган - Раду національної безпеки і оборони України, який було утворено згідно ст. 107 Конституції України Указом Президента від 30.08.1996 р. № 772/96.

<sup>11</sup> По-перше, з цього випливає, що й справді існують деякі проблеми взаємодії глави держави із законодавчим органом, а, по-друге, вже звідси є зрозумілим, що налагодження їх співпраці залежить виключно від цього Постійного Представника, але оскі-

том, була заснована посада Постійного представника Президента України у Верховній Раді України, який згідно Положення про нього від 27.12.1995 р. № 1179/95 забезпечує підтримання від імені Президента України постійних зв'язків з Верховною Радою України та «участь в організації здійснення повноважень Президента України у Верховній Раді України» [6], що наочно підтверджує важливість його роботи. А той факт, що саме Постійний Представник здійснює інформування глави держави стосовно діяльності Верховної Ради наводить нас на думку, що він може відігравати вагомий роль у тому числі й у формуванні політики Президента України стосовно законодавчого органу.

Значимо, що Постійний Представник підпорядкований безпосередньо главі держави, що також підкреслює особливий статус та високе значення діяльності цього представника перш за все для Президента, при тому, що він залишається у штатах Адміністрації та у рамках взаємодії між Президентом та Верховною Радою може представляти також побічно й інтереси самого «апарату». Так, досить характерним є те, що Постійний Представник бере «участь разом з підрозділами Адміністрації Президента України у підготовці проєктів законів...», які вносяться Президентом України до Верховної Ради України<sup>12</sup> [6] та співпрацює під час підготовки необхідних матеріалів з радниками, помічниками, науковими консультантами Президента України та відповідними структурними підрозділами Адміністрації, тобто так чи інакше він виробляє та погоджує свою діяльність разом із допоміжним органом глави держави. Окрім того, оскільки робочий апарат Постійного Представника на правах управління є складовою частиною допоміжного органу Президента, то цілком природним є і те, що у разі потреби Адміністрація може впливати на свого працівника через цей підрозділ.

Варте уваги і наступне Положення про Постійного Представника від 25.02.1997 р. № 165/97, яким посада Постійного представника Президента України у Верховній Раді України за своїм статусом прирівнюється до посади заступника Глави Адміністрації Президента України, що обумовлює не тільки підвищення його становища у середині Адміністрації, але й збільшення рівня незалежності Постійного Представника від можливого контролю з боку канцелярії глави держави.

Проте, згідно останньої редакції Положення від 24.12.1999 р. № 1616/99, Постійний Представник вже не підпорядковується главі держави, а кількість його основних завдань скоротилася з шести до трьох, що, на нашу думку, також може позначитися на якості та прозорості його діяльності із забезпечення зв'язків Президента з Верховною Радою України. Окрім того, посада Постійного Представника більше не прирівнюється до посади заступника Глави Адміністрації, у чому ми вбачаємо імовірно навмисне, але нічим не обгруповане пониження його статусу через внутрішні протиріччя у Consistonium

льки він є частиною Адміністрації Президента України, то відповідно - і від неї самої.

<sup>12</sup> Що, звісно, з іншого боку можна розглядати як певну спробу Президента з організації неофіційного контролю за нормотворчою діяльністю своєї Адміністрації через підпорядкованого собі Постійного Представника.

Praesidentis.

Таким чином, можна констатувати, що на початку становлення Адміністрації Президента України та інституту президентства взагалі, й за обставин реорганізації Верховної Ради України у сучасний законодавчий орган, в умовах нової правової системи відбуваються досить неодноточні та суперечливі процеси налагодження практики конструктивної взаємодії між цими елементами державного механізму.

Із прийняттям нової Конституції України 1996 р. був завершений перший етап державного будівництва та відбулися зміни в організації державної влади, що відобразилось у перерозподілі владних повноважень між Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів - відповідні зміни торкнулись і діяльності Адміністрації Президента України. Так, за Положенням про Адміністрацію від 19.02.1997 р. № 159/97 вона не тільки набула статусу постійно діючого допоміжного органу глави держави, але й сфера її інтересів стала більш ширшою та об'ємною як взагалі, так і відносно взаємодії з Верховною Радою. Зокрема, Адміністрація «проводить... підготовку за його (Президента - авт.) дорученням пропозицій до Верховної Ради України для повторного розгляду законів» [7], що, звісно, певним чином побічно обумовлює своєрідну участь Адміністрації у законодавчій діяльності, що аргумент може здійснюватись лише у рамках взаємодії із Верховною Радою.

Значимо, що означене Положення як раз передбачає, що *Адміністрація у своїй діяльності взаємодіє з органами Верховної Ради та її Секретаріатом, проте все це залишаються нормативно не вираженими конкретні способи та механізми цієї взаємодії*. Окрім того, цікавим є те, що Адміністрація Президента України взаємодіє не з Верховною Радою, як цілісним утворенням, а з її окремими органами (чи підрозділами), себто з різноманітними комісіями та комітетами законодавчого органу, що говорить про значущість та всеосяжність такої співпраці з боку допоміжного органу глави держави. З іншого боку, безперечно позитивом є те, що Адміністрація нарешті стала у процесі виконання своїх завдань взаємодіяти саме із Секретаріатом Верховної Ради України, який власне є подібним за статусом та повноваженнями до самої Адміністрації Президента. Хоча знову ж таки, більш доцільною ми вважаємо констатацію того, що Адміністрація «забезпечує здійснення зв'язків Президента України з Верховною Радою України...» [7], але таке об'їчне формулювання не дозволяє чітко виділити засоби та форми його реалізації, проте припускаємо, що цього разу передбачається координаційна діяльність з боку Адміністрації Президента України.

При цьому М. Томенко зазначає, що «одним з головних політичних наслідків обрання спікером нового парламенту колишнього глави адміністрації Президента Володимира Литвина стало фактичне узаконення ролі і значення президентської адміністрації, як найважливішого інституту в системі управління державою» [8], тобто у цьому ми вбачаємо свідчення знову ж таки неправомірного розширення свого впливу та повноважень на інші державні органи з боку Адміністрації, діяльність якої між іншим направлена на контроль над Верховною Радою України.

Маємо відзначити, що між Адміністрацією та Верховною Радою також могла відбуватися взаємодія у рамках оприлюднення законів України та інших нормативно-правових актів через офіційні видання України, у тому числі й через зазначені нами раніше [2] видання Президента, що згідно тодішнього Положення про Адміністрацію входило до завдань допоміжного органу глави держави. Окрім того, певні точки перетину діяльності Верховної Ради та Адміністрації полягають у тому, що на останню покладена «розробка пропозицій з питань кадрової політики Президента України» [7], який згідно Конституції України подає до затвердження Верховною Радою кандидатури на ключові посади у державі, тобто знову ж таки Адміністрація не прямо, але відіграє певну роль у взаємодії глави держави із законодавчим органом.

При цьому надзвичайно застережливими для формування принципів сьогодишньої діяльності Секретаріату Президента України є неспривабливі факти її минулої практики, коли «...В. Медведчук<sup>13</sup>, який звертається до Верховної Ради з листами, які пояснюють позицію АП (Адміністрації Президента – авт.) стосовно питання Нацради, свідомо дезінформує Леоніда Кучму з метою виконання постанови Верховної Ради України від 4 липня...» [9], з чого випливає, що Глава Адміністрації, по-перше, проводить свою незалежну та не узгоджену з главою держави політику, у тому числі, й по відношенню до Верховної Ради, а, по-друге, за власним розсудом визначає конституційність актів Верховної Ради, що, між іншим, негатаивно відзначається на взаємодії Президента та Верховної Ради.

Та як би там не було, на нашу думку, найбільш доцільною та конструктивною за своєю сутністю може бути лише взаємодія між Адміністрацією (Секретаріатом) Президента України та Апаратом Верховної Ради, оскільки *de lege lata* ці органи є рівними за статусом та з подібним колом повноважень<sup>14</sup>. З цього приводу доцільно розглянути, Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України» від 31.05.2000 р. № 459, яким розкриваються основні напрямки діяльності Апарату<sup>15</sup>. Зокрема, до функцій Апарату стосовно взаємодії із Адміністрацією відносяться «сприяння налагодженню взаємодії з питань законотворчої роботи комітетів Верховної Ради України, депутатських фракцій і груп з Адміністрацією Президента України. Кабінетом Міністрів України...»<sup>16</sup> [10], що під-

креслює факт тісної співпраці підрозділів Верховної Ради та Адміністрації. Проте, ці положення співвідносять не Апарат, а комітети Верховної Ради з допоміжним органом глави держави, що, як на нас, обумовлює проблеми взаємодії Президента та Верховної Ради, першопричини яких криються у неправильному розумінні сутності Адміністрації Президента України, що ніколи вирішує питання, не віднесени до її компетенції.

Окрім того, до завдань Апарату належить експертиза законопроектів, внесених Президентом, та його пропозицій щодо прийнятих Верховною Радою законів, що за своєю суттю передбачає можливе проведення консультацій та координаційної роботи із Адміністрацією, яка власне і опікується підготовкою і поданням документів до Верховної Ради. Хоча все ж таки необхідно констатувати, що наразі є дуже мало законодавчо закріплених шляхів взаємодії між Апаратом Верховної Ради та Адміністрацією Президента України, уведення яких змогло би допомогти у вирішенні деяких протиріч та усуненні недоліків їх спільної діяльності.

Нажаль, необхідно відмітити, що не дивлячись на сучасну необхідність вдосконалення взаємодії усіх гілок влади, нове Положення про Адміністрацію від 06.03.2003 р. № 203/2003 суттєво не змінило принципи та практику діяльності допоміжного органу глави держави, оскільки були тільки дещо по-іншому перефразовані старі положення, що, як вже зазначалось [2, 11], мало за мету лише збільшення самостійності Адміністрації, проте загалом це не відбилося у зміні засобів і методів взаємодії Адміністрації та Верховної Ради України. В означеному контексті доцільно розглянути права Адміністрації, бо саме воля може «одержувати в установленому порядку інформацію, документи і матеріали від державних органів...» [12] та користуватися в установленому порядку базами даних інших державних органів - тобто, з цього випливає, що Адміністрація наділена необхідними правами для здійснення постійного цілового моніторингу та контролю за діяльністю Верховної Ради, що також покладає певний відбиток на характер їхньої взаємодії.

Таким чином, треба підкреслити, що за часів існування Адміністрації Президента України, її взаємодія з Верховною Радою мала неоднозначний та двоїстий характер, що обумовлено недостатньою деталізацією існуючого законодавства та відсутністю формалізованих механізмів злагодженої співпраці, проте за цей час були проведені важливі кроки з вдосконалення, регулювання та введення у правове поле усіх існуючих форм означеної взаємодії.

Нагадаємо, що Указом Президента України від 24.01.2005 р. № 108/2005 Адміністрація Президента була реорганізована у Секретаріат<sup>17</sup>, проте одразу маємо за-

пиви, і навіть не через Постійного Представника, а безпосередньо з Адміністрацією, як цілісним державним органом. Також відмічаємо, що у цьому переліку Адміністрація знаходиться на першому місці.

<sup>17</sup> До речі, зазначений Указ глави держави не пояснює, чим саме була обумовлена така реорганізація та не визначає конкретних заходів і шляхів їх втілення, що мають проводитись у зв'язку з реорганізацією державного органу, а відтак, на нашу думку, не можна вважати цю «реорганізацію» й значним етапом у становленні допоміжного органу Президента України.

<sup>13</sup> Тогочасний Глава Адміністрації Президента України.

<sup>14</sup> Хоча існують і деякі наявні розбіжності. Наприклад, згідно Постанови Верховної Ради України від 01.07.2004 р. № 1944-IV, штат Апарату ВРУ – 1115 одиниць, а за Указом Президента від 05.10.2006 р. № 817/2006 гранична чисельність Секретаріату – 595 одиниць. При цьому, на обслуговування діяльності останнього разом із Президентом України Державним бюджетом на 2007 р. виділяється на 3 млн. 531 тис. 700 грн. більше, ніж на обслуговування діяльності усієї Верховної Ради України в цілому.

<sup>15</sup> Досить цікавим є те, що зазначене Положення, як і останнє Положення про Апарат від 14.03.2006 р. № 217, наводить загалом більш ніж 70 завдань та функцій цього органу, у той час як завдання Секретаріату Президента України за діючим Положенням у крайньому випадку включає лише 25 пунктів.

<sup>16</sup> Особливу увагу слід звернути на той факт, що взаємодія відбувається не з Президентом, що має право законодавчої ініціа-

уважити, що просте перейменування Адміністрації у Секретаріат згідно її Положення<sup>18</sup> за відповідним Указом Президента від 27.01.2005 р. № 111/2005, жодним чином якісно не реорганізувало засад та принципів взаємодії тепер вже Секретаріату з Верховною Радою.

Хоча треба відмітити позитив у більш точному формулюванні того, що *Секретаріат у процесі виконання покладених на нього завдань відстоює позиції Президента України у взаємодії з Верховною Радою України*, що, на нашу думку, є цілком доцільним конкретизуванням з огляду на дійсні завдання Секретаріату стосовно Верховної Ради та на практику його багатовекторної діяльності.

Проте, все ж таки згодом було прийняте нове, більш доповнене за змістом Положення про Секретаріат від 24.03.2005 р. № 532/2005, яке загалом лише поверхово розглядає питання взаємодії Секретаріату із Верховною Радою. Як па нас, показовим є те, що Секретаріат набув не тільки право одержувати матеріали від державних органів, до яких відносяться і Верховна Рада, але й їх запитувати [13], тому звідси нам стає зрозуміла динаміка набуття Секретаріатом контролюючо-владних функцій щодо законодавчої гілки влади. Дещо невизначено в Положенні була сформульована роль та завдання Постійного Представника Президента України у Верховній Раді України, який «представляють Президента України у відносинах... з Верховною Радою»<sup>19</sup> [13], тому що ні це Положення, ні Положення про Постійного Представника не розкривають механізм і засади відбування означеного процесу. Окрім того, варте уваги й те, що Постійний Представник «взаємодіють під час вирішення питань, що належать до їх функцій, з відповідними структурними підрозділами Секретаріату» [13], тобто з огляду на це можна відмітити не тільки його тісну взаємну співпрацю з іншими підрозділами Секретаріату, але й відсутність будь-якої взаємодії чи координації напрямків реалізації своїх повноважень Постійним Представником з боку глави держави, що, як наслідок, може призвести до викривлення позиції Президента України у відносинах із Верховною Радою.

Сучасний етап становлення Секретаріату розпочався 14.10.2005 р. із його ліквідації Указом № 1442/2005 та повторного створення вже «нового» Секретаріату Указом № 1445/2005, що не мало, на нашу думку, під собою жодного об'єктивного підґрунтя, а було обумовлено скоріш потребами окремих осіб. У будь-якому випадку, згідно Положення про Секретаріат від 04.11.2005 р. № 1548/2005 він здійснює не тільки в установленому порядку експертизу прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентів України, але й зокрема «...готує главі держави пропозиції щодо підписання законів або застосування щодо них права вето» [14].

<sup>18</sup> Взагалі перше Положення про Секретаріат порівняно з Положеннями про Адміністрацію та наступними його Положеннями є найбільш недосконале та найменш конкретизоване [11], що також свідчить про раптовий та не зовсім поміркований характер реорганізації Адміністрації Президента у Секретаріат.

<sup>19</sup> На нашу думку, вираз на кшталт «представляє Президента» є недосконалим, оскільки не розкриває суті цього судження, але натомість більш правильним було б визначити, що саме він представляє, чи то позицію, чи погляди або бачення глави держави.

Тобто, у даному випадку Секретаріат отримав офіційно закріплену змогу впливати на законодавчий процес шляхом надання рекомендацій главі держави щодо підписання законів чи накладення вето, що у разі неправомірних дій з боку Секретаріату може негативним чином відбитися на його взаємодії з Верховною Радою України.

Досить цікавою є постать Глави Секретаріату, який також певним чином має відношення до означеного процесу взаємодії, а саме - він «представляє за доручення Президента України його позицію у Верховній Раді України» [14], хоча з огляду на те, що Глава між іншим «...представляє Секретаріат у відносинах з іншими органами...», можна висловити побоювання з приводу того, що Глава Секретаріату може представляти у Верховній Раді не тільки позицію Президента, але й його допоміжного органу, і навіть поєднувати чи підмінювати ці зовсім відмінні категорії. Виходячи з цього доцільніше буде, якщо погляди глави держави у Верховній Раді представлятиме Представник Президента України у Верховній Раді України, проте нормативно-правові засади його діяльності й сьогодні ще залишаються не визначеними<sup>20</sup>. До того ж Глава Секретаріату «вносить Президентіві України пропозиції щодо призначення на посади і звільнення з посад... Представника Президента України у Верховній Раді...»<sup>21</sup> [14], тобто керівник президентської канцелярії при тому, що сам безпосередньо приймає участь у взаємодії з законодавчим органом, ще й впливає на формування альтернативної гілки забезпечення інтересів Президента у Верховній Раді. Відповідно до цього необхідно констатувати, що у дійсності здійснення взаємодії підконтрольне особисто Главі Секретаріату, але не Президенту України.

Буде правильним відмітити, що відповідно до «Схеми розподілу обов'язків між Главою Секретаріату Президента України, його першими заступниками та заступниками, закріплення за ними структурних підрозділів» від 14.10.2005 р. за № 1445/2005 (в редакції Указу від 09.11.2007 р. № 1079/2007), посада Представника Президента України у Верховній Раді України підпорядковується Главі Секретаріату, а Служба забезпечення зв'язків з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, яка є допоміжним підрозділом Представника, паралельно підпорядкована ще й Першому заступнику Глави Секретаріату, що є ще одним підтвердженням щодо цілковитого контролю та підзвітності цього важливого посадовця у процесі налагодження взаємодії Президента та Верховної Ради.

Разом із тим, масмо виділити ще один непрямої на-

<sup>20</sup> Зазначимо, що де-факто сьогодні все ще залишається чинним Положення про Постійного Представника від 24.12.1999 р. за № 1616/99, але наразі не існує Положення про Представника Президента України у Верховній Раді, яке б визначало та регламентувало діяльність цього без сумніву важливого посадовця у процесі налагодження взаємодії між Президентом і Верховною Радою.

<sup>21</sup> Означена посада Представника Президента України у Верховній Раді була створена відповідно до Указу від 14.10.2005 р. № 1445/2005 вже як елемент структури «другого» Секретаріату, тому їй не слід плутати із розглянутою вище посадою Постійного Представника Президента України у Верховній Раді, який діяв з часів Адміністрації і до моменту ліквідації «першого» Секретаріату.

прямок взаємодії Секретаріату (Адміністрації) Президента України з Верховною Радою, який полягає у спільній діяльності представників допоміжного органу, його глави чи просто компетентних працівників та представників Парламенту, членів його Президії, або народних депутатів у різноманітних Комісіях та Комітетах, насамперед таких, що створені при Президентові України. Нами вже зазначалось [5], що у них вторинних органах при главі держави Секретаріат відіграє надзвичайно важливу роль, а тому з огляду на це Верховна Рада може взаємодіяти саме з Секретаріатом у рамках вирішення питань, розгляд яких віднесений до цих органів, що обумовлює певний рівень впливу *Consistorium Praesidentis* на законодавчу гілку влади України.

Також дещо неоднозначними є слова М. Полудьоного стосовно того, що «...Секретаріат Президента... шукатимуть можливості виходу з цієї ситуації з тим, щоб усе ж таки реалізувати завдання Верховної Ради IV скликання...» [15] - тобто, це значить, що у дійсності Секретаріат має потребу та змогу здійснювати деякі повноваження Верховної Ради України.

Треба також зазначити, що останнім часом питання координації взаємодії Президента з Парламентом набули надзвичайно важливого значення, проте вони залишаються все ще не достатньо впорядкованими з боку Секретаріату, для вирішення яких вже напругу відбулась навіть спеціальна зустріч 29.11.2006 р. між Президентом та Головою Верховної Ради, що свідчить про актуальність налагодження їх конструктивної співпраці та про неспроможність Секретаріатом Президента самостійно реалізувати ці заходи.

Нещодавно із введенням Указом від 05.04.2007 р. за № 276/2007 посади Повноваженого Представника Президента України з питань додержання прав і свобод людини і громадянина стала можливою також дуже важлива в умовах сьогоднішньої взаємодії між ним та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Нажаль, через поки ще не достатню сформованість правової бази діяльності Повноваженого Представника не доводиться говорити про конкретні обставини його співпраці з Уповноваженим, проте треба відзначити, що з огляду на подібні завдання їхня поєднана та взаємно координована діяльність може являти собою приклад налагодження стосунків між Верховною Радою та Президентом України, хоча б й лише у сфері захисту прав людини.

Таким чином, наразі існує багато законодавчо обумовлених шляхів реалізації взаємодії між Секретаріатом Президента України та Верховною Радою, проте вона повинна проводитись виключно у рамках забезпечення діяльності глави держави, хоча саме сьогодні означена взаємодія не завжди здійснюється відкрито та належним чином, можливо, з огляду на взагалі недовгу практику функціонування державно-владних інституцій в Україні.

Із проголошеною Президентом у Зверненні до українського народу демократизацією, підвищенням професійності та введенням прозорості у діяльність державних органів [16], *взаємодія Секретаріату Президента України та Верховної Ради мала б остаточно стабілізуватись та повернутись до правового поля*, проте наочні факти свідчать, що в умовах недостатньо розвинутої практики

конструктивної співпраці їхнє взаємне протистояння з часом тільки загострюється. Так, маємо зазначити, що політичне протистояння між Президентом України та Верховною Радою України, обумовлене розпуском Верховної Ради V скликання Указом Президента від 02.04.2007 р. № 264/2007, призвело до деструктивних процесів усередині системи їхньої взаємодії, а відтак і Секретаріату. Згідно Звернення Верховної Ради України до українського народу, затвердженого Постановою від 09.04.2007 р. № 909-V, Верховна Рада «проти створення прецеденту, що приведе Україну до стану недавньої Югославії. Схоже, це і є метою оточення Президента України та його зарубіжних наставників»<sup>22</sup> [17], з чого ми робимо висновки щодо причетності Секретаріату до розпуску законодавчого органу, діяльність якого у тому числі призводить до відкритих конфліктів у державі. Це побічно підтверджує й сам Глава Секретаріату Президента, який не тільки дає схвальні висновки щодо рішень Президента, але й підкреслює, що «Президент відправив у відставку парламент, який руйнував державу» [18], тобто допускає характеристики, надавати які не має права за своїми повноваженнями та статусом<sup>23</sup>.

Таким чином, внаслідок цих процесів крихкий зв'язок Секретаріату з єдиним органом законодавчої влади був остаточно розірваний, оскільки «... всі документи законодавчого змісту повертаються в парламент автоматично. Секретаріат їх навіть не розглядає» [19], що говорить про цілковиту відсутність порозуміння та недовіри існуючих механізмів забезпечення взаємодії, тобто неспроможність Секретаріату попереджувати кризові ситуації та оперативно їх вирішувати, а натомість Секретаріат Президента України безпосередньо приймає участь у загостренні існуючих протиріч. А саме, як зазначає Глава Секретаріату: «Про юридичний аналіз цих законів чи, тим більше, підписання їх Главою держави взагалі не йдеться» [19], з чого витікає, що Секретаріат ухиляється від виконання свого завдання з проведення експертизи прийнятих Верховною Радою законів.

З іншого боку варта уваги і Заява Верховної Ради України з приводу законодавчого врегулювання умов та процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти в Україні, схвалена Постановою Верховної Ради від 04.09.2007 р. № 1252-V, за якою йдеться, що «Відповідно до вимог Конституції України офіційний текст прийнятого Закону було направлено на підпис Президенту України, проте Секретаріат Президента України неправомірно відмовився від його одержання» [20]. Тут ми не вважаємо доцільним та доречним визначення правомірності діяльності Секретаріату Верховною Радою, тому що у такий спосіб це аж ніяк не сприяє налагодженню між ними взаємодії. Але тривожними є таке визначення, що «... ситуацію... у Секретаріаті Президента України прагнуть використати у

<sup>22</sup> В означеному контексті ми відносимо Секретаріат Президента України, як його допоміжний орган, до зазначеного «оточення Президента України».

<sup>23</sup> Нагадаємо, що Президент України, будучи главою держави, все ж таки має право на політичну діяльність, а оскільки Секретаріат Президента України – державний орган, то його Глава перебуває на державній службі, що обумовлює певні обмеження дія нього.

політичній боротьбі, кінцевою метою якої є одноосібна узурпація державної влади, запровадження всупереч Конституції України безмежної, такої, що підміняє законодавчу діяльність, указотворчості» [20], з чого ідеться про фактичну боротьбу між допоміжним органом глави держави (не Президентом України) з Верховною Радою за перерозподіл державної владних повноважень. З огляду на це, ми маємо констатувати, що сьогодні взаємодія між Секретаріатом та Верховною Радою всупереч нормативно визначеним засадам носить негативний характер.

Таким чином, стосовно розглянутих питань можна зробити висновки, що, по-перше, необхідно терміново усунути недоліки у законодавстві щодо регулювання взаємодії між Секретаріатом Президента України та Верховною Радою України, а саме, прийняти Положення про Представника Президента України у Верховній Раді із наданням йому спеціального статусу прирівняного до заступника Глави Секретаріату; задля усунення плутанини скасувати застарілі акти, що регламентували діяльність Адміністрації Президента України та «першого Секретаріату Президента України»; затвердити спеціальний нормативний акт щодо визначення засад та обставин здійснення взаємодії між органами, що належать до різних гілок влади.

По-друге, наразі співпраця Секретаріату із Верховною Радою повинна проводитись виключно в якості представлення позиції глави держави; окрім того, Президент має бути наділений засобами контролю діяльності Секретаріату у взаємовідносинах із Парламентом, яку повинен реалізовувати виключно Представник Президента України у Верховній Раді без втручання інших посадових осіб Секретаріату; більші конструктивною ми вважаємо переважну взаємодію Секретаріату з Апаратом Верховної Ради, що є подібними за статусом органами.

По-третє, маємо зазначити, що стала практика взаємодії Секретаріату з Верховною Радою не відповідає вимогам сьогодишньої політико-правової системи держави, а отже потребує суттєвих змін і, поперед усього, у діяльності Секретаріату Президента України.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція (Основний Закон) України від 20.04.1978 р., № 888-IX // ВВР Української РСР. -1978. -№ 18.
2. Зозуля О.І. Завдання та функції Секретаріату Президента України // Право і безпека. -2006. -Т.5. -№ 4. -С.25-30.
3. Розпорядження Президента України «Питання Адміністрації Президента України» від 13.12.1991 р., № 2/91-рп.
4. Конституційний договір - шлях до злагоди // Час. -1995. -№ 8.
5. 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.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07zoictp.pdf>.
6. Указ Президента України «Про Положення про Постійного Представника Президента України у Верховній Раді України» від 27.12.1995 р., № 1179/95.

7. 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.

8. Адміністрація Президента України в нових політичних умовах Інститут політики [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.tomenko.kiev.ua/cgi/print.cgi?url=pc12-2002-03.html>. -12.03.2002.

9. Микола Томенко: Адміністрація Президента дезінформує Леоніда Кучму стосовно реальної ситуації в Надраді /Телекритика - Новини [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.telekritika.ua/news/2003-02-17/13607>. -17.02.2003.

10. Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України» від 31.05.2000 р., № 459.

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

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

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

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

15. Секретаріат Президента шукатиме всі можливості, щоб судді КС склали присягу ще при чинному складі /Офіційне Інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/data/7332.html>. -05.04.2006.

16. Звернення Президента України Віктора Ющенка до українського народу /Офіційне Інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. -Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/news/data/11\\_142.html](http://www.president.gov.ua/news/data/11_142.html). -23.01.2005.

17. Постанова Верховної Ради України «Про звернення Верховної Ради України до Українського народу» від 09.04.2007 р., № 909-V // ВВР України. -2007. -№ 24. -Ст.336.

18. Розпустити Верховну Раду Президента України зобов'язала Конституція - Віктор Балого /Офіційне Інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. -Режим доступу: [http://www7.president.gov.ua/news/data/2\\_14724.html](http://www7.president.gov.ua/news/data/2_14724.html). -03.04.2007.

19. Секретаріат Президента повергає у Верховну Раду всі закони, прийняті після 2 червня - Віктор Балого /Офіційне Інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/data/16740.html>. -19.06.2007.

20. Постанова Верховної Ради України «Про Заяву Верховної Ради України з приводу законодавчого врегулювання умов та процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти в Україні» від 04.09.2007 р., № 1252-V // Голос України. -2007. -№ 166.

Надійшла до редакції 24.11.2007

**ЗОЗУЛЯ О.І. ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СЕКРЕТАРИАТА ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ С ВЕРХОВНОЙ РАДОЙ УКРАИНЫ**

Исследованы законодательно выраженные основы функционирования и механизм взаимодействия Секретариата Президента Украины и Верховной Рады, а также особенности внедрения правовых норм в реальную практику их сотрудничества. Выдвинуты предложения по усовершенствованию законодательства по урегулированию обозначенного взаимодействия.

\*\*\*

**ZOZULIA O.I. THE THEORY AND PRACTICE OF INTERACTION OF SECRETARIAT OF THE PRESIDENT OF UKRAINE WITH VERKHOVNA RADA OF UKRAINE**

Legislatively expressed bases of functioning and the mechanism of interaction of Secretariat of the President of Ukraine and Verkhovna Rada are investigated, and also features of introduction of rules of law in real practice of their cooperation. Offers on improvement of the legislation on settlement of the designated interaction are put forward.

**О.Е. СКАКУН***Управління Служби безпеки України в Харківській області*

УДК 34:141.7

**ФІЛОСОФСЬКЕ РОЗУМІННЯ СПРАВЕДЛИВОСТІ<sup>1</sup>**

Стосовно історично-правових засад досліджене філософське розуміння справедливості та викладена авторська позиція щодо її розуміння.

Стисло зупинимося на сучасній ситуації, для якої характерна неоднозначність відношення до справедливості, її місця в системі соціальних і державно-правових процесів. З одного боку, ідея справедливості пронизує людські потреби і інтереси, додаючи їм стичний і правовий ракурс, з іншого – як це ні парадоксально, але саме ідея справедливості піддається сьогодні критиці і сумніву. Тому метою нашої роботи є дослідження філософського розуміння справедливості, авторська позиція щодо її викладення є новим.

Існують два основні напрями критики. Перше ставить під сумнів саму ідею справедливості, її роль і значення для політико-правової діяльності держави та її інститутів. Значення аргументів прихильників цієї точки зору полягає в тому, що правова і політична діяльність влади забезпечується позитивними законами, які як основне джерело мають рішення законодавчих органів влади і реалізуються через державний примус. В цьому замкнутому колі втрачаються цінність і природно-правова природа справедливості. Дана точка зору є належить до класичного правового позитивізму. Другий напрям відображає прямо протилежну точку зору і представляє анархічну критику справедливості. На думку його прихильників, захист принципів свободи вимагає відмови від будь-яких найсправедливіших заборон і розпоряджень. Вони вважають, що необхідно відкинути всякий порядок примусу, а отже, і будь-

яку форму державно-правового співтовариства.

Треба сказати, що і у вітчизняній юридичній літературі існує думка про несумісність права і моралі, оскільки законодавець не в силах перетворити на право норми моральні. Більш того, має місце точка зору, згідно якої постановка питання про визначення права через справедливість неправомірна. Тож визначення нічого не додає до визнання як принцип права формальної рівності [1]. Все це свідчить про складність і проблеми, яку ми розглядаємо.

На наш погляд, невірно вважати, що право, моральність і справедливість існують окремо один від одного в часі і просторі, і що тому (як зображається критиками справедливості) можна безболісно відмовитися від поняття справедливості. Насправді, вони однією співіснують в державно-правових відносинах, у тій чи іншій мірі і ступеню розвитку, а також у вищій формі їх прояву – справедливості. Тому більш правильно є думка, що справедливість – це не тільки етична, філософська категорія, але й правове поняття, що санкціонує певні суспільні відносини, відповідні цим відносинам правила поведінки, вчинки та дії людей. Конкретний вираз справедливості знаходиться у правових нормах, а також вчинках людей, що застосовують ці норми.

Справедливість – це поняття про належне, пов'язане з історично змінними уявленнями про невід'ємні права людини. Справедливість має на увазі вимогу відповідності між практичною роллю людини або соціальної групи в житті суспільства та їх соціальним положенням, між їхніми правами та обов'язками, діями та подякою, працею і

<sup>1</sup> Первинна рекомендація з напрямку досліджень: докт. юрид. наук Трубников В.М. (ХНУ ім. В.Н. Каразіна).