



О. І. Зозуля*

ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ ВІДНОСИН ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ З СЕКРЕТАРІАТОМ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Сьогодні в Україні особливого значення набуває проблема підвищення ефективності діяльності основних інституцій держави, передусім Верховної Ради, Кабінету Міністрів і особливо — Президента України, роботу якого в якості допоміжного органу забезпечує Секретаріат, хоча, на нашу думку, саме “всеосяжність” останнього неоднозначно відбивається як на функціонуванні Президента, так і інших державних органів. А оскільки засади діяльності Секретаріату втілюються завдяки таким, що склалися, специфічним відносинам між Президентом та його Секретаріатом, за якими останній має змогу діяти від імені глави держави та фактично здійснювати його повноваження при послабленому контролі з боку Президента України, це потребує окремої розвідки. Тому й вбачається актуальність дослідження питань організації, становлення та розвитку взаємовідносин Президента з Секретаріатом.

Відмітимо, що раніше науковцями детально та в означеному ракурсі наведена проблематика не розглядалась. Тому *мета нашої роботи полягає у дослідженні правових підвалин відносин Президента України та Секретаріату Президента, аналізі цих засад і форм взаємодії, їхньої відповідності чинному законодавству, а також у визначенні доцільності наступної реорганізації, виробленню її перспектив і напрямків. Новизна дослідження полягає в обґрунтованому висуненні авторських пропозицій щодо визначення оптимального формату відносин Президента України та Секретаріату Президента України* (тут і далі виділення курсивом наші — О. З.).

Перш за все, зазначимо, що як з моменту створення Адміністрації Президента України Указом від 13.12.1991 р. № 6/91¹, так і сьогодні залишаються не врегульованими спеціальними законодавчими актами питання відносин Президента та його допоміжних органів. Наразі залишається чинним застарілий Закон УРСР “Про Президента Української РСР”², який більшістю своїх положень вже не відповідає сучасному законодавству України та й взагалі не розглядає відносини Президента з дорадчими утвореннями через їхню відсутність на момент прийняття Закону. Таким чином, майже єдиним джерелом, що регламентує означені відносини, можна вважати Положення про Секретаріат (Адміністрацію) Президента України та деякі інші документи, що затверджуються актами глави держави і мають відповідати оптимальному формату реалізації їхньої взаємодії.

У будь-якому випадку, перше Положення про Адміністрацію Президента України від 13.12.1991 р. № 2/91-рп³ заклало певні основи співпраці Адміністрації і Президента. Так, в ньому було визначено статус і приналежність Адміністрації Президента, яка є “його [Президента — О. З.] робочим апаратом”, тобто *відносини мали будуватись і, відповідно, здійснюватись, виходячи саме з встановленого допоміжного призначення*. При цьому завдання Адміністрації згідно із Положенням, як ми вже зазначали, охоплюють усі сфери забезпечення глави держави, які у тому числі передбачають “контроль за виконанням ... органами виконавчої влади указів і розпоряджень Президента України” та проведення експертизи Законів тощо. Таким чином, наданий Адміністрації Президентом обсяг повноважень, оскільки він не відповідає статусу робочого апарату, створював умови для не цілком прозорої діяльності Адміністрації, що виражалось⁴ у проведенні нею заходів від імені Президента. З огляду на це вважаємо не виваженими наміри глави держави поєднати усі елементи свого апарату⁵ в єдиному органі, внаслідок чого виконання повноважень Президента стало фактично неможливим без участі його Адміністрації.

© Зозуля О. І., 2008

* Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна

¹ Про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 13.12.1991 р. № 6/91 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=6%2F91&p=1204389995666861>.

² Про Президента Української РСР: Закон України від 05.07.1991 р. // ВВР УРСР. — 1991. — № 33. — Ст. 446.

³ Питання Адміністрації Президента України: Розпорядження Президента України від 13.12.1991 р. № 2/91-рп [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2%2F91-%F0%EF&p=1204389995666861>.

⁴ Та й сьогодні є актуальним.

⁵ Під яким ми розуміємо сукупність установ чи органів, які виконують певні допоміжні функції в організації. Щодо додаткового визначення цього поняття див.: Зозуля О. І. Завдання та функції Секретаріату Президента України // Право і безпека. — 2006. — Т. 5. — № 4. — С. 25-30.



Визначальною особливістю тогочасної Адміністрації була активна участь Президента у поточній роботі апарату, який вже тоді розглядався власне не як орган організаційного забезпечення, а скоріш як консультативна, дорадча інституція при Президентові України. Зазначимо, що керівництво Адміністрацією здійснював її Секретар, але, разом із тим, керівники служб Президента, його прес-секретар і Служба безпеки Президента працювали під безпосереднім управлінням глави держави. Подібна ситуація, по-перше, вказує на *створення горизонтальної комунікативної системи Президента України*, за якою він взаємодіє як з керівником Адміністрації, так і з її іншими посадовцями; а по-друге, є виразом доцільності обмеження компетенції Секретаря та організації внутрішнього контролю Президента за діяльністю Адміністрації. Окрім того, Положенням також закріплювалось, що структура і штатна чисельність Адміністрації має затверджуватись Президентом, що підкреслювало побудову того особливого типу відносин, за яким сама глава держави зосереджує функції щодо визначення основ діяльності своєї Адміністрації.

У той же час Секретар Адміністрації, що призначається Президентом України, також наділений досить вагомими засобами керівництва робочим апаратом. Між іншим йшлося, що Секретар “здійснює координацію діяльності усіх підрозділів, що входять до складу Адміністрації Президента України, і безпосереднє керівництво кадровою і фінансовою службами”, тобто він мав змогу впливати на підрозділи, що напряму підпорядковані главі держави, та особисто очолювати два з найбільш відповідальних напрямів роботи. Таким чином, на нашу думку, *керівника Адміністрації було би правильно розглядати саме в якості помічника Президента*, його довіреної особи, яка не наділена вагомими повноваженнями, проте є головною сполучною ланкою у процесі реалізації відносин Президента України і Адміністрації Президента.

Після прийняття Конституції України 28.06.1996 р.⁶ Указом Президента від 14.12.1996 р. № 1221/96⁷ (далі — Указ № 1221) вносяться певні зміни до організації діяльності Адміністрації та в її відносини з главою держави. Визначалось, що Глава Адміністрації, Перший помічник Президента, перший заступник та заступники Глави Адміністрації несуть безпосередню відповідальність перед Президентом України за діяльність підрозділів, керівництво якими вони здійснюють. Тобто *продовжувалася внутрішня централізація Адміністрації відносно Президента*, яка полягала у створенні персоналізованого контролю глави держави за кожним напрямком роботи своєї канцелярії. Додатком до цього Указу затверджується розподіл обов’язків між керівниками Адміністрації, закріплення за ними структурних підрозділів, що теж відбивається на характері взаємодії Президента з Адміністрацією.

Окрім того, згідно з Указом № 1221/96 Главі Адміністрації та Першому помічнику Президента⁸ було надане доручення “подати у місячний строк пропозиції щодо граничної чисельності працівників та штатного розпису підрозділів Адміністрації Президента України, керівництво якими на них покладено”, але те, що означені пропозиції у наступному не були підтримані та схвалені Президентом, свідчить не тільки про неналежне виконання керівництвом Адміністрації офіційних указів глави держави, але й про недосконалу систему відносин Президента і Адміністрації. Крім того, у місячний термін Глава Адміністрації та Перший помічник Президента також мали розробити проект нового Положення про Адміністрацію, який через потребу у значних доопрацюваннях був затверджений з запізненням більш ніж на два місяці — це також свідчить про відсутність на той час злагодженої практики реалізації їхніх взаємовідносин.

Але так чи інакше, наступне Положення про Адміністрацію Президента України від 19.02.1997 р. № 159/97 закріпило змінений Указом від 14.12.1996 р. № 1220/96⁹ статус Адміністрації як постійно діючого органу Президента “для забезпечення здійснення ним своїх повноважень як глави держави”, що обумовило певну реорганізацію відносин Президента і Адміністрації. Розроблене в Адміністрації Положення вже тоді підтвердило

⁶ Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

⁷ Про структуру Адміністрації Президента України: Указ Президента України від 14.12.1996 р. № 1221/96 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>.

⁸ Одночасне існування двох фактичних керівників Адміністрації — її Глави та Першого помічника Президента, вказує на побудову своєрідної внутрішньоструктурної системи “струмувань і протитяг”, що розглядається нами як неодмінний елемент контролю Президентом України.

⁹ Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України від 19.02.1997 р. № 159/97 // ОВУ. — 1997. — Числа 7-8. — Книга перша. — С. 126.



всеосяжність її завдань щодо забезпечення Президента та надало інші функції й права, зокрема, Адміністрація перейняла деякі повноваження глави держави щодо попереднього опрацювання пропозицій з кадрової політики Президента України. Таким чином, *Адміністрація набула можливості проводити свою роботу спираючись на Президента, тобто фактично від його імені, що вже вказує на дещо інший бік розвитку їх відносин, за яким Адміністрація стала поступово отримувати вагу не тільки у державі¹⁰, але й у взаємодії з Президентом України. При цьому право Адміністрації давати обов'язкові доручення органам виконавчої влади ми би скоріше віднесли до особистої компетенції глави держави, тому його слід розглядати як делеговане Адміністрації, що являє собою втілення особливого довірчого відношення Президента до своєї Адміністрації.*

З іншого боку, Президенту безпосередньо підпорядковане керівництво Адміністрації, помічники, радники та постійні представники Президента, його консульанти, референти, а також Управління зовнішньої політики та Контрольне управління. А беручи до уваги й суттєве розширення переліку посадовців, що призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України, зазначимо *тенденцію посилення контролю глави держави за діяльністю Адміністрації*. Тому нормативну практику щодо означеної взаємодії можна визнати як непослідовну, а за своїм характером — як досить неоднозначну.

При цьому хоча Положення про Адміністрацію, структура, кошторис видатків та інші засади документи все ще затверджувалися Президентом України — та вже за поданням Глави Адміністрації, у чому нам вбачається посилення поки ще слабо вираженої ролі та значення її очільника. Окрім того, за існуючих відносин саме Глава Адміністрації “організовує виконання доручень Президента України”, вносить деякі кадрові пропозиції Президентові та координує діяльність його постійних представників, що робить Главу Адміністрації ніби то побудником втілення волі Президента. Хоча на відміну від того ж керівника Адміністрації, Перший помічник Президента більш задіяний у відносинах з главою держави, так як “організаційно забезпечує діяльність Президента України” і навіть “забезпечує підготовку і виконання доручень Президента України з питань, що належать до його повноважень, здійснює ... контроль за виконанням доручень Президента України”. Тобто, обсяг повноважень Першого помічника Президента переважно полягав у безпосередній співпраці з главою держави, що вказує на існування одразу двох паралельно взаємодіючих з Президентом гілок управління Адміністрації Президента України.

Згідно з Указом Президента від 04.01.1999 р. № 2/99¹¹, Глава Адміністрації та Перший помічник Президента знову зобов'язувалися у місячний строк подати пропозиції щодо граничної чисельності працівників Адміністрації, а також щодо внесення змін до Положення про Адміністрацію¹², тоді як зміни до Положення про Адміністрацію були внесені лише Указом від 06.03.2003 р. за № 203/2003¹³. З цього випливає, що тодішні Глава Адміністрації та Перший помічник Президента або проігнорували, або віднесли неналежним чином до доручення Президента, що негативно характеризує принаймні тогочасні відносини постійно діючого органу з Президентом України.

Нова редакція Положення від 06.03.2003 р. не змінила існуючої системи відносин Президента і Адміністрації, підтвердивши раніше визначені механізми взаємодії. У той же час продовжувалося наділення Адміністрації главою держави більш всеосяжними повноваженнями. Так, Адміністрація “готує для Президента України ... пропозиції щодо діяльності глави держави”, тобто їхні відносини приймають форму, за якою не тільки Президент визначає засади та обставини функціонування Адміністрації, але й навпаки, постійно діючий орган мав змогу скеровувати та впливати на роботу Президента України.

¹⁰ 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>.

¹¹ Питання Адміністрації Президента України: Указ Президента України від 04.01.1999 р. № 2/99 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2%2F99&p=1204389995666861>. Цим Указом надавалися розпорядження керівникам структурних підрозділів Адміністрації подати Главі Адміністрації пропозиції щодо штатного розпису та структури відповідних підрозділів. На нашу думку, практика подібних додаткових доручень Президента вказує на неефективність його відносин з вищим керівництвом Адміністрації, що не спроможне забезпечити належне виконання керівниками підрозділів їхніх визначених Положенням обов'язків.

¹² Відповідно до Указу Президента України від 29.12.1999 р. № 1625/99 “Питання Адміністрації Президента України” (ОБУ. — 2000. — № 1. — Ст. 7) главою держави ще раз безрезультатно покладалася розробка подібних пропозицій, але вже тільки на Главу Адміністрації.

¹³ Питання Адміністрації Президента України: Указ Президента України від 06.03.2003 р. № 203/2003 // ОБУ. — 2003. — № 11-12. — Ст. 469.



На жаль, згідно згаданих Положень Президент втратив одну з основних форм свого контролю за Адміністрацією, а саме — керівництво певними ключовими структурними інституціями Адміністрації Президента. Окрім того, зменшилась роль Першого помічника Президента, внаслідок чого склалася тенденція трансформації відносин до єдиного формату “Президент України — Глава Адміністрації” при ототожненні останнього з очолюваною ним організацією, що, як на нас, не є оптимальним змістом їхніх взаємовідносин.

Таким чином, за часів Адміністрації Президента *відбувається поступовий перехід від встановленого Президентом жорсткого контролю та його особистої координації діяльності Адміністрації до нової організації відносин на засадах певної автономізації Адміністрації Президента*, яка передбачає змогу діяти від імені глави держави, що однак призводить до невиконання нею конкретних доручень Президента України.

На нашу думку, впорядкування відносин Президента та його Адміністрації (Секретаріату) є достатньо важливим питанням у контексті встановлення дійсно ефективного забезпечення діяльності глави держави. Вважаємо, що *визначення основоположних засад їхніх відносин повинно бути детально розкрито та закріплене окремими законодавчими актами, що зробить їх більш стабільними та приведе у відповідність до вимог сучасності*. Разом із тим, незважаючи на наявність певних напрацювань з наведених питань, наразі жодний з законопроект не був прийнятий.

З цього приводу необхідно розглянути Проект Закону “Про Президента України” від 14.05.2002 р., реєстр. № 0936 (поданий народними депутатами Р. Зваричем, І. Коліушко, О. Морозом, О. Ющиком)¹⁴, який, перш за все, розмежував поняття апарату Президента і його консультативних, дорадчих та допоміжних органів і служб. Зазначимо, що визначення статусу Адміністрації безпосередньо впливає на характер її відносин з главою держави, а за ст. 45 цього законопроекту його апаратом є Канцелярія Президента України, що на той момент функціонувала під найменуванням Адміністрації.

Поза цим вказувалась доцільність закріплення Положенням про апарат функцій та повноважень його служб і посадових осіб, що дозволило би більш змістовно не тільки визначати форми відносин та її конкретних учасників, але й забезпечувати їхню реалізацію. Однак на сьогодні Положення про Секретаріат не відрізняється своєю розгорненістю та змістовною повнотою, що, власне, негативним чином відбивається на взаємодії Президента та його допоміжного органу.

Між тим обмежувались і досі безмежні права Президента щодо свого апарату, беручи до уваги, що іноді Адміністрація виконувала зовсім не притаманні їй повноваження, які не входять у обсяг поняття “забезпечення глави держави”. Так, пропонувалось, що Президент України не може призначати державних службовців апарату представниками у своїх приватних справах, що хоча і закладає певне розуміння меж їхніх відносин, проте за своєю сутністю було частковим і випадковим, так як не давало чітко сформованого бачення формату взаємодії Президента і Канцелярії (Адміністрації).

Окрім того, йшлося, що питання матеріально-технічного забезпечення діяльності апарату Президента та інших його допоміжних органів “*вирішуються Президентом України або за його дорученням керівником апарату Президента України*”. Тобто, відповідно до цього законопроекту, припускалася заміна глави держави очільником його апарату, хоча й поки ще при вирішенні незначних питань, проте подібна тенденція вже тоді стала загрозливою для авторитету Президента та конструктивізму його відносин з апаратом. Разом із тим Президент міг призначати позаштатних радників та консультантів на громадських засадах, а за ст. 47 — має право для здійснення своїх повноважень створювати інші допоміжні органи, які не входять до складу його апарату. Таким чином, передбачалась можливість введення Президентом заходів з обмеження надмірних повноважень та діяльності Канцелярії (Адміністрації), що мало би слугувати стримуючим фактором для апарату у її відносинах з Президентом.

Інший 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., реєстр. № 2297 (поданий народними депутатами

¹⁴ Про Президента України: Проект Закону України від 14.05.2002 р., реєстр. № 0936 (поданий народними депутатами Р. Зваричем, І. Коліушко, О. Морозом, О. Ющиком).



Ю. Кармазіним, М. Кравченком)¹⁵ вже безпосередньо був покликаний впорядкувати нормативно-правові засади організації та діяльності Канцелярії Президента України¹⁶.

Так, у ньому майже не регламентувалися відносини Президента та його апарату, оскільки Проект увібрав у себе значну частину недосконалого Положення від 19.02.1997 р. і невірно розставив акценти при визначенні механізмів контролю Президента за своїм апаратом тощо. В Проекті зовсім необґрунтовано приділялася особлива увага головному бухгалтеру майбутньої Канцелярії, який не тільки призначається і звільняється Президентом, але й безпосередньо йому підпорядкований, що надмірно завищує його значення при відсутності відповідних повноважень щодо дієвого контролю за використанням апаратом коштів з Держбюджету України.

Все ж таки ст. 5 законопроекту наводить *основне правило відносин Президента та його апарату, згідно якого посадові особи Канцелярії "не мають права виступати від імені Президента України, публічно коментувати дії представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб"*, офіційне закріплення якого ще тоді безперечно стало би позитивним моментом у нормалізації сьогоденних відносин Президента та Секретаріату. Зазначимо, що наразі дуже широко використовується практика так званих брифінгів посадовців Секретаріату різної ланки, які мають змогу викладати власне або корпоративне суб'єктивне бачення певних питань від імені Президента України, що часом шкодить іміджу Президента та загальному курсу його політики.

Згодом, згідно Указу Президента від 24.01.2005 р. за № 108/2005, відбувається реорганізація Адміністрації в Секретаріат, але вона, про що раніше вже йшлося¹⁷, насправді не передбачала суттєвих змін у підвалинах організації та діяльності Секретаріату Президента, у тому числі системи його відносин з главою держави.

Разом із тим затверджене Указом № 111/2005 перше Положення про Секретаріат Президента від 27.01.2005 р.¹⁸ свідчить про *вилучення ще одного суттєвого механізму контролю Президента за своїм допоміжним органом — інституту особистої відповідальності перед Президентом України керівництва Секретаріату за виконання покладених на них завдань*.

На цьому етапі розвитку відносин Президента та Секретаріату, як ми вже зазначали¹⁹, саме глава держави розумівся ключовою ланкою у процесі організації та здійснення керівництва Секретаріатом Президента України, проте у дійсності він не має відповідних владних засобів та був змушений діяти через очільника Секретаріату. З цього приводу Положення визначає, що Державний секретар "організовує та контролює виконання доручень Президента України", тоді як керівники структурних підрозділів Секретаріату "забезпечують належне виконання доручень Державного секретаря України ...", тобто Президент був фактично позбавлений змоги давати напряму доручення конкретним керівникам, що обумовило би більшу оперативність роботи та належний рівень відповідальності, а натомість мав співпрацювати лише з Держсекретарем. Таким чином, відносини Президента та Секретаріату продовжували ґрунтуватися (як і за часів Адміністрації) на співпраці глави держави і керівника допоміжного органу за умов послаблення контролю Президента, що аж ніяк не відповідало проголошеним реорганізаційним намірам.

Так чи інакше, наступним Положенням від 24.03.2005 р. за № 532/2005 на Секретаріат також покладається репрезентація позиції Президента України²⁰, яку мають здійснювати постійні представники глави держави, проте вони радше "взаємодіють ... з відповідними

¹⁵ Про Канцелярію Президента України, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби, що забезпечують здійснення повноважень Президентом України: Проект Закону України від 28.11.2002 р., реєстр. № 2297 (поданий народними депутатами Ю. Кармазіним, М. Кравченком).

¹⁶ Тут також слід дорівнювати пропонувану законопроектом Канцелярію Президента України — реально існуючій на той час Адміністрації Президента України.

¹⁷ Зогуля О. І. Теорія та практика взаємодії Секретаріату Президента України з Верховною Радою України // Право і безпека. — 2007. — Т. 6. — № 2. — С. 32-39.

¹⁸ Питання Секретаріату Президента України: Указ Президента України від 27.01.2005 р. № 111/2005 // ОВУ. — 2005. — № 7. — Ст. 390.

¹⁹ Зогуля О. І. Щодо керівництва Секретаріатом Президента України // Актуальні проблеми юридичної науки: Збірник тез міжнародної наук. конф. "Шості осінні юридичні читання" (м. Хмельницький, 26-27 жовтня 2007 року): У 3-х частинах. — Частина третя: "Адміністративне право. Адміністративний процес. Фінансове право. Кримінальне право. Кримінологія. Кримінальний процес. Криміналістика". — Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2007. — С. 48-51.

²⁰ Питання Секретаріату Президента України: Указ Президента України від 24.03.2005 р. № 532/2005 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=532%2F2005&pr=1204389995666861>.



структурними підрозділами Секретаріату”, ніж з Президентом, тобто ця сфера відносин залишається не забезпеченою належною нормативною базою, що формально припускає представлення позицій Президента без їх відповідного узгодження з самим Президентом.

При цьому поширювалася *всеосяжність взаємодії з Президентом Голови Секретаріату*, який відтепер навіть “подає на підпис Президентові України проекти ... доручень Президента України ...”, з чого випливає, по-перше, однозначний факт ініціювання та розробки означених доручень не безпосередньо главою держави, а його Секретаріатом, по-друге, подання на підпис, як елемент їхніх відносин, за своїм змістом є скоріш представленням, презентацією проекту доручення, що полягає у наведенні аргументації та переконанні Президента у доцільності цього документа. Таким чином, беручи до уваги, що керівник Секретаріату також “... за результатами контролю [виконання доручень Президента України — авт.] вносить главі держави відповідні пропозиції”, відзначаємо певне нівелювання значення Президента у відносинах з Секретаріатом, що відбувається внаслідок його повної залежності від діяльності так званого *Consistorium Praesidentis*.

Разом із тим цим Положенням була введена персональна відповідальність Голови Секретаріату Президента України за виконання покладених на Секретаріат завдань, хоча, як на нас, без подальшої конкретизації та закріплення прийнятних форм відповідальності, виходячи зі сформованої практики відносин, її не можна вважати дієвим механізмом впливу Президента на керівника Секретаріату.

Тут слід також розглянути Проект Закону України “Про Президента України” від 30.08.2005 р. (поданий народними депутатами О. Морозом, Й. Вінським, В. Гошовським, М. Рудьковським, Л. Сергієнком)²¹, що приділяв особливу увагу визначенням щодо апарату глави держави. Зокрема, його ст. 48 передбачалось, що Апарат Президента України буде “постійно діючим консультативно-дорадчим органом *при Президентові*”, чим створювались передумови його певної відособленості від Президента, а відтак й їхні відносини мали би більш невизначений та суперечливий характер.

Зазначимо, що і цей законопроект увібрав у себе значну частину вже напрацьованих положень, що регламентують діяльність Адміністрації Президента та Секретаріату. Так, у завданнях та функціях Апарату робиться акцент на його консультативно-аналітичному призначенні, між іншим ст. 50 закріплює, що Апарат Президента “готує для Президента України аналітичні висновки, а також пропозиції щодо ... внутрішньої та зовнішньої політики України ...”, вносить Президентові пропозиції з питань кадрової політики, нагородження державними нагородами, щодо забезпечення інформаційної безпеки тощо. При цьому взагалі не визначалися форми та етапи співпраці Апарату з Президентом, адже виконання подібного відповідального призначення потребує максимальної узгодженості з главою держави.

Вважаємо недоцільним передбачене ст. 53 Проекту закону безпосереднє керівництво Керівником Апарату помічниками і радниками Президента, оскільки вони у своїй діяльності мають бути незалежні від будь-якого владного впливу, в тому числі з боку Керівника Апарату. Окрім того, є неприпустимим змішання двох форм взаємодії з Президентом України, які мають різне призначення та засоби впровадження. У той же час необхідно відмітити як позитивний момент ту обставину, що згідно ст. 54 Постійні представники Президента підпорядковуються Президентові України та інформують його про перебіг і результати розгляду відповідних питань — тобто *цей інститут певним чином відокремлюється від Апарату і одночасно закладаються самостійні основи взаємодії представників із Президентом*.

Отже, означений законопроект є неоднозначним і не визначає послідовної системи відносин Президента та його допоміжного органу, при тому, що він містить деякі раціональні норми щодо регламентації їхніх відносин, які не є упорядкованими та без подальшої деталізації не можуть бути ефективними.

14.10.2005 р. відбувається вже пояснена нами²² ліквідація Секретаріату Указом № 1442/2005 та його створення Указом № 1445/2005²³, що також можна розглядати як прояв відносин

²¹ Про Президента України: Проект Закону України від 30.08.2005 р. (поданий народними депутатами О. Морозом, Й. Вінським, В. Гошовським, М. Рудьковським, Л. Сергієнком).

²² Зозуля О. І. Завдання та функції Секретаріату Президента України // Право і безпека. — 2006. — Т. 5. — № 4. — С. 25-30; Зозуля І. В., Зозуля О. І. Нормативно-правові засади діяльності Секретаріату Президента України // Форум права. — 2006. — № 2. — С. 53-70 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06zivspu.pdf>.

²³ Про створення Секретаріату Президента України: Указ Президента України від 14.10.2005 р. № 1445/2005 // ОВУ. — 2005. — № 42. — Ст. 2650.



Президента з його Секретаріатом. Як ми вважаємо, серед імовірних причин цих заходів була *необхідність ліквідувати стару неконструктивну систему відносин*, що збереглась ще з часів Адміністрації, та не відповідала вимогам того часу. Тому оновлений Секретаріат Президента України мав змогу розпочати свою діяльність нібито з чистого аркушу, жодним чином не заплямованого негативним минулим допоміжного органу глави держави, а відтак потребує створення інших сучасних механізмів та форм взаємовідносин Президента та Секретаріату.

Окрім цього, відповідно зазначеного Указу № 1445/2005 Глава Секретаріату мав подати пропозиції щодо формування дієвої *системи* консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентові України, що особливо свідчило про вже визначений нами²⁴ нічим не обґрунтований керівний статус Секретаріату у системі допоміжних органів глави держави, що обумовлювався спеціальними відносинами Президента з Секретаріатом, за якими останній негласно здійснював повноваження, прямо не віднесені до його компетенції.

Чинне Положення про Секретаріат від 04.11.2005 р.²⁵ і справді позбулось деяких неналежних форм відносин з Президентом, зокрема, Секретаріат більше не готує пропозиції щодо діяльності глави держави, а інші завдання Секретаріату стали носити менш обтяжливий характер щодо їхньої взаємодії. Так, Секретаріат “подає на розгляд Президентові України оперативно-інформаційні матеріали”, тобто, розуміння та наступне зайняття Секретаріатом належного місця може сприяти нормалізації цих відносин. Також відзначимо, що останнє Положення не наводить явних засобів діяльності Секретаріату від імені Президента, проте не слід виключати їхньої трансформації у більш завуальовані форми, що не врегульовані законодавством.

До особливостей відносин “другого” Секретаріату та Президента України ми відносимо і становлення та розвитку напрямку взаємодії через Прес-секретаря Президента України, який “представляє офіційну позицію глави держави ...”, готує та організовує проведення за участю Президента України ... заходів”. Разом із тим збереглося не зовсім доречне “представницьке” значення Глави Секретаріату, який, як і раніше, «представляє за дорученням Президента України його позицію ...», що є не притаманним йому завданням і може спричинити непорозуміння при здійсненні інших форм відносин Президента з Секретаріатом.

У той же час “Схема розподілу обов’язків між Главою, його Першим заступником та заступниками, закріплення за ними структурних підрозділів” затверджуються саме Президентом України, а не Главою Секретаріату, що було викривленням означених відносин та, як ми вже зазначали²⁶, могло призвести до відокремлення допоміжного органу від Президента. При цьому змушені знову підкреслити²⁷, що все ж таки стосовно Секретаріату Президента України відсутні чітко виражені контролюючі функції, що наразі є негативним фактором на перехідному етапі їхніх відносин.

Таким чином, стосовно розглянутого можна дійти наступних висновків. По-перше, відносини Президента України та Секретаріату (Адміністрації) Президента є неоднозначними, оскільки тенденції становлення свідчать про їхню непослідовність внаслідок недостатньої регламентації окремих положень означеної взаємодії. По-друге, система відносин Президента переважно обмежена співпрацею з Главою Секретаріату, тоді як існують інші пріоритетні, але менш законодавчо врегульовані, напрямки та форми відносин з допоміжним органом Президента. По-третє, склалась невдала практика діяльності Секретаріату (Адміністрації) від імені Президента, що обумовлено відсутністю ефективного контролю з боку глави держави та призводить до неналежного виконання Секретаріатом доручень Президента України. Разом із тим наразі з’явилися деякі передумови до нормалізації оптимальних відносин Президента та Секретаріату Президента України.

²⁴ 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>.

²⁵ Питання Секретаріату Президента України: Указ Президента України від 04.11.2005 р. № 1548/2005 // ОВУ. — 2005. — № 45. — Ст. 2833.

²⁶ Зозуля О. І. Щодо керівництва Секретаріатом Президента України // Актуальні проблеми юридичної науки: Збірник тез міжнародної наукової конференції “Шості осінні юридичні читання” (м. Хмельницький, 26-27 жовтня 2007 року): У 3-х частинах. — Частина третя: “Адміністративне право. Адміністративний процес. Фінансове право. Кримінальне право. Кримінологія. Кримінальний процес. Криміналістика”. — Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2007. — С. 48-51.

²⁷ Там само. — С. 48-51.