

УДК 342.516:343.33(477)

І.В. ЗОЗУЛЯ, канд. техн. наук, ст. наук. співр., Харківський національний університет внутрішніх справ

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

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ СЕКРЕТАРІАТУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Ключові слова: нормативно-правові засади, діяльність, Секретаріат Президента України

Сьогодні Секретаріат Президента України є позаконституційним органом, який відіграє значну роль у житті країни, однак разом із тим поступово перебираючи на себе великі повноваження. З одного боку, це є цілком природним явищем, бо безумовно обов'язково має бути у Президента України дорадчо-консультативний адміністративно-канцелярський орган з діловодства та аналітики, а з іншого боку, занадто набряклий апарат такого органу вже починає конкурувати з аналогічним підрозділом – Секретаріатом Уряду і перебирати на себе частину функцій уряду тощо. Зокрема, зазначають, що «апарат Леоніда Кравчука за часів його президентства був невеликий. Віктор Ющенко від свого попередника Леоніда Кучми в спадок отримав найбільший штат АПУ [Адміністрації Президента України] із заплутаними повноваженнями і внутрішніми інтригами» [1]. При цьому достатньо показовим було твердження ще у 2004 році тодішнього кандидата в Президенти України В. Ющенко, що його «секретаріат перестане втручатися в справи уряду і губернаторів¹, як це було при колишньому президенті Леоніді Кучмі. «Даю слово, що адміністрація президента тепер не означатиме «перший уряд України». Вона повинна іменуватися як канцелярія і забезпечувати умови життєдіяльності пре-

¹ Тут і далі виділення курсивом наші.

зидента» [1].

Разом із тим, існують певні нормативно-правові акти, що обумовлюють порядок і правила діяльності як будь-якого органу чи установи, так і Секретаріату Президента України (СПУ). Але на жаль, реалії означеної практики не завжди співпадають із законодавчо визначеними – у якійсь мірі вони балансують на грані як законності, так і досвіду стабільних відношень, що склалися протягом останніх років. *Тому метою нашої роботи є ретельне дослідження нормативно-правових засад організації та функціонування Секретаріату Президента України, а також окремих елементів його діяльності. Новизна дослідження обумовлена оригінальністю розвідки та відсутністю достатніх за всебічністю та глибиною розкриття теми, аналітичних за характером, аналогів в юридичній науці.* Зокрема, з цього напрямку маємо тільки окремі, сьогодні вже застарілі роботи О. Іщенко [2] та Ю. Крегула [3], змісту положень яких ми торкнемося трохи далі.

Таким чином, Секретаріат Президента України – це робочий орган, який забезпечує діяльність Президента. І поперед усього слід зазначити, що історія сьогоdnішнього існування Секретаріату Президента України розподіляється на два етапи: перший, коли він функціонував як Адміністрація Президента України, і другий, коли він був безпосередньо реорганізований у Секретаріат Президента України. Як створення Адміністрації Президента України, так і означена подальша реорганізація її у Секретаріат Президента України завжди супроводжувалася переслідуванням кожним із президентів певного політичного кредо, амбіцій та потребою забезпечення реалізації власних поглядів на організацію держави. І природно, що діяльність Секретаріату (Адміністрації)² завжди цілком

² Колишній заступник Глави АПУ, керівник Головного управління організаційно-кадрової політики та взаємодії з регіонами О. Іщенко у 2002 році навіть зазначав, що «в Адміністрації Президента не може працювати людина, яка не погоджується з політичною діяльністю глави держави. Тобто, *політична лояль-*

підпадала (і залежала) під політичні погляди або навіть уподобання того чи іншого президента, і спрямовувалася щодо них. Тому стосовно цих етапів і побудуємо наше дослідження, у більшості випадків³ абстрагувавшись відносно особи Президента України, і сприймаючи його лише як керівника держави.

Поперед усього зазначимо, що за Великим тлумачним словником української мови, *адміністрація* – це «1. Виконавча влада в країнах із президентською формою правління⁴; чиновники високого рангу, які перебувають на службі в органах, що здійснюють таку владу. 2. Керівний орган установи, організації, підприємства і т. ін. 3. Особи, що керують установою, організацією, підприємством і т. ін. 4. Те саме, що адміністрування» [4, с.8]. І, відповідно, *секретаріат* – це «1. Відділ якої-небудь установи, організації, що веде поточну роботу організаційно-виконавчого характеру. 2. Особи, яких обирають на зборах, конференціях і т. ін. для ведення протоколів, підготовки резолюцій тощо» [4, с.1112].

Тому в узагальненому вигляді, *адміністрація* – це керівний орган виконавчої влади та особи, що здійснюють управління його роботою; *секретаріат* – це відділ (орган) установи. Тобто, різниця між адміністрацією та секретаріатом полягає у повноваженнях⁵ (у адміністрації – виконавчо-владні, у секретаріату – організаційно-виконавчі) та функціях⁶ (у адміністрації – управлінські, у

ність є однією з неформальних умов роботи державних службовців в апараті президентської адміністрації» [2, с.27].

³ Принаймні у далекому минулому.

⁴ Згідно з новими повноваженнями Верховної Ради та Кабінету Міністрів України за Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 р., № 2222-IV // ВВР України. -2005. -№ 2. –Ст.44, Україна з 2006 року набула ознак парламентсько-президентської держави.

⁵ Тобто, «праві, наданому кому-небудь для здійснення чогось; права, надані особі або підприємству органами влади» [4, с.814].

⁶ «2. Робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось, призначення, роль чого-

секретаріату – організаційно-діловодські). Такий висновок у повній мірі впливає з тлумачення термінів: «*організовувати* – 1. Створювати, засновувати що-небудь, залучаючи до цього інших, спираючись на них. 2. Здійснювати певні заходи громадського значення, розробляючи їх підготовку і проведення. Забезпечувати, влаштовувати що-небудь, вишукуючи для цього необхідні можливості. Роздобувати, діставати або готувати що-небудь для когось. 3. Згуртовувати, об'єднувати кого-небудь із певною метою. Зосереджувати, мобілізувати, спрямовувати когось на що-небудь. 4. Чітко налагоджувати, належно впорядковувати що-небудь» [4, с.679], а також «*виконувати* – 1. Здійснювати що-небудь, реалізовувати завдання, наказ, задум і т. ін., проводити в життя» [4, с.97] та «*виконавчий* – який здійснює виконання рішень, постанов, практичне керівництво чим-небудь» [4, с.97]. І тому, на нашу думку, не у повній мірі обдумане реорганізаційне *перейменування у 2005 році Адміністрації Президента України в Секретаріат Президента України*, принаймні де-юре, згідно з міжнародною практикою, повинно було різко понизити його статус і обмежити сферу діяльності⁷.

небудь» [4, с.1335].

⁷ Але навряд чи можна припустити, що це було справжньою метою Президента України. Взагалі, будь-який секретаріат завжди за статусом значно нижчий, ніж адміністрація. Навіть цілком припустимим є існування поняття «*секретаріат адміністрації*». Стосовно ж Адміністрації Президента України, то тут фактично секретаріатом є її канцелярія – див. відповідний Указ Президента України від 13.12.1991 р. за № 6 [5], а за ст.7 Указу Президента України від 06.03.2003 р. за № 203/2003 [6], секретаріат АПУ – це її структурний підрозділ. І такий стан речей у повній мірі відображений у чинній адміністративно-територіальній структурі нашої держави – різниця відразу відчувається, наприклад, у назвах «обласна державна адміністрація», «державна податкова адміністрація», «державна судова адміністрація» та «секретаріат партії, з'їзду», «секретаріат Центральної виборчої комісії» тощо. Або, також за темою дослідження можна згадати «Секретаріат Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи» за Указом Президента України «Про Положення про

1. Адміністрація Президента України: необхідність створення та процес становлення.

Адміністрація Президента України була створена Указом Президента України «Про Адміністрацію Президента України» від 13.12.1991 р., № 6 [5], і за структурою містила 20 служб, відділів і секторів⁸, починаючи з групи помічників та референтів, і закінчуючи допоміжними відділом оргтехніки і комп'ютеризації та сектором господарського обслуговування. *Особливість* того часу структури АПУ ми *вбачаємо у створенні об'єднаної Прес-служби Президента України і Кабінету Міністрів України(?)*⁹ і *Служби безпеки Президента України*, неначебто Президент України опікувався проблемою однаковості подання інформації, що надходить з цих органів та виключно – власною безпекою¹⁰. Про ступінь важливості для Президента України питання забезпечення власної роботи на початку запровадження в дер-

Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» від 02.10.1997 р. за № 1089/97, або «Секретаріат Національної ради з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування в складі АПУ» за Указом Президента України від 20.08.2002 р. за № 729/2002 [7].

⁸ Враховуючи наступні зміни за Указами від 27.10.1992 р., № 544; від 07.11.1992 р., № 552/92; від 28.12.1992 р., № 638/92; від 15.06.1993 р., № 209/93; від 13.10.1993 р., № 455/93. Ю. Крегул чомусь помилково вказує тільки 18 таких відділів [3, с.37], хоча вже скоро їх чисельність і назви на якихось етапах майже реально втраять, а на якихось й набудуть, своє значення через неймовірну кількість майбутніх реорганізацій.

⁹ Що ж тоді мав на увазі виданий трохи пізніше Указ Президента України «Про інформаційні служби Президента України та Кабінету Міністрів України» від 28.09.1993 р. за № 393/93, крім *утворення [повторно?] спільної Прес-служби Президента України і Кабінету Міністрів України під час ліквідації Головного управління інформації та зв'язків з пресою і громадськістю Кабінету Міністрів України?*

¹⁰ Дещо забігаючи вперед, за аналогією зазначимо, що у 2002 році Президентом України відповідним Указом в структуру АПУ навіть була введена посада «Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України» [7].

жаві президентської посади в 1991 році можна судити за черговістю його Розпорядження [8] – номером один. Наступним Розпорядженням «Питання Адміністрації Президента України» від 13.12.1991 р., № 2¹¹ [10] визначалися аналітичні (стосовно загальнодержавних та міжнародних питань, п.п.1, 11), експертні та координаційні (законотворчі, п.п.2-4), організаційно-діловодські (п.п.5-7), контролюючі (п.8), протокольні (п.9), кадрові (внутрішні та державних органів за квотою Президента, п.10), взаємодії (п.п.12, 13) та забезпечувальні (п.14) функції Адміністрації Президента України. До функцій, зокрема, Секретаря¹² АПУ відносилися загально-адміністративні: координаційно-керівницькі та внутрішньо-кадрові. *Особливістю функціонально-структурної організації Адміністрації Президента України було підпорядкування особисто Президенту керівників служб Президента, Прес-секретаря Президента*¹³, *Служби безпеки Президента*. До речі, зазначимо, що Ю. Крегул в роботі [3, с.36-37] майже у повному обсязі подає

¹¹ Наведено як довідкове, втратило чинність за Указом Президента від 19.02.1997 р., № 159/97 [9]. Далі за текстом позначки стосовно чинності нормативних документів, що згадуються, будуть подаватися тільки при особливій на те потребі.

¹² Цікавим, на нашу думку, було би окреме дослідження доцільності зміни назви цієї посади від «секретаря» до «голови» та «глави», тим паче, що тут є достатньо накладок і непорозумінь. Наприклад, за Указом Президента України «Про Главу Адміністрації Президента України» від 21.07.1994 р., № 407/94 вже йдеться про «*главу АПУ*», хоча більш пізні Розпорядження Президента України «Про заступника Секретаря Адміністрації Президента України від 12.08.1994 р. за № 100/94-рп все ще оперує посадою «секретаря АПУ». Мабуть, тут слід вказати і на помилкову впевненість Ю. Крегула стосовно того, що тільки «згідно з Указом № 1221/96 посаду Секретаря Адміністрації було замінено посадою Глави Адміністрації Президента України» [3, с.38]. Повний перелік Глав АПУ у 1991-2002 роках поданий в роботі: Глави Адміністрації Президента України (1991-2002 рр.) [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.tomenko.kiev.ua/cgi/redirect?url=pc08-2002-07.html>. -08.2002.

¹³ Кому в такому разі було підпорядковано Прес-службу Кабінету Міністрів України?

зміст саме цього застарілого Положення [10], не аналізуючи його далі у порівнянні з останніми редакціями Положення про Адміністрацію (або тепер вже Секретаріату) Президента України, навіть всупереч наведеній упевненості автора у тому, що це «дозволяє найбільш повно розглянути сучасні аспекти досліджуваного питання, виявити тенденції його розвитку, а також визначити місце та роль проблеми чи державної інституції на сучасному етапі державотворення» [3, с.36].

Указ Президента України «Про реорганізацію Адміністрації Президента України» від 27.10.1992 р., № 544/92, виданий «з метою вдосконалення організації роботи і структури Адміністрації Президента України, усунення дублювання в діяльності органів державної виконавчої влади», на наш погляд, навіть з означеним посиланням на потребу «усунення дублювання...», недоречно поєднує абсолютно протилежні питання – Адміністрації Президента України та ліквідації Державної думи України¹⁴ та Координаційної ради з питань економічної реформи¹⁵, тим більше, що фактично інші статті минулого Указу щодо складу АПУ не були змінені.

Інші наступні Укази Президента України, перелічені у виносці 8, так чи інакше інтен-

¹⁴ Фактично, точкою перетину яких є тільки тенденційна ст.20 «Організаційне забезпечення діяльності Державної думи України здійснюється Адміністрацією Президента України, а Колегій - Державними радниками України» відповідного Положення за Розпорядженням Президента України «Про затвердження Положення про Державну думу України...» від 06.03.1992 р. за № 37/92-рп та певне моральне зобов'язання подальшого працевлаштування створених Державних радників України та їхнього апарату. До речі, Державні радники України *мали право* (чому ж не обов'язок?) за п.5 ст.12 цього Положення «готувати проекти указів та розпоряджень Президента України, а також постанов Кабінету Міністрів України з найважливіших питань» - але наскільки наївною (з позицій сьогодення) виглядає ще одна спроба поєднання інтересів тодішньої Адміністрації Президента України та Кабінету Міністрів України!

¹⁵ Крім того, що склад Координаційної ради з питань економічної реформи та її Положення безпосередньо підписані Секретарем АПУ.

сивно реорганізують служби, відділи й апарат Адміністрації Президента України. Але, на жаль, не все тут було доречно й бездоганно. Так, за Указом від 28.12.1992 р., № 638/92 без належного обґрунтування на той час справжніх потреб були *введені посади чотирьох Радників Президента України з соціально-економічних, політико-правових, зовнішньоекономічних питань та питань науки*¹⁶, відповідні апарати яких, ради та комісії Президента України з цих же питань вже через півроку ліквідуються Указом «Питання Адміністрації Президента України» від 24.06.1993 р., № 233/93 – знов-таки, з посиланням на потребу «з усунення паралелізму в роботі Адміністрації Президента України та Кабінету Міністрів України»¹⁷. А Указом від 15.06.1993 р., № 209/93 *Служба матеріально-технічного і фінансового забезпечення Адміністрації Президента України була перетворена в Управління справами Адміністрації Президента України як « правонаступника щодо усіх прав і обов'язків Служби матеріально-технічного і фінансового забезпечення, покладених на неї законодавством*¹⁸.

¹⁶ При цьому Ю. Крегул, зазначаючи як позитив введення відповідних апаратів Радників [3, с.37-38], не аналізує як причин створення цих посад, так і чомусь обходить факт їх подальшої, у наступному році, ліквідації.

¹⁷ Фактично в структурі «Схеми розподілу обов'язків між Главою Секретаріату Президента України, його першими заступниками та заступниками, закріплення за ними структурних підрозділів» Радники Президента України (без вказівки їх кількості) знов з'являються 14.10.2005 р. [11], але без будь-яких апаратів, рад та комісій – порівняти з аналогічною схемою за Указом Президента України від 14.10.2005 р., № 1445 в редакції Указу від 12.12.2005 р., № 1741/2005.

¹⁸ Останній керівник якої І.М. Бакай (призначений на посаду та звільнений з неї Указами Президента України, відповідно, від 02.10.2003 р. за № 1140/2003 та від 24.12.2004 р. за № 1529/2004; відгуки щодо його діяльності див. в роботах: Дусю віддали Бакаю <http://www.rivnepost.rv.ua/showarticle.php?art=005819>. - 06.10.2003; Бакай Игорь Михайлович: Личное дело [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.web777.kiev.ua/politic/?id=25>), дещо забігаючи вперед, у 2005 році був оголошений Генераль-

Хоча є абсолютно незрозумілою доцільність цього заходу, бо вже через 3 місяці Указом Президента України «Про реорганізацію управління фінансово-господарською діяльністю Адміністрації Президента України і апарату Кабінету Міністрів України» від 29.09.1993 р., № 411/93 *Управління справами Адміністрації Президента України було ліквідовано*, з такою, що стала вже традиційною, «метою усунення дублювання у фінансово-господарській діяльності Адміністрації Президента України і апарату Кабінету Міністрів України» (п.1) та «утворенням в структурі Адміністрації Президента України сектору господарського обслуговування» (п.3), який з часом знову неодноразово реорганізовувався.

Відповідним Розпорядженням¹⁹ Президента України «Питання Адміністрації Президента України» від 25.06.1993 р., № 67/93-рп за п.1 утворюються Консультаційно-аналітичні центри соціально-економічних й зовнішньоекономічних питань²⁰ на правах служби, та за п.2 вводяться посади позаштатних радників та консультантів Президента України з числа громадян України, а також іноземних громадян²¹. Введення таких

ною Прокуратурою України у розшук за допущені зловживання. Не дарма, як зазначає О. Іщенко, «на ґрунті цієї [делегування відповідальності главі держави – авт.] культури можливі й зловживання з боку окремих чиновників» [2, с.27] АПУ.

¹⁹ Але чомусь не Указом, незважаючи на преамбульні в ній посилання на «ліквідаційний» Указ Президента України від 24.06.1993 р. за № 233/93, та адресністю за її п.2 фактично до невизначеного кола юридичних та фізичних осіб, державних органів та організацій, що властиво тільки для Указів Президента України.

²⁰ Де за подальшим Розпорядженням Президента України від 01.12.1993 р., № 128/93-рп абсолютно *неприпустимим*, навіть кон'юнктурним, *вважаємо утворення «в Адміністрації Президента України Групи консультантів з питань ринкової економіки в кількості шести осіб за рахунок скорочення штату апарату Ради національної безпеки при Президентові України», що підриває потенціал РНБО України!*

²¹ Див., наприклад, загальні Розпорядження Президента України «Про введення посади Радника Президента України» від 07.11.1992 р., № 173/92-рп;

Центрів без відповідного їх підпорядкування наявній Прогнозно-аналітичній службі Президента України АПУ та фактично ще й з дублюванням її функцій стосовно соціально-економічних й зовнішньоекономічних питань, було, на нашу думку, некоректним. Саме тут доцільним було би і підпорядкування Радників Президента²² України означеній Прогнозно-аналітичній службі Президента України АПУ. До того ж, надання можливості залучення іноземців в якості «позаштатних радників та консультантів Президента України» ми вважаємо край неприпустимим для престижу як країни, так і АПУ, а при наявності Радників Президента Украї-

«Про затвердження Положення про Службу Президента України з питань територій» від 23.09.1992 р., № 146/92-рп; «Про Положення про Соціально-економічну раду Президента України та її склад» від 30.11.1992 р., № 189/92-рп; «Про затвердження Положення про Радника Президента України» від 30.11.1992 р., № 190/92-рп; «Про Положення про Комісію Президента України з питань науки та її склад» від 15.12.1992 р., № 197/92-рп; «Про Положення про Комісію Президента України по зв'язках з міжнародними фінансовими установками та контролю за зовнішньоекономічною діяльністю» від 25.12.1992 р., № 204/92-рп; «Про затвердження Положення про Службу Президента України з міжнародних питань» від 29.01.1993 р., № 10/93-рп; «Про Групу контролю Президента України» від 14.07.1993 р., № 75/93-рп; «Про Групу консультантів з питань ринкової економіки» від 01.12.1993 р., № 127/93-рп; «Питання Групи консультантів з питань ринкової економіки Адміністрації Президента України» від 01.12.1993 р., № 128/93-рп; Укази Президента України «Про Радника Президента України з питань науки та Голову Комісії Президента України з питань науки» від 7.11.1992 р., № 554 та «Про інформаційні служби Президента України та Кабінету Міністрів України» від 28.09.1993 р., № 393/93.

²² До речі, вважаємо досить спірним за п.4 Положення про Радника Президента України (за Розпорядженням Президента України від 30.11.1992 р., № 190/92-рп) надане йому право *«безперешкодно одержувати для службового користування необхідні інформаційно-аналітичні та інші документи від органів державної виконавчої влади та наукових установ»* та *«бути присутнім на [усіх?] засіданнях Кабінету Міністрів України, нарадах та засіданнях інших органів державної виконавчої влади та виступати з питань, що на них обговорюються»*.

ни²³ та ще певної кількості «групи помічників та референтів Президента України» введення додаткових посад «позаштатних радників та консультантів Президента України» навіть «з числа громадян України» - надлишковим²⁴. При цьому, вже через чотири місяці, пунктом 5 Переліку актів Президента України, що втратили чинність, за Додатком до наступного Указу Президента України «Про деякі зміни в структурі Адміністрації Президента України» від 13.10.1993 р., № 455/93, означені Консультаційно-аналітичні центри соціально-економічних й зовнішньоекономічних питань на правах служби також були ліквідовані²⁵.

Певні зміни в структурі та штатах АПУ відбулись за Розпорядженням Президента України «Про зміни в структурі та штатах Адміністрації Президента України» від 12.07.1993 р., № 72²⁶, зокрема, у Розпорядженні Президента України «Про Керівника Секретаріату Адміністрації Президента України» від 22.08.1994 р., № 109/94-рп вже йдеться як про «керівника», так і про «секретаріат АПУ»²⁷. А наступна реорганізація АПУ набула абсолютної «закритості» через Указ²⁸ Президента України «Про реорганіза-

²³ При цьому керівники служб Президента України за п.2 Розпорядження від 07.11.1992 р., № 173/92-рп «основними» Радниками Президента не вважаються!

²⁴ Хоча ніхто не забороняв саме на конкурсних засадах обирати нових, більш досвідчених помічників, референтів, а, можливо, й Радників Президента України в межах існуючих штатів.

²⁵ Що дійсно дозволяє вважати шлях становлення Секретаріату (Адміністрації) Президента України справді тернистим.

²⁶ На сайті Верховної Ради України текст Розпорядження відсутній. Його зміст ми можемо припускати тільки за зазначеною тематикою документа: державний та суспільний устрій (в т.ч. громадянство, паспортна система, в'їзд-виїзд, адміністративний поділ, органи нагляду та контролю); трудові відносини, зайнятість населення, охорона праці.

²⁷ Див. також виноска 7 і 12.

²⁸ Тобто, «Не для друку». З таким самим грифом були видані, наприклад, також і Укази Президента України від 23.02.2000 р., № 278/2000; від 21.03.2000 р., № 475/2000; від 23.03.2000 р., № 498/2000; від 26.04.2000 р., № 620/2000; від 29.05.2000 р., №

цію Адміністрації Президента України» від 21.07.1994 р., № 406/94, яким втратили чинність основні Укази Президента України щодо структури АПУ: від 13.12.1991 р. за № 6; від 07.11.1992 р. за № 552/92; від 13.10.1993 р. за № 455/93 та Розпорядження Президента України від 12.07.1993 р., № 72, а також деякі другорядні Укази та Розпорядження стосовно служб і комісій АПУ тощо. На жаль, саме цей реорганізаційний етап існування Адміністрації Президента України ми не маємо змоги сьогодні вільно дослідити – і відносно цього часового періоду Ю. Крегул помиляється майже на два роки, зазначаючи, що «така система [чому ж не «структура»? – авт.] проіснувала до прийняття Конституції України 28.06.1996 р.»²⁹ [3, с.38].

Взагалі, можна констатувати, що стосовно АПУ склалася невдала практика рознесення по різних документах питань, що стосуються як самого Положення про Адміністрацію Президента України, так і про її склад (структуру). Це не є абсолютно правильним, бо структура АПУ, як і будь-якого іншого органу, має вибудовуватися тільки під завдання, які призначений виконувати цей орган. І тому будь-яка зміна структури АПУ має ініціюватись тільки зміною її завдань, тобто Положення. Разом із тим, як ми бачили, склад (структура) АПУ стосовно того ж «Положення про Адміністрацію Президента України»³⁰ за Розпорядженням Президента України «Питання Адміністрації Президента України» від 13.12.1991 р., № 2 перетерпів досить багато змін³¹. Можна тут та-

726/2000; від 22.06.2000 р., № 809/2000; від 25.09.2002 р., № 860/2002; від 25.12.2003 р., № 1490/2003. 19.06.2001 р. було видано Указ Президента України № 453/2001 з грифом «Для службового користування», а 18.05.2005 р. – з грифом «Опублікуванню не підлягає» та інші.

²⁹ Але, як ми бачимо, вона отримала таких суттєвих змін, які навіть не були доведені до суспільства, вже 21.07.1994 року.

³⁰ Чинного аж до 19.02.1997 року.

³¹ Нагадаємо тільки деякі з них стосовно Указу Президента України від 13.12.1991 р. за № 6 – Укази від 07.11.1992 р. за № 552/92; від 28.12.1992 р. за №

кож зазначити, що й *назви Указів або Розпоряджень Президента України стосовно АПУ не є структуровані за змістом*. Так, стосовно зазначених у виносці 31 нормативних актів тільки Указ від 13.10.1993 р. за № 455/93 відповідає за назвою його змісту.

Таким чином, 14.12.1996 року Указ Президента України «Про адміністрацію Президента України» за № 1220/96 фактично вносить деякі зміни у Положення про АПУ за тільки що згаданим Розпорядженням від 13.12.1991 р., № 2. Зокрема, якщо раніше АПУ вважалась «*робочим апаратом*» Президента та у своїй діяльності серед іншого керувалась і «законодавчими актами Верховної Ради України» (13.12.1991 р., № 2), то тепер вона стала «*постійно діючим органом*» Президента, що керується в своїй діяльності у тому числі й «законами України, ... постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України» (від 14.12.1996 р., № 1220/96). Безумовно, Указ від 14.12.1996 р. за № 1220/96 надав би більш ємних узагальнюючих рис Положенню про АПУ, якби в ньому безпосередньо йшлося про означене Положення, тому цей Указ треба сприймати тільки як «конституційну прив'язку» до АПУ, хоча й достатньо відпрацьовану за стислістю³². Але тоді завдання «розробити проект Положення про Адміністрацію Президента України»³³ й «подати пропозиції... щодо граничної чисельності працівників та штатного розпису підрозділів»³⁴ отримали Глава АПУ, Перший помічник Президента України (за п.4 супутнього Указу Президента України «Про структуру Адміністрації Президента України» від 14.12.1996 р., № 1221/96³⁵). 17 підрозділів та посад на рівні Управлінь, від-

638/92; від 15.06.1993 р. за № 209/93; від 13.10.1993 р. за № 455/93.

³² До речі, саме цей Указ скасував «закритий» Указ Президента України від 21.07.1994 р., № 406/94.

³³ Без особливих позначок щодо удосконалення вже чинного, або розробки нового.

³⁴ А саме останнє, як нам здається, уперше отримало спробу деякого штатного нормування!

³⁵ Включаючи зміни за Указом Президента України від 17.02.1997 р., № 148/97.

ділів тощо за цим Указом³⁶ істотно відрізняють АПУ зразка 1996 року від Адміністрації 1991 року: розширена група помічників, заступників та представників не тільки Президента, але й Глави АПУ³⁷, з'явилися Перший відділ, Управління справами та Управління документального забезпечення та інформатизації, явно дублююче Канцелярію Президента України, однак зникли Служба безпеки та Прогнозно-аналітична служба Президента України та ін. Певний інтерес викликає й згадування про «розподіл обов'язків між Главою Адміністрації Президента України, Першим помічником Президента України, першим заступником та заступниками Глави Адміністрації Президента України» (п.2) та відповідальність означених посадовців перед Президентом України за діяльність підпорядкованих підрозділів (п.3).

На нашу думку, тавтологічним можна вважати фрагмент «удосконалення структури Адміністрації Президента України» вказаної мети за Указом Президента України від 14.12.1996 р. за № 1221/96, його постановлюючому пункту 1 «реорганізувати Адміністрацію Президента...» - цілком достатнім і юридично грамотним тут було би тільки «підвищення ефективності діяльності Адміністрації Президента України». Хоча саме з такою метою було, наприклад, видано Указ Президента України «Про внесення змін до Указу Президента України від 29.12.1999 року № 1625» від 02.07.2002 р. за № 597/2002, зокрема, за п.1 якого щодо реорганізації

³⁶ Хоча Ю. Крегул як про новацію знову говорить тут тільки про 16 відділів АПУ [3, с.38], ми їх нарахували на один більше. Вважаємо також, що окреме (а не групою, як раніше) подання посад перших шести посадовців АПУ, включаючи Постійних Представників Президента України у Верховній Раді України та в Конституційному Суді України тощо свідчить про значення, яке надається цій групі працівників. І дійсно, спроба подальшого перепідпорядкування відділів АПУ за наступним Указом Президента України «Питання Адміністрації президента України» від 04.01.1999 р., № 2/99 була зроблена саме між ними.

³⁷ Що свідчить про розростання апарату всупереч протилежного висновку роботи [3, с.38].

«Головного управління з питань діяльності військових формувань та правоохоронних органів в Головне управління з питань судової реформи, діяльності військових формувань та правоохоронних органів»³⁸; Управління інформації та зв'язків з громадськістю в Головне управління інформаційної політики»³⁹, але не роз'яснюється, яким чином від простої зміни назв відділів «підвищиться ефективність діяльності Адміністрації Президента України»⁴⁰. Занадто оптимістичною⁴¹ виглядає також мета «створення більш дієвого механізму забезпечення главою держави своїх конституційних повноважень, вдосконалення структури Адміністрації Президента України з урахуванням вимог сьогодення» за Указом Президента України «Про заходи щодо вдосконалення діяльності Адміністрації Президента України» від 20.08.2002 р., № 729/2002 [7].

До речі, 04.01.1999 року вже згаданий у виносці 36 Указ Президента України № 2/99 визнає не чинним тільки що проаналізований Указ Президента України від 14.12.1996 р. за № 1221/96 – зокрема, за новою структурою до АПУ вводяться Головне управління з аналізу та прогнозування внутрішньополітичних

³⁸ Як у 2006 році, мінуючи проміжні стадії, було, наприклад, реорганізоване у Головну службу з питань діяльності військових формувань і правоохоронних органів за Указом Президента України «Питання Секретаріату Президента України» від 26.05.2006 р. за № 439/2006.

³⁹ Хоча, втім, як свідчить робота [12], «за назвою та функціями даний орган не відповідає конституційному статусу Адміністрації Президента».

⁴⁰ Як, втім, і в інших нормативно-правових документах стосовно діяльності Секретаріату (Адміністрації) Президента України. А в ст.4 Указу Президента України від 20.08.2002 р., № 729/2002 [7], Президент вже навіть сам опікується означеною ефективністю, зокрема, доручивши Главі АПУ «забезпечити проведення аналізу ефективності роботи консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентові України та з урахуванням цього внести відповідні пропозиції»...

⁴¹ І такою, що не залишає місця для подальшого удосконалення наступних нормативних актів Президента України.

питань⁴², наукові консультанти⁴³ Президента України, Управління з питань забезпечення зв'язків з Верховною Радою України, Служба Глави(!) Адміністрації Президента України, а усі управління набули статусу головних. І знову у п.3 Указу рекомендувалося «подати пропозиції щодо граничної чисельності працівників та штатного розпису Адміністрації Президента України».

Слід також нагадати, що Указом Президента України «Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України» від 19.02.1997 р. за № 159/97 [9] було затверджене нове Положення про АПУ. Воно за змістом і розміром у порівнянні з минулим зросло майже у 2,5 рази і набуло нових рис: ретельно були прописані основні завдання, функції, права АПУ; в ньому повторювалася його структура (п.8), але не в повному обсязі; обов'язки Глави АПУ (п.12) та Першого помічника Президента України (п.13). Разом із тим, із застереженнями стосовно потреби у «забезпеченні діяльності Президента України» істотно були розширені повноваження АПУ (п.4), про що раніше вже згадувалося. Але ні в якій мірі тут не слід забувати, що Адміністрація Президента України за п.4 означеного Положення тільки «забезпечує діяльність Президента України щодо»: «представлення України в міжнародних відносинах...», «здійснення ним керівництва у сферах національної безпеки і оборони», «визначення стратегії економічного розвитку держави» й т.д., а не сама «представляє Україну в міжнародних відносинах...», не «здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони», не «визначає стратегію економічного розвитку держави» й т.д., про що на жаль й сьогодні забувають окремі посадовці Адміністрації Президента України! Крім того, щодо функцій АПУ (п.5), то знов-таки, тільки в двох випадках з

⁴² Знову, як було колись.

⁴³ А які ж є інші консультанти – не науковими? До речі, в структурі АПУ за Указом Президента України від 20.08.2002 р., № 729/2002 [7] будь-які консультанти взагалі відсутні.

п'ятнадцяти було неслівно оговорено, що вони здійснюються «за дорученням Президента України» - а як же інші тринадцять, на власний розсуд та міркування АПУ? Те ж саме можна сказати і про права АПУ (п.6), де про «доручення Президента України» згадується тільки двічі з шести. Також виникає питання, чому в Положенні про Адміністрацію Президента України не знайшлося місця також «обов'язкам АПУ», особливо стосовно дотримання чинного законодавства України тощо?

Особливістю цього періоду, повз чого неможливо проминути, було також *призначення Постійного представника Президента України Чорнобильської АЕС* на громадських засадах (Указ Президента України «Про Постійного представника Президента України на Чорнобильській АЕС» від 25.04.2001 р., № 281/2001) – посади достатньо незрозумілої за функціями, але політично дуже виграшної для Президента України. Іншим *амбіційно-нафосним нововведенням*, принаймні за назвою, здається, наприклад, й *створення в структурі АПУ «Управління стратегічних ініціатив»* за Указом Президента України «Про внесення змін до Указу Президента України від 29 грудня 1999 року № 1625» від 16.07.2002 р. за № 651/2002.

І на закінчення дослідження нормативно-правового статусу АПУ саме в якості Адміністрації Президента України слід тут назвати й деякі наступні важливі основні Укази Президента України «Питання Адміністрації Президента України» від 29.12.1999 р., № 1625/99 [13] (щодо структурної реорганізації АПУ, розподілу обов'язків перших посадовців. Як на нас, то саме в цьому Указі *вперше* було за його ст.3 *передбачене «скорочення штатної чисельності працівників до 30 відсотків»*⁴⁴); «Про заходи щодо вдосконалення

⁴⁴ Але наскільки реально воно відбулось, зараз судити неможливо. Тим більше, що як правило, завжди йдеться тільки про збільшення штату АПУ. Наприклад, за п.6 Указу Президента України «Питання організації проведення в Україні адміністративної реформи» від 21.07.2001 р. за № 538/2001, наприклад, Ка-

діяльності Адміністрації Президента України» від 20.08.2002 р., № 729/2002 (щодо нової структури АПУ; при АПУ стали створюватися додаткові підрозділи – Національний інститут стратегічних досліджень) [7]⁴⁵; «Питання Адміністрації Президента України» від 06.03.2003 р., № 203/2003 [6]. Саме в останньому Указі [6] затверджувалося нове, більш стисле й довершене Положення про АПУ⁴⁶, хоча в ньому й розширені основні завдання АПУ, а також посадовців⁴⁷, упритул за ст.3 до забезпечення здійснення Президентом України «повноваження Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, керівництва у сферах національної безпеки і оборони», «утворення, реорганізації і ліквідації міністерств і інших центральних органів виконавчої влади»; «утворення судів...», «призначення та звільнення посадових осіб державної влади...». До повноважень АПУ за ст.4 включено аналіз навіть «культурних процесів» у державі, «розв'язання проблем охорони довкілля», забезпечення відносин Президента з як правоохоронними органами(?), так і з підприємствами, установами⁴⁸; здійснення органі-

бінету Міністрів України доручалося «вирішити разом з Главою Адміністрації Президента України питання *передачі штатної чисельності працівників ліквідованого Секретаріату Державної комісії* з проведення в Україні адміністративної реформи та бюджетних асигнувань на його утримання відповідно до *Адміністрації Президента України та Державного управління справами*».

⁴⁵ Структуру АПУ цього періоду у повному обсязі подав О. Іщенко [2, с.28-34]. Оскільки ми не є прихильниками простого переписування змісту нормативно-правових актів, з якими читачі можуть самі ознайомитися, як і раніше будемо аналізувати тільки найбільш значимі тези таких документів.

⁴⁶ За рахунок виключення дріб'язкових посадових функціональних обов'язків Глави АПУ, Першого помічника, Першого заступника та Постійних представників Президента України, а також керівників структурних підрозділів АПУ.

⁴⁷ Главі АПУ надане право «видавати з питань діяльності Адміністрації розпорядження Глави Адміністрації Президента України» (ст.9 [6]).

⁴⁸ З формальних позицій, які можуть бути у правослужняного Президента України, гаранта Конституції

заційного забезпечення протокольних заходів..., зарубіжних візитів(?) Президента України⁴⁹; «здійснює облік та систематизацію законів України..., інших нормативно-правових актів»⁵⁰. За ст.5 Указу [6] АПУ наразі утратила право «запитувати... необхідні для виконання своїх завдань матеріали» та «давати... доручення, що є обов'язковими для виконання органами виконавчої влади та їх посадовими особами» тощо, як за ст.6 Указу [9].

2. Секретаріат Президента України: інституалізація чи розвиток?

Указом Президента України «Про Секретаріат Президента України» від 24.01.2005 р. за № 108/2005 АПУ реорганізовано в СПУ, на який покладене «організаційне, правове, консультативне, матеріально-технічне та інші види забезпечення виконання главою держави конституційних повноважень»; введена посада Державного секретаря України⁵¹, якого зобов'язано розробити відповідні реорганізаційні заходи. Указом Президента України «Питання Секретаріату Президента України» від 27.01.2005 р., № 111/2005 [14] встановлювалось, що СПУ є правонаступником АПУ і затверджувалося Положення про Секретаріат Президента України та його структур. За ст.1 цього Положення зазначено, що СПУ утворюється Президентом України «для здійснення його повноважень»⁵²; до

України, відносини з правоохоронними органами? До того ж, і практика налагоджування відносин з підприємствами та установами - не відноситься до компетенції Президента України.

⁴⁹ Наскільки нам відомо, це є однією з головних функцій Міністерства закордонних справ України.

⁵⁰ А що тоді робить Міністерство юстиції України?

⁵¹ Міркування з цього приводу див. в роботі: Глава І. Маразми політики. Секретаріат президента України очолює державний секретар України, а не державний секретар президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.marazm.org.ua/polit/1_58.html.

⁵² Порівняти зі змістом ст.1 минулого Положення за Указом Президента України від 06.03.2003 р. за № 203/2003 [6], де АПУ створювалося «для забезпечення діяльності» Президента України, що завжди значно ширше!

СПУ повернуто(!) колись втрачене право «запитувати... інформацію»; надане право «готувати проекти рішень та актів Президента України...»⁵³; зникло право «користуватися в установленому порядку базами даних інших державних органів», як за ст.5 колишнього Указу Президента України [6]. Новим щодо структури СПУ (ст.6 Положення) є поява «Кабінету»⁵⁴ Президента України, а також знову – наукових консультантів; зник «Уповноважений Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України», як за ст.6 Указу Президента України [6], але з'явилася Прес-служба Президента України (ст.9 Указу [14]). Незрозуміло є суперечливість ст.ст.6 і 11 Положення Указу [14] та окремо наданої структури СПУ статусу Постійних представників Президента України у Верховній Раді України, Кабінеті Міністрів України та у Конституційному Суді України⁵⁵. Загальний склад СПУ – 21 відділ.

«Розпорядження Президента України “Про заходи з припинення Адміністрації Президента України” від 28.01.2005 р., № 41/2005-рп торкалось питань створення “припинювальної” комісії, якій приписувалося здійснювати (ст.3) “управління справами Адміністрації Президента України”, при цьому фактично означене “припинювання” виявилось у значній мірі розтягненим у часі – так, Розпорядженням Президента України “Про внесення зміни до Розпорядження Президента України від 28 січня 2005 року № 41” від 07.05.2005 р., № 1041/2005-рп ще затверджувався новий персональний склад означеної комісії.

Президент України своїм Розпоряджен-

⁵³ Чому ж не обов'язок?

⁵⁴ Мабуть, назва виникла за аналогією з назвою уряду – «Кабінет Міністрів України», та передбачала у майбутньому такі ж самі урядові(?) функції. А поки ще, як слід розуміти, «Кабінет Президента України» - це усього-на-всього його колишній секретаріат – див. ст.8 Указу [6], бо Канцелярія Президента України в структурі СПУ окремо залишилася. За ст.8 Указу [14] функції керівника Кабінету Президента України доручені Першому помічнику Президента України.

⁵⁵ У першому випадку вони є, і другому – немає.

ням «Про граничну чисельність працівників Секретаріату Президента України» від 10.03.2005 р. № 464/2005-рп затвердив граничну чисельність працівників Секретаріату Президента України у кількості 565 штатних одиниць⁵⁶ – вважаємо, що тут надзвичайно цікавою буде інформація, що «Президент Франції має штат помічників на 40 осіб, який не до порівняння з апаратами парламенту і уряду» [1], хоча вже за ст.2 наступного Розпорядження Президента України «Питання Регіональних приймалень Президента України»⁵⁷ від 10.08.2005 р. за № 1008/2005-рп гранична чисельність працівників СПУ була збільшена до 619 штатних одиниць.

Указом Президента України «Питання Секретаріату Президента України» від 24.03.2005 р., № 532/2005 [15] знову затверджене нове Положення про СПУ, за ст.2 якого посилюється роль Державного секретаря України у керуванні СПУ; за п.4 ст.4 знов з'явилося право «користуватися в установленому порядку базами даних інших державних органів»⁵⁸; за п.6 ст.4 спрощено розуміння діянь, за які СПУ надане право «порушувати за дорученням Президента України... питання про усунення» проступків⁵⁹. Мабуть для Державного секретаря України дуже важливою уявлялась функція «подання на підпис Президентіві України проектів указів, розпоряджень та доручень...», що з'явилась у п.2 ст.8 означеного Положення про СПУ, та у додаток до чого він отримав право вносити

⁵⁶ За часів Л. Кравчука «чисельність співробітників служби АПУ складала близько 80 осіб», а «з обранням Президентом України Л. Кучми... кількість співробітників зросла до 500» - як за роботою [12].

⁵⁷ Які, до речі, були невдовзі ліквідовані ст.2 Указу Президента України «Про внесення змін до деяких Указів Президента України щодо Секретаріату Президента України» від 02.10.2006 р., № 814/2006.

⁵⁸ Звідси випливає надзвичайна важливість означеного права для забезпечення роботи СПУ.

⁵⁹ Маються на увазі поперед усього *недоліки в діяльності «органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій»*, як за ст.4 Положення за Указом Президента України [6].

«главі держави відповідні пропозиції» за п.3 ст.8. Як на нашу думку, то особливої потреби у появі нового Положення за Указом [15] не було.

Указ Президента України «Про деякі питання Секретаріату Президента України» від 22.09.2005 р. за № 1319/2005 [16] «з метою впорядкування структури Секретаріату Президента України, усунення дублювання виконуваних його структурними підрозділами функцій та оптимізацією складу керівництва» *встановив (замість Держсекретаря України) нову посаду Голови СПУ та визначив кількість його заступників*; було ліквідовано посаду Першого помічника Президента України, у зв'язку з чим до Указу [15] були внесені відповідні зміни. Наступний, що був виданий менш ніж через місяць, Указ Президента України «Про ліквідацію Секретаріату Президента України» від 14.10.2005 р., № 1442/2005, як на нашу думку, був пов'язаний тільки з потребою приведення у відповідність вимогам п.1 ст.40 «Розірвання трудового договору з ініціативи власника» КЗпП України *скритого звільнення деяких посадовців СПУ*, оскільки об'явленої за Указом «необхідності змін в організації забезпечення здійснення Президентом України його конституційних повноважень» станом на жовтень 2005 року вочевидь не могло бути, і про це свідчить зміст абз.2 ст.2 щодо «попередження в установленому порядку про наступне звільнення працівників Секретаріату» та ст.3 Указу. Указом Президента України «Про створення Секретаріату Президента України» від 14.10.2005 р. за № 1445/2005 за ст.7 доручалося внести «пропозиції щодо віднесення посад працівників Секретаріату Президента України до відповідних категорій посад державних службовців», а також «щодо удосконалення матеріально-технічного, фінансового, соціально-побутового забезпечення діяльності Президента України(!)»

За Указом Президента України «Питання Секретаріату Президента України» від 04.11.2005 р. за № 1548/2005 [17] затверджу-

ється Положення про СПУ та *встановлюється його чисельність у 605 штатних одиниць. Змінений статус СПУ з «постійно діючого органу» за ст.1 Указу [15] на «постійно діючий допоміжний⁶⁰ орган»; замість «Голови Секретаріату Президента України» введено посаду «Глави Секретаріату Президента України» (ст.2); абз.1 ст.3 Указу [15] та ст.3 Указу [17] є простою перестановкою слів щодо основного завдання СПУ. В означеному Положенні фактично знову, як у Положенні за Указом [6], з'явилися функції за узагальнюючою ст.4 «Секретаріат відповідно до покладеного на нього завдання» СПУ, зокрема, *скасоване уточнення «видів забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень»* (п.1 ст.3 Указу [6]). В Положенні за Указом Президента України [17] стосовно функцій СПУ з'явилась така значуща, що пов'язана з опрацюванням пропозицій «щодо утворення і ліквідації судів, визначення кількості суддів у судах, переведення суддів, призначення суддів на адміністративні посади в судах» (п.9 ст.4), що, на наш погляд, є *непрямим посяганням на незалежність судової влади* стосовно ст.ст. 126, 130 та 131 Конституції України. Загальна кількість функцій СПУ складає 25 інтегрованих напрямків, і здебільшого обов'язково має бути більш докладно досліджена. Секретаріат СПУ отримав право «скликати наради...» (п.3 ст.5 Положення), «виступати замовником наукових досліджень...» (п.5 ст.5 Положення); в його структурі з'явився Офіс Президента України (ст.7 Положення). Глава СПУ за п.6 ст.9 Положення отримав право присвоювати «відповідно до законодавства рангів державним службовцям», якими тепер є працівники Секретаріату за ст.15 Положення [17].*

Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» від 18.11.2005 р., № 1614/2005 вніс незначні структурні та посадові зміни до СПУ; впер-

⁶⁰ Що обумовлено прагненням запобіжної прив'язки причин створення СПУ до положень п.28 ст.106 «Президент України» Конституції України.

ше запропоновано розробити «Схему розподілу обов'язків між Головою Секретаріату Президента України, його Першим заступником та заступником, закріплення за ними структурних підрозділів»⁶¹ (ст.4 Указу), яка, до речі, перетерпіла багато проміжних варіантів, і кожний з них чомусь затверджувався відповідними Указами Президента України від 14.10.2005 р., № 1445/2005; від 12.12.2005 р., № 1741/2005 (Указ Президента України «Про внесення змін до Указу Президента України від 14 жовтня 2005 року № 1445»); від 26.01.2006 р., № 65/2006; від 02.10.2006 р., № 814/2006 [18].

Так, за схемою розподілу обов'язків між Головою Секретаріату Президента України, його першими заступниками та заступниками, закріплення за ними структурних підрозділів [11] в редакції Указу Президента України № 814 від 02.10.2006 р. [19], *безпосередньо Главі Секретаріату Президента України підлегли найбільш значущі за функціями підрозділи та служби, які розподіляються за представництвом Президента України в трьох гілках влади⁶²: законодавчій, виконавчій та судовій* (Перший заступник Глави Секретаріату Президента України – Представник Президента України у Кабінеті Міністрів України, Представник Президента України у Верховній Раді України та Представник Президента України у Конституційному Суді України), а також такі, що згруповані за дорадчо-канцелярським принципом – Радники та Прес-секретар Президента України, служби Глави Секретаріату Президента України, офіс, служба Державного Протоколу і Церемоніалу, Режимно-секретна служба та Головна служба кадрової політики.

Разом із тим, на нашу думку, навіть *сьогоднішня структура Секретаріату Прези-*

⁶¹ Як на нас, означена Схема є суцільно внутрішнім документом функціональної організації СПУ, і її затвердження на рівні Указу Президента нівелює значення Указів.

⁶² Що є надзвичайно показовим для постійного моніторингу Президентом України через Главу Секретаріату діяльності гілок влади у державі.

дента України є далеко недосконалою. Так, функціонально недоречним є окреме існування Головної служби документального забезпечення заступника Глави Секретаріату Президента України та Режимно-секретної служби; потребують внутрішнього об'єднання та ієрархічного перепідпорядкування Головна служба з питань діяльності правоохоронних органів та Головна державно-правова служба⁶³. Надлишковим та економічно не вигідним для держави є також існування окремої Служби Глави Секретаріату Президента України⁶⁴ тощо.

Останнім Указом Президента України «Про внесення змін до деяких указів Президента України щодо Секретаріату Президента України» від 02.10.2006 р., № 814/2006 [18] знов визначається черговий варіант структури СПУ, за якою, зокрема, з'являється нова «Служба з питань збереження національного культурного надбання».

3. Секретаріат Президента України та громадянське суспільство: діалог або суперечність?

Слід зазначити, що діяльність Секретаріату (Адміністрації) Президента України завжди була під особливою увагою, навіть можна сказати, під контролем з боку суспільства. По-перше, це обумовлене особливим наближенням означеного органу до Президента України⁶⁵, по-друге, так званою постійною «інформованістю з перших уст» (принаймні за обов'язками окремих посадовців СПУ) щодо прийнятих або таких, що приймаються Президентом, політичних та суспільних за-

ходів, по-третє, певною⁶⁶ можливістю маніпулювати⁶⁷ думкою та рішеннями Президента України, по-четверте, про що вже йшлося раніше, явно надмірним перетягуванням усіх можливих повноважень до себе⁶⁸ і фактично створенням повновладної «держави в державі», або «паралельного уряду»⁶⁹, і, по-п'яте, інтенсивно насаджуваною власною (а не Президента України) PR-кампанією⁷⁰.

⁶⁶ Сьогодні ще скритою, але що буде завтра?

⁶⁷ Чи більш м'якше - «створювати» думку Президента. Яскравий приклад цього – один із висловів І. Васюника, тодішнього першого заступника Глави Секретаріату Президента: «Секретаріат пропонує проводити аналогічну зустріч з керівниками найбільших конфесій у рамках Всеукраїнської ради церков», як за роботою: «Секретаріат президента здійснить ряд заходів для забезпечення чесних, демократичних виборів в Україні, повідомив Іван Васюник» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://election2006.ukrinform.ua/full_news_firma.php?id=8. -17.02.2006. Або інше – матеріали від 04.10.2006: «Секретаріат Президента України рекомендуватиме Главі держави подати до Верховної Ради законопроект про Кабінет Міністрів» за сайтом [20].

⁶⁸ Яскравим прикладом саме двох останніх ознак є листопадове 2006 року конфліктне затягування Секретаріатом Президента України узгодження Директив делегації України на заходи в рамках робочого візиту Прем'єр-Міністра України до Сполучених Штатів Америки (Розпорядження Президента України від 29.11.2006 р., № 382/2006-рп).

⁶⁹ Порівняти з наведеною нами на початку роботи заявою зразка 2004 року В.А. Ющенка.

⁷⁰ Так, із 119-ти матеріалів за новинами в період з 10.05.2005 р. по 03.11.2006 р. на закладці «Секретаріат Президента» сайту Президента України [20], станом на 07.11.2006 р., 73 супроводжуються фотографіями, на яких фігурує тільки Глава СПУ, і жодного взагалі знімку Президента України. А за текстами матеріалів та їх заголовками Президент України, на нашу глибоку впевненість, подається тільки як статист – головну роль на себе перебирає Глава СПУ, віщаючи від свого імені політичні програмні лозунги, наприклад: «Економічний успіх України нині залежить від злагодженої роботи усіх владних інститутів та усіх політичних сил - Олег Рибачук» від 6.09.2006 р., 13:33; «Україна та Росія мають перейти до конкретних дій і спільних рішень всіх проблемних питань – Віктор Балого» від 25.09.2006 р., 17:13; «Ключові пріоритети України на найближчу перспективу – укладання нової базової угоди з ЄС та угоди про створення зони вільної торгівлі – Віктор Балого» від

⁶³ Що сьогодні підпорядковані різним заступникам Глави Секретаріату Президента України.

⁶⁴ Виходячи з того, що єдиним призначенням Секретаріату Президента України є забезпечення діяльності тільки Президента України – так можна дійти, що з'являється також внутрішні забезпечувальні служби чотирьох заступників Глави Секретаріату Президента України або інших Головних служб Секретаріату тощо.

⁶⁵ Із створенням особливого кастового ореолу «людей президента».

Тому вже у березні 2005 року стосовно діяльності СПУ громадськість отримала три-вожний сигнал, зміст якого рефреном вже проходив у нашій роботі – відносно того, що «за часів Леоніда Кучми його адміністрацію у Києві називали «паралельним урядом», який реально керував країною. Тепер ми маємо нагоду одержати такий «паралельний уряд» не тільки у столиці на вулиці Банковій, а в кожному райцентрі»⁷¹. Такий саме стан речей ми маємо і в жовтні 2006 року - «Секретаріат Президента України «вимушений» перебирати на себе функції тіньового уряду», але «за своїм статусом є інституцією, що виконує функції канцелярії Президента», «що виходять за межі конституційних визначень»⁷²...

У підтримку деяких політичних утисків з боку окремих народних депутатів, особливо у результаті міжфракційної боротьби у Верховній Раді України V скликання, що виливаються в уже зазначене нами протистояння Секретаріатів Президента України та Кабінету Міністрів України⁷³, продовжуються раніше розпочаті деякі спроби з'ясування причетності «посадових осіб органів державної влади, Секретаріату Президента України» до «фактів корупційних дій, зловживань службовим становищем»⁷⁴, або «фактів адмініст-

12.10.2006 р., 14:42 тощо. Тобто, *Глава СПУ* всупереч невеликому досвіду попередників знову *перетворюється в «політика, який направляє Президента»*, як за роботою [12].

⁷¹ Як за роботою: На «деревню» Ющенку // Рівне вечірнє. -24.03.2005. -№ 22 [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rivnepost.tv.ua/showarticle.php?art=010294>.

⁷² Див. роботу: Українське ноу-хау – Секретаріат Президента перебирає на себе функції тіньового уряду // Президентський фонд Леоніда Кучми «Україна» [Електронний ресурс]. –Режим доступа: http://www.kuchma.org.ua/institute/monitoring/453c82f11194d/view_print. -16-22.10.2006.

⁷³ Питання тільки у тому, «хто проти кого»?

⁷⁴ Див., наприклад, «Проект постанови Верховної Ради України «Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань перевірки фактів корупційних дій, зловживань службовим становищем з боку Секретаря Ради національної безпеки і оборони України П. Порошенка, першого помічника

ративного впливу посадовими особами органів виконавчої влади та Секретаріату Президента України на суддів Конституційного Суду України щодо ухвалення рішення про неконституційність Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 8 грудня 2004 року»⁷⁵.

Останнім часом Секретаріат Президента України характеризується багатосторонніми сферами діяльності, наприклад, розробкою концепції суспільного мовлення в Україні⁷⁶, що потім трансформувалась у підготовку пропозицій щодо розбудови системи Суспільного телебачення і радіомовлення в Україні⁷⁷; опікуванням створення робочої групи з

Президента України О. Третякова та інших посадових осіб органів державної влади, Секретаріату Президента України» від 06.09.2005 р., № 8086, поданий народними депутатами України І. Шурмою та В. Зайцем.

⁷⁵ Як за «Проектом постанови Верховної Ради України «Про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань перевірки фактів адміністративного впливу посадовими особами органів виконавчої влади та Секретаріату Президента України на суддів Конституційного Суду України щодо ухвалення рішення про неконституційність Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 8 грудня 2004 року» від 09.09.2005 р., № 8126, поданий народними депутатами України І. Шурмою та Н. Шуфричем.

⁷⁶ Див. роботу: Розпорядження Голови Секретаріату Президента України «Про робочу групу з впровадження концепції суспільного мовлення в Україні» від 30.09.2005 р., № 9 (втратило чинність). До речі, певний недолік тут ми вбачаємо у призначенні керівником означеної робочої групи посадовця не від Секретаріату Президента України, так само як і до складу групи.

⁷⁷ Як за роботою: Розпорядження Глави Секретаріату Президента України «Про робочу групу з підготовки пропозицій щодо розбудови системи Суспільного телебачення і радіомовлення в Україні» від 06.12.2005 р., № 54; остаточні результати роботи якої широко не оприлюднені. При цьому, якщо за п.4 раніше згаданого розпорядження від 30.09.2005 р., № 9 «керівникові робочої групи <надавалося> право залучати в установленому порядку до її роботи працівників Секретаріату Президента України, одержувати в установленому порядку інформацію, документи та матеріали, необхідні для підготовки засідань робочої групи», то п.4 розпорядження від 06.12.2005 р., № 54 тепер «ке-

питань комплексного моніторингу виконання Указу Президента України «Про забезпечення проведення демократичних, чесних і прозорих виборів 2006 року» від 23.01.2006 р. за № 62⁷⁸ тощо. Разом із тим, опікуючись проблемами такого рівня, окремі служби та відділи СПУ не виконують власних функцій - маємо факти стосовно «бездіяльності чиновників Секретаріату, які мають персонально нести відповідальність за організацію роботи по розгляду звернень громадян до свого Президента»⁷⁹.

Щодо ж, наприклад, одного з останніх розпоряджень Глави Секретаріату Президента України «Про Положення про Службу забезпечення зв'язків з Конституційним Судом України Секретаріату Президента України» від 26.10.2006 р., № 129, то мало того, що означена Служба..., як передбачається Главою Секретаріату Президента України, за п.5 Положення про Службу має право «в установленому порядку: *запитувати та одержувати від інших структурних підрозділів Секретаріату Президента України, від Секретаріату Конституційного Суду України, відповідних структурних підрозділів апарату Верховної Ради України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, Апарату Вер-*

рівникові робочої групи <надавалося> право вносити зміни до її персонального складу, *в установленому порядку залучати до роботи в ній фахівців центральних та місцевих органів виконавчої влади, державних підприємств, установ та організацій* (за погодженням з їх керівниками), одержувати необхідні документи і матеріали». Тобто, повноваження Глави Секретаріату Президента України з вересня до грудня 2005 року зросли(!) не тільки на Секретаріат, але й на «*центральні та місцеві органи виконавчої влади, державні підприємства, установи та організації*».

⁷⁸ Що фактично звелася до графіку чергування членів робочої групи 25-26 березня 2006 року за розпорядженням Глави Секретаріату Президента України «Про робочу групу з питань комплексного моніторингу виконання Указу Президента України від 23 січня 2006 року № 62 «Про забезпечення проведення демократичних, чесних і прозорих виборів 2006 року» від 24.03.2006 р., № 35.

⁷⁹ Як за роботою: Сельок М. Де гарант? // День. -№ 200. -01.11.2005. [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://den.ua/151611>.

ховного Суду України, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, апарату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади⁸⁰ інформацію та матеріали» та користуватися «державними, в тому числі урядовими, системами зв'язку і комунікацій», так і за п.6 цього ж Положення «вживати відповідні заходи щодо налагодження зв'язків для взаємодії» з названими органами⁸¹ [21].

Разом із тим, щодо СПУ надзвичайно застережливим стосовно її майбутнього існування, не можна обійти той факт, що *юридична плутанина з ліквідацією та повторним створенням СПУ за результатами аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Державним управлінням справами СПУ у 2005 році привела до численних фінансових порушень* – так, «протягом 2005 року та I кварталу 2006 року одночасно існувало три організації: Адміністрація та два Секретаріати Президента України, які мали один ідентифікаційний код. Додаткові витрати, пов'язані з виплатою різного роду допомог та компенсацій, які проводилися при звільненні їх працівників, у зв'язку з ліквідацією органа, склали 1,6 млн. гривень»; «окремі працівники Адміністрації, які були попереджені про наступне скорочення, що розпочалося з лютого 2005 року, продовжували працювати в неіснуючому державному органі до березня 2006 року, що також призвело до додаткових витрат на оплату праці в сумі 957 тис. гривень»; «преміювання працівників Секретаріату, Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції та ДУС здійснювалося протягом I півріччя 2005 року знеособлено (без затверджених керівництвом списків), а надбавка, встановлена розпорядженнями Кабі-

⁸⁰ Майже абсолютно повний перелік основних органів державної влади в Україні.

⁸¹ При тому, що це є повним неприпустимим дублюванням функцій аналогічної Служби забезпечення зв'язків з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України в структурі Секретаріату Президента України.

нету Міністрів України, виплачувалася до набрання ними чинності. Це зумовило порушення при використанні коштів на оплату праці у сумі майже 2 млн. гривень»; «при підборі і розстановці кадрів, як Секретаріат Президента України, так і ДУС, не завжди дотримувалися вимог законодавства про державну службу стосовно наявності вищої освіти відповідного професійного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем. Конкурси на заміщення вакантних посад не проводилися, мали місце непоодинокі випадки зарахування на посади до Секретаріату осіб без відповідного рівня освіти або з вищою освітою за спеціальностями, які не мають відношення до встановлених напрямів діяльності»⁸².

Таким чином, сьогодні, наприкінці п'ятнадцяти років існування Секретаріату Президента України, відносини СПУ та громадського суспільства все ще детально не з'ясовані а ні за формою, а ні за суттю. Тому залишається тільки закінчити означені дослідження на оптимістичній ноті, процитувавши чинного Главу СПУ – «Секретаріат здатний забезпечити програму Президента України, і для цього в нього є і повноваження, і політична воля»⁸³.

Підсумовуючи, стосовно розглянутих питань можна зазначити, що чинний Секретаріат Президента України повинен, як представник інтересів і повноважень Президента України, керуватись поперед усього в своїй діяльності не клановими інтересами людей, наближених до Президента України, а інтересами усього українського народу і інтересами справи, тобто – державності України.

⁸² Як за роботою: Рахункова палата продовжує інформувати громадськість про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету Державним управлінням справами у 2005 році. Частина 2. Кадрове забезпечення та оплата праці [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://www.acrada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=661738&cat_id=411. -06.06.2006.

⁸³ Ющенко забрав Балогу з корабля на бал [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://oglyadach.com.ua/news/2006/9/16/112614.htm>. -16.09.2006.

Процес створення, становлення та інституалізації Секретаріату Президента України повинен був вже давно закінчитися, бо інститут Президента в нашій державі існує вже цілих 15 років. Сьогодні нагальним є процес розвитку інституту Президента, але тільки не на шкоду Україні та її Конституції. Взагалі, занадто затягнуте з часом внутрішнє структурування Секретаріату Президента України викликає дуже багато нарікань і певне непорозуміння через пошук нових відділів, їх красивих назв, “вибивання” штатів і статусу державних службовців працівникам Секретаріату. Діяльність Секретаріату Президента України має бути строго обмежена в рамках процесу забезпечення конституційних повноважень Президента України, і сьогодні – тільки як його допоміжного органу.

Викриті у 2005-2006 роках бюджетні правопорушення в СПУ при використанні коштів на оплату праці повинні бути відшкодовані винними особами, про що обов'язково має бути сповіщена громадськість.

Структура Секретаріату Президента України повинна бути простою і прозорою – достатньою і цілком вичерпною, на нашу думку, була би наявність усього чотирьох блоків: радників, ресурсного забезпечення, галузевих служб і моніторинго-аналітичного, працівники яких зможуть вирішити будь-яку проблему.

Як варіант поки ще далекого майбутнього можлива тільки дуже обережна проробка питання внесення Секретаріату Президента України в Конституцію України.

Висновки.

1. Де-юре належний статус за рівнем розв'язуваних проблем із забезпечення адміністративно-політичної діяльності Президента України, Секретаріат Президента України може отримати тільки повернувши назву «Адміністрація Президента України».

2. На шляху становлення Секретаріату (Адміністрації) Президента України вважаємо неприпустимим використання непідконтрольних суспільству непрозорих методів адміністрування з появи «закритих» Указів

Президента України.

3. Юридична система підготовки нормативно-правових актів з питань, що стосуються діяльності Секретаріату (Адміністрації) Президента України, потребує ретельного удосконалення та особистої відповідальності виконавців.

4. Істотного удосконалення також потребує внутрішня функціональна структура чинного Секретаріату Президента України, а також його аналітичні підрозділи.

5. Секретаріат Президента України має функціонувати строго відповідно до чинного законодавства, не перевищуючи своїх повноважень.

ЛІТЕРАТУРА

1. СЕКРЕТАРІАТ президента [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://ua.for-ua.com/comments/2005/01/26/131410.html>. - 26.01.2005.

2. 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. О. Іщенко, В. Кампо, М. Пухтинський, В. Тихонов /За ред. О. Дьоміна. – К.: Логос, 2002. –С.24-34.

3. Крегул Ю. До питання законодавчого забезпечення діяльності секретаріату Президента України // Підприємництво, господарство і право. -2006. -№ 3. –С.36-39.

4. Великий тлумачний словник української мови /Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. –К., Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. -1440 с.

5. Указ Президента України «Про адміністрацію Президента України» від 13.12.1991 р., № 6.

6. Указ Президента України «Питання Адміністрації Президента України» від 06.03.2003 р., № 203/2003.

7. Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення діяльності Адміністрації Президента України» від 20.08.2002 р., № 729/2002.

8. Розпорядження Президента України «Про Секретаря Адміністрації Президента України» від 13.12.1991 р., № 1.

9. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України» від 19.02.1997 р. за № 159/97.

10. Розпорядження Президента України «Питання Адміністрації Президента України» від 13.12.1991 р., № 2.

11. Схема розподілу обов'язків між Главою Секретаріату Президента України, його першими заступниками та заступниками, закріплення за ними структурних підрозділів [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://www.president.gov.ua/done_img/files/d814.doc.

12. Адміністрація Президента України в нових політичних умовах [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.tomenko.kiev.ua/cgi/print.cgi?url=pс08-2002-03.html>. -08.2002.

13. Указ Президента України «Питання Адміністрації Президента України» від 29.12.1999 р., № 1625/99.

14. Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» від 27.01.2005 р., № 111/2005.

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

16. Указ Президента України «Про деякі питання Секретаріату Президента України» від 22.09.2005 р. за № 1319/2005.

17. Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» від 04.11.2005 р. за № 1548/2005.

18. Указ Президента України «Про внесення змін до деяких указів Президента України щодо Секретаріату Президента України» від 02.10.2006 р., № 814/2006.

19. Указ Президента України «Про створення Секретаріату Президента України» від 14.10.2005 р., № 1445 (в редакції Указу Президента України «Про внесення змін до деяких указів Президента України щодо Секретаріату Президента України» від

02.10.2006 р., № 814).

20. Секретаріат. Новини [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://www.president.gov.ua/news/scrolls/news_2_1.html. -07.11.2006.

21. Розпорядження Глави Секретаріату Президента України «Про Положення про Службу забезпечення зв'язків з Конституційним Судом України Секретаріату Президента України» від 26.10.2006 р., № 129.

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>

Відносно конституційно позначеної прерогативи глави держави створення органів, що забезпечують здійснення його повноважень, розглянуті засади нормативно-правового регулювання етапів створення, становлення та діяльності Секретаріату Президента України, особливості його інституалізації, розвитку та побудови відносин з громадянським суспільством.

Зозуля І.В., Зозуля А.І. Нормативно-правовые основы деятельности Секретариата Президента Украины

Относительно конституционно обозначенной прерогативы главы государства создания органов, обеспечивающих осуществление его полномочий, рассмотрены основы нормативно-правового регулирования этапов создания, становления и деятельности Секретариата Президента Украины, особенности его институализации, развития и построения отношений с гражданским обществом.

Zozulja I.V., Zozulja A.I. Normative-legal basis in activity Secretary of the President of Ukraine

Be relative constitutionally the designated prerogative of the head state in creation of the agency providing realization of its powers, bases of normative-legal regulation of stages in creation, becoming and activity Secretary of the President of Ukraine, its feature institutionalization, development and construction of attitudes with a civil society are considered.