

УДК 342.519(477)

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

ЗМІСТ І НАСЛІДКИ ОСТАННЬОЇ РЕОРГАНІЗАЦІЇ СЕКРЕТАРІАТУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Ключові слова: зміст і наслідки, реорганізація, Секретаріат Президента України, апарат глави держави

На сьогодні беззаперечним є взаємозв'язок та залежність ефективності виконання Президентом України його конституційних повноважень від результативності діяльності апарату та інших допоміжних органів глави держави. При цьому, як ми вже зазначили, саме з цих позицій підвищення рівня забезпечення діяльності Президента України система його допоміжних органів і, передусім, апарат Президента України перебуває у стані перманентної реорганізації. Не є виключенням і «третій» апарат глави Української держави – Секретаріат Президента України, після останніх реорганізацій якого виникла потреба у створенні вже «четвертого» апарату Президента України за Указом від 25.02.2010 р. № 265/2010. З огляду на це та приймаючи до уваги досить неоднозначну практику формування апарату глави держави в Україні [1] й бачається актуальним дослідження означених реорганізаційних змін апарату Президента України та їх значення для системи забезпечення діяльності Президента України.

Зазначимо, що іншими вченими проблеми організації та діяльності допоміжних органів глави держави, у тому числі апарату Президента України, в площині конституційного права майже не розглядалися. Відтак, метою даної роботи є *аналіз правових засад розбудови апарату глави держави в Україні, змісту і наслідків останніх реорганізацій Секретаріату Президента України, встанов-*

*лення їх зв'язку з наступною організацією Адміністрації Президента України. Її новизна міститься у визначенні спрямованості реформування апарату Президента України та раціональності проведених змін, а також у вироблених пропозиціях щодо вдосконалення організації та діяльності апарату глави держави в Україні*¹.

При цьому слід відмітити, що попри науково обгрунтовану нами ще на початку 2008 року [1] необхідність докорінної трансформації Секретаріату Президента України з органу державного управління у суто допоміжний апарат глави держави, *напрямки інституалізації Секретаріату Президента України так і не набули достатньої визначеності та цілеспрямованості*.

Так, поперед усього, зауважимо на Указ Президента України від 31.01.2008 р. за № 73/2008 [2], яким була запроваджена низка досить неоднозначних змін в організації апарату Президента України. Так, за цим Указом вже досить характерним для Секретаріату Президента України стало *чергове збільшення кількості заступників Глави Секретаріату Президента України*. Сумнівність щодо практичної необхідності у введенні додаткової посади заступника керівника апарату глави держави обумовлюється зокрема і нераціональним розподілом між заступниками функціональних обов'язків з координування підрозділів Секретаріату Президента України. Наприклад, тоді як заступник Глави Секретаріату – Уповноважений Президента України з питань контролю за діяльністю СБ України координував діяльність одразу чотирьох істотних підрозділів «оборонного» блоку, за іншим заступником Глави Секретаріату закріплювалась лише одна Головна служба гуманітарної політики та з питань збереження національного культурного надбання.

До речі, саме з вищеназваним підрозділом Секретаріату Президента України і пов'язане

¹ Тут і далі виділення курсивом наші.

збільшення кількості заступників Глави Секретаріату, оскільки за рахунок його компетенції за Указом № 73/2008 [2] і створюється Головна служба з питань освіти, науки та інноваційного розвитку, яка й була підпорядкована новому заступнику Глави Секретаріату. Так чи інакше, в контексті відсутності у Президента України конституційних повноважень у сфері освіти та науки [3], так само як і відсутності відповідних повноважень у Секретаріату Президента України за Указом від 04.11.2005 р. № 1548/2005 [4], реальної необхідності у виділенні зі складу Головної служби гуманітарної політики даного підрозділу, тим більш із статусом «*головної служби*», ми не вбачаємо.

Крім цього, Указ Президента України від 31.01.2008 р. [2] став своєрідним продовження запровадження інституту Уповноваженого Президента України з міжнародних питань енергетичної безпеки. Як ми вже відмічали [5], з огляду на особливості компетенції та організації діяльності Уповноваженого його не слід розглядати як ефективний засіб забезпечення виконання Президентом України своїх конституційних повноважень. При цьому, якщо посада Уповноваженого Президента України з міжнародних питань енергетичної безпеки вводилась Указом від 23.01.2008 р. № 46/2008 [6], то її включення до складу Секретаріату відбулось тільки 31.01.2008 р. за Указом № 73/2008, що є свідченням не комплексності навіть тих змін, що проводяться в апараті глави держави.

Окремо підкреслимо також і те, що вказані реорганізації в апараті Президента України проводились на фоні вже раніше нами виявленої [7] *стійкої тенденції до збільшення витрат з Державного бюджету на функціонування Секретаріату Президента України.*

Разом із цим, єдиним позитивом наслідком такої «оптимізації» структури Секретаріату Президента України стало створення на базі Служби забезпечення зв'язків з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України двох окремих підрозділів. Крім

цього, як нами і пропонувалось [1], робочий апарат Представника Президента України у парламенті, на відміну від структури Секретаріату за Указом Президента України від 24.12.2007 р. № 1244/2007 [10], був підпорядкований безпосередньо даному Представнику², а не Першому заступнику Глави Секретаріату – Представнику Президента у Кабінеті Міністрів України. Так чи інакше, *для об'єктивного представництва інтересів належним є створення умов відносної відокремленості представників глави держави від внутрішньої ієрархії основного допоміжного органу Президента України.*

Щодо організації представництва Президента України необхідно звернути увагу також ще й на Указ Президента України від 15.02.2008 р. № 134/2008 [11], яким дещо переглядалась роль заступників Глави Секретаріату – представників Президента України у парламенті й уряді. Так, відтепер вони мали вже не «*представляти* Президента України у відносинах...» з відповідними інституціями як за Указом від 04.11.2005 р. № 1548/2005 [4], а саме *забезпечувати* взаємодію між Президентом і Верховною Радою, Кабінетом Міністрів. Тобто вказані посадові особи замість власне представницької функції набули *забезпечувальних допоміжних повноважень*. При цьому, розмежовуючи ці два різних за природою види діяльності, визначаємо, що представляти Президента України має саме його представник, а забезпечувати співпрацю глави держави з іншими державними інституціями – його апарат, зокрема в особі заступників керівника апарату Президента України. Саме у цьому аспекті і виявляється неприйнятність поєднання статусу заступника Глави Секретаріату та представ-

² До речі, подібне раніше вже запроваджувалось в «другому» Секретаріаті Президента України з часу його формування Указом від 14.10.2005 р. № 1445/2005 [8] і існувало до початку практики поєднання посад заступника Глави Секретаріату та представника Президента України Указом від 02.10.2006 р. № 814/2006 [9].

ника глави держави.

Разом із тим, у наступній реорганізації Секретаріату Президента України простежується очевидна непослідовність розбудови апарату глави держави. Зокрема, відповідно до Указу Президента України від 24.03.2008 р. № 264/2008 знову була створена єдина Служба забезпечення зв'язків з Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України [12], що зважаючи на наші вищенаведені судження не розглядається нами як раціональний крок у формуванні апарату Президента України. Щоправда у даному разі, на відміну від структури Секретаріату за Схемою, затвердженою Указом Президента України від 24.12.2007 р., № 1244/2007 [10], цей підрозділ набув вже статусу *«головної служби»*, хоча особливого значення цей статус сам по собі ще не несе, позаяк передбачає, передусім, лише більшу структурування служби та фаховість її складових.

Крім цього, маємо зауважити, що перепідпорядкування Служби підготовки виступів Президента України від Глави Секретаріату до одного з його заступників [12] безперечно містить у собі *об'єктивні причини розвантаження керівника апарату глави держави* та зосередження його, поперед усього, на керівництві усім апаратом, а вже потім його окремими підрозділами. Однак, у такому разі не менш логічним постає виведення з-під підпорядкування радників та прес-секретаря Президента України, а можливо й інших підрозділів апарату глави держави, що в силу свого статусу та/або призначення мають бути відносно незалежні чи навпаки можуть координуватись й на нижчому рівні. Наприклад, як ми вже пропонували [1], цілком можливим є залишення під керівництво очільника апарату Президента України лише його заступників і підрозділу, який забезпечує зовнішню взаємодію апарату з іншими інституціями.

Досить заплутаною стає Схема організації Секретаріату Президента України за Указом від 27.03.2008 р. № 270/2008 [13], в резуль-

таті чого усього лише через три дні після попередньої реорганізації апарату глави держави дуже раптово виникла потреба у введення ще однієї посади заступника Глави Секретаріату Президента України. Вважаємо очевидним те, що подібне збільшення керівного складу апарату глави держави було обумовлено не виробничою необхідністю, а зовсім іншими чинниками – політичними й кадровими. Тим більше, що ніякого нового чи складного напрямку роботи новий заступник Глави Секретаріату Президента України так і не очолив, а лише був паралельно прикріплений в якості додаткового до координування двох підрозділів [13], що до цього вже успішно здійснювалось Першим заступником та заступником Глави Секретаріату. Як на нас, *апарат глави держави не є і не має бути як центром прийняття політичних рішень, так і політичним «притулком»*, врешті-решт всупереч поширеній думці це не команда Президента України, а лише коло службовців, що забезпечують діяльність глави держави.

Свої корективи у розбудову апарату глави держави в Україні внесла світова фінансова криза, яка й стала побудником відповідних змін в організації системи допоміжних органів Президента України. Перше, на що слід звернути увагу – це мета, з якою видавався відповідний Указ Президента України від 04.11.2008 р. № 997/2008, а саме *«забезпечення скорочення видатків Державного бюджету України на утримання органів управління, в тому числі видатків на утримання Секретаріату Президента України, ...інших допоміжних органів і служб, утворених Президентом України...»* [14], а також оптимізації чисельності їх працівників. Лише це вже досить наочно свідчить про пануюче викривлення у розумінні сутності Секретаріату Президента України, що безсумнівно позначилось і на якості проведених антикризових реформ апарату глави держави. Та обставина, що Секретаріат Президента України як і будь-який інший апарат Президента України

не є і не може бути органом управління, безпосередньо впливає з положень ч.1 ст.6, ст.102, п.28 ч.1 ст.106 Конституції України [3], п.1 тодішнього Положення про Секретаріат за Указом від 04.11.2005 р., № 1548/2005 [4], і раніше нами вже неодноразово обґрунтовувалось [1].

Отже, відповідно до Указу Президента України від 04.11.2008 р. № 997/2008 [14], передбачалось лише два заходи по оптимізації організації апарату глави держави – скорочення граничної чисельності працівників з 595, як за Указом від 05.10.2006 р. № 817/2006 [15], до 550 штатних одиниць, а також ліквідація інституту радників Президента України. При цьому необхідно зважати, що у дійсності це *не означало звільнення 45 реальних працівників Секретаріату Президента України*, а лише зменшувалась їх потенційно можлива максимальна кількість за рахунок тих самих радників глави держави і вільних вакансій.

Взагалі, навіть в умовах кризи реформування Секретаріату Президента України носило здебільшого формальний, а часом навіть загрозливий для ефективного забезпечення діяльності глави держави, характер. Так, дещо непродуманою виглядає повна ліквідація інституту радників Президента України, тоді як *дорадче забезпечення діяльності глави держави поряд із організаційним є основним напрямком діяльності апарату глави держави*. Тим більше, що й за відповідним Положенням від 04.11.2005 р. на Секретаріат Президента України серед іншого покладалась і підготовка пропозицій щодо забезпечення державного суверенітету і територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, їх захисту [4]. Даний висновок підтверджується між іншого й тим, що невдовзі після звільнення штатних радників Указом Президента України від 27.11.2008 р. № 1108-1112 були призначені перші позаштатні радники глави Української держави.

Так чи інакше, *очевидним є те, що в умо-*

вах світової фінансової кризи оптимізація діяльності основного допоміжного органу Президента України мала бути змістовнішою. Передусім, з огляду на причини реорганізації апарату глави держави доречним постає першочергове зменшення видатків на утримання Секретаріату Президента України та забезпечення діяльності глави держави. У дійсності, як ми вже зазначали [7], у 2008 році видатки на забезпечення діяльності Президента України збільшились на 13 %, а на обслуговування діяльності глави держави та його апарату – на 17,5 % порівняно з 2007 роком, причому видання Указу від 04.11.2008 р. № 997/2008 [14] на такий стан фінансування ніяк не вплинуло. До речі, варто порівняти означений Указ Президента України за № 997/2008 із іншим Указом від 21.01.1998 р. № 41/98 [16], який мав подібну мету і видавався за схожих економічних умов. Так, на відміну від реорганізації апарату глави держави у 2008 році, у 1998 році було передбачено саме реальне скорочення чисельності працівників тодішньої Адміністрації Президента України на 20 %, яке до того ж планувалось із одночасним скороченням відповідних видатків на 10 %.

Серед інших ефективних заходів до зниження витрат на забезпечення діяльності Президента України ми вбачаємо відмову від *деяких нетипових для апарату глави держави повноважень та відповідне спрощення структури апарату Президента України* із тим, щоб чисельність його працівників була скорочена, принаймні, до 250. Проте, незважаючи, що обґрунтування можливості та необхідності запровадження відповідних змін в організації та діяльності Секретаріату Президента України нами було надане ще на початку 2008 року [1], ці пропозиції у практику так і не втілювались.

Хоча певні зміни у структурі Секретаріату Президента України у зв'язку з виданням Указу Президента України від 04.11.2008 р.

№ 997/2008 все ж мали місце³. Так, згідно іншого Указу від 07.11.2008 р. № 1002/2008, перш за все, аж на одну одиницю скоротилась кількість посад заступників Глави Секретаріату Президента України [17] – до речі саме на ту посаду заступника, що з незрозумілих причин була введена Указом від 27.03.2008 р. № 270/2008 [13]. Крім цього, відмічаємо й повернення до минулої практики існування єдиного підрозділу з гуманітарних питань, що існувало ще за структурою Секретаріату в редакції Указу Президента України від 24.12.2007 р. № 1244/2007 [10], та відобразилось у ліквідації Головної служби з питань освіти, науки та інноваційного розвитку.

У цьому контексті безперечно досить логічним кроком стало об'єднання двох служб Секретаріату Президента України з політичного і ситуативного аналізу. Однак, беручи до уваги, що повноваження апарату Президента України за пп.1 п.4 відповідного Положення від 04.11.2005 р. [4] не обмежуються здійсненням лише політичного та ситуативного аналізу, а передбачають комплексне аналітичне забезпечення діяльності глави держави, цілком доречним було би створення *Аналітичної служби* із покладанням на неї функції з аналізу політичних, соціально-економічних та інших процесів, підготовки на їх основі аналітичних матеріалів і пропозицій.

Зауважимо також і те, що внаслідок проведених змін ще більшої розбалансованості набув розподіл функціональних обов'язків між заступниками Глави Секретаріату Президента України, в результаті чого керівництво усім так званим «оборонним» блоком апарату глави держави залишилось за одним заступником Глави Секретаріату – Уповноваженим Президента України з питань контролю за діяльністю СБ України. Як ми вже

вказували [1], такий підхід до організації владної вертикалі в апараті Президента України з позицій попередження можливих зловживань та виходу Секретаріатом за межі своїх повноважень, а особливо за наявності значної кількості інших заступників Глави Секретаріату Президента України, не є оптимальним. Взагалі ж, маємо підкреслити, що сутність антикризового реформування апарату Президента України за Указом № 1002/2008 [17] все ж зводилась більше до усунення наслідків його попередніх реорганізацій, аніж до реальної перебудови апарату глави держави в Україні.

Так чи інакше, виданий згодом Указ Президента України від 15.12.2008 р. № 1161/2008 [18] був покликаний усунути вже недоліки в організації апарату Президента України, закладені Указом № 1002/2008. Як ми і прогнозували, ключовим тут стає збалансування функціонального розподілу повноважень між заступниками Глави Секретаріату Президента України, що й відбулось за рахунок перепідпорядкування заступнику Глави Секретаріату – Представнику Президента України у парламенті Служби з питань помилування. Однак, якщо вказане істотним чином просто не могло впливати на тодішню владну вертикаль у Секретаріаті Президента України, то паралельне підпорядкування цьому посадовцю Головної служби безпекової та оборонної політики [17] явно свідчить про перерозподіл внутрішньо управлінських повноважень, обумовлений *недоліками зосередження «оборонного» блоку апарату глави держави під одним керівництвом*.

Зазначимо, що державне фінансування апарату Президента України на 2009 рік за такими показниками, як забезпечення діяльності Президента України та обслуговування діяльності глави держави і його апарату, істотно зменшилось на 38,5 % і 36 % відповідно до минулого року [7]. Разом із тим, у даному разі слід брати до уваги те, що фінансова, функціональна та організаційна складові невід'ємно взаємопов'язані та взаємоза-

³ І безперечно, що одним із «найістотніших» стало, наприклад, перетворення Служби підготовки виступів Президента України на Головну службу комунікацій, як за Указом від 07.11.2008 р. № 1002/2008.

лежні. А оскільки жодних змін ані у повноваженнях, ані у структурі апарату Президента України не проводилось, як ми вже відмічали, *прогнозованим наслідком цього є зниження продуктивності системи забезпечення діяльності глави держави.*

Саме з цих причин, а також з метою перебудови недосконалої владно-управлінської вертикалі в Секретаріаті Президента України Указом від 10.07.2009 р. № 534/2009 [19] визначається нова організація апарату глави держави. Перше, на що слід зауважити – це збільшення кількості перших заступників Глави Секретаріату з одного до двох за рахунок загальної кількості звичайних заступників очільника апарату глави держави. Вважаємо, що означене проводилось в рамках *підвищення ролі Глави Секретаріату Президента України⁴ в управлінні апаратом глави держави.* Відтак, за Указом № 534/2009 нарешті була припинена неоднозначна практика опосередкованого підпорядкування заступників Глави Секретаріату керівнику апарату глави держави лише через його першого заступника, який раніше посуті і здійснював управління поточною діяльністю Секретаріату Президента України. Поряд із цим ряд важливих підрозділів апарату глави держави було перепідпорядковано безпосередньо Главі Секретаріату [19], зокрема таких, як поновлена Головна служба підготовки виступів, Служба аналізу та оперативного реагування (створена замість Головної служби політичного та ситуативного аналізу), а також новостворена Контрольна служба.

При цьому, якщо аналітична складова вказаної Служби аналізу та оперативного реагування є цілком доречною, то яке *«оперативне реагування»* можливе з боку Секретаріату Президента України та на що саме, є

⁴ Вочевидь, що каталізатором цих реорганізаційних змін стало призначення Президентом України нового Глави Секретаріату, як за Указом від 19.05.2009 р. № 339/2005 [20].

незрозумілим. Якщо виходити суто з правової бази діяльності даного допоміжного органу глави держави, то відповідно до пп.1, 13, 14 п.4 Положення про Секретаріат від 04.11.2005 р. [4], діяльність Секретаріату Президента України зосереджена в основному на створенні умов для прийняття главою держави певних рішень. *Але ні самотійно приймати обов'язкові для інших суспільних інституцій рішення, ні втілювати рішення Президента України з питань державного управління апарат Президента України не може,* позаяк це не орган державної влади, він є саме робочим, а не виконавчим апаратом глави держави.

Щодо новоствореної Контрольної служби, то її формування проводилось на основі наших доводів [1] про доцільність організації в складі апарату Президента України такої служби контролю, завданням якої було би проведення як зовнішнього контролю виконання рішень Президента України, так і внутрішнього контролю за здійсненням працівниками апарату своїх повноважень, дотриманням ними приписів законодавства. Також досить правильним вважаємо нарешті створення в якості окремого підрозділу апарату Президента України *Прес-служби глави держави,* яка й опікується виконанням передбаченого пп.15, 16 п.4 Положення від 04.11.2005 р. «створення умов для доступу громадськості до інформації про діяльність глави держави» та організації публічного обговорення ініціатив Президента України [4]. Однак особливої потреби у виокремленні в структурі Секретаріату Президента України в якості окремого елемента Прес-секретаря Президента України ми не вбачаємо. Хоча він і має дещо специфічні та відповідальні повноваження по представленню засобам масової інформації офіційної позиції глави держави, але все ж в межах апарату Президента України він повинен розглядатись, передусім, як єдине ціле з Прес-службою, яку Прес-секретар не координує, як заступники Глави Секретаріату, а здійснює безпосереднє

керівництво.

Доволі неоднозначним кроком в оптимізації системи забезпечення діяльності глави держави стала ліквідація посади Повноважного представника Президента України з питань додержання прав і свобод людини і громадянина зі складу апарату глави держави⁵ [19]. З одного боку, як ми вже зазначали [21], *Повноважний представник так і не став дієвим елементом захисту прав людини в Україні*, і в умовах обумовленого фінансовою кризою скорочення бюджетного фінансування його існування могло бути не раціональним. Але з іншого боку, потреба у даному інституті витікає з положень ч.2 ст.106 Конституції України [3], за якими Президент України виступає в якості гаранта додержання прав і свобод людини і громадянина, а перспективою його розвитку мало би стати навіть введення посади Уповноваженого Президента України з прав людини. Так чи інакше, інститут Повноважного представника Президента України з питань додержання прав і свобод людини і громадянина так і не досягнувши своєї мети був так само раптово згорнутий, як і ряд інших недовготривалих ініціатив глави держави, зокрема й розглянутий нами раніше [1] інститут Представника Президента України на Чорнобильській АЕС.

Вказані висновки підтверджує й практика організації іншого представництва глави держави, а саме Представника Президента України з міжнародних питань енергетичної безпеки. Як ми вже відмічали [5], *існуюча модель організації даного Представника Президента України⁶ наділяє його суто фо-*

⁵ Хоча суто формально відповідний Указ Президента України від 05.04.2007 р. № 276/2007, яким засновувався інститут Повноважного представника, так скасований і не був.

⁶ Плутанина з найменуванням якого як Представника (за Указом від 10.07.2009 р. № 534/2009) чи Уповноваженого Президента України (за Указом від 16.12.2008 р. № 1161/2008) скоріш за все пов'язана з прихованим звільненням тодішнього Уповноваженого Президента України з міжнародних питань енергетичної безпеки

рмально-правовим статусом, більше політичною, аніж реальною роллю у забезпеченні діяльності глави держави. Тому й доцільність його існування, втім як і існування іншого новоствореного інституту Уповноваженого Президента України з питань безпеки заходів з проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу, викликає певні сумніви.

При цьому, коло повноважень даного Уповноваженого Президента України, відповідно до Указу від 10.07.2009 р. № 534/2009, зводиться лише до аналізу стану забезпечення безпеки заходів з проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та підготовки пропозиції щодо удосконалення забезпечення безпеки таких заходів⁷ [19]. Тобто інакше кажучи, *практичної потреби у посадовці з таким високим статусом, що не може реально впливати на забезпечення безпеки означених заходів, та функції якого цілком можуть виконуватись силами аналітичних і дорадчих підрозділів апарату глави держави, не було.* Тим більше, що і підпорядковувався вказаний Уповноважений Президента України не главі держави як би то мало бути, і не керівнику його апарату як практикується, а одному з сімох заступників Глави Секретаріату Президента України. Усе це в комплексі, як і відносно деяких інших представників і уповноважених глави держави, дозволяє стверджувати про наявність суто політичного підґрунтя запровадження посади Уповноваженого Президента України з питань безпеки за-

Указом від 21.07.2009 р. № 561/2009 [22] вже після «реорганізації» Уповноваженого в Представника.

⁷ Проте хіба Президент України компетентний вирішувати питання забезпечення безпеки під час проведення масових спортивних заходів? Ці завдання та функції належать не главі держави, а відповідно до ст.10 Закону України «Про міліцію» від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ [23] та ст.9 Закону України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» від 26.03.1992 р. № 2235-ХІІ [24] покладені на міліцію та внутрішні війська.

ходів з проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу.

Поза цим, дещо неочікуваним стало передбачене Указом № 534/2009 [19] об'єднання Служби забезпечення зв'язків з Конституційним Судом України та Служби з представництва у судах України інтересів Президента України, створених ним допоміжних органів і служб у єдиний підрозділ. На нашу думку, це є наслідком викривлень у розумінні сутності представництва глави держави у Конституційному Суді України та судах загальної юрисдикції. Поперед усього, слід зважати на те, що безпосереднє представництво інтересів Президента України у єдиному суді конституційної юрисдикції здійснює не ця Служба, а заступник Глави Секретаріату – Представник Президента України у Конституційному Суді, який не входить до складу означеного підрозділу, який власне і виступає в якості робочого апарату Представника глави держави у Конституційному Суді України. Представництво Президента України у судах загальної юрисдикції має дещо вужчий зміст та полягає саме у процесуальному представництві Президента України у конкретних справах. Тому *таке поєднання суто юридичної практики з допоміжно-забезпечувальною діяльністю є щонайменш недоцільним*, принаймні, в межах одного підрозділу апарату глави держави.

Окремо маємо акцентувати увагу на Головній службі з питань міжнародного співробітництва, яка за Схемою організації Секретаріату Президента України в редакції Указу № 1161/2008 [18] мала найменування Головна служба зовнішньої політики. Так, апарат глави держави згідно відповідного Положення від 04.11.2005 р. [4] не наділений повноваженнями ані у зовнішньополітичній, ані у міжнародній сфері. Більше того, за Положенням про МЗС України, затвердженим постановою Уряду від 12.07.2006 р. № 960 [25], забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин покладено не на апарат Президента України, а на Міністерство

закордонних справ; щодо організації зарубіжних візитів і проведення протокольних заходів, то в Секретаріаті вже функціонував інший підрозділ – Головна Служба Державного Протоколу і Церемоніалу [19]. Оскільки жодної вказівки на коло міжнародних питань, якими би могла опікуватись Головна служба з питань міжнародного співробітництва, правова база організації та діяльності Секретаріату Президента України не дає, тому й робимо висновок про *недоцільність існування даного підрозділу в структурі апарату Президента України в умовах фінансово-економічної кризи в державі*.

Відповідно до Указу Президента України від 18.11.2009 р. № 934/2009 [26], як ми і передбачали, до структури апарату глави держави був повернутий повноцінний на штатній основі інститут радників Президента України, що є необхідним і невід'ємним елементом дорадчого забезпечення діяльності глави держави. Хоча жодних сумнівів щодо доцільності таких змін в організації Секретаріату Президента України не виникає, однак *відмічаємо тут певну непослідовність розбудови апарату глави держави*, оскільки інститут радників, що був ліквідований у зв'язку з фінансовою кризою, поновлювався також за умов тієї ж фінансової кризи. Про актуальність і реальність фінансової кризи свідчить, наприклад, прийняття Верховною Радою України законів, спрямованих на подолання негативних наслідків фінансової кризи, у тому числі, й Закон України від 23.06.2009 р. № 1533-VI.

Щоправда у даному разі також маємо зважати і на передбачену Указом № 934/2009 нормативну чисельність радників Президента України у три посадові особи [26], що не становить істотного навантаження на Державний бюджет України, але й навряд чи є достатнім для належного дорадчого забезпечення діяльності Президента України. Взагалі, ще більших суперечностей в організацію діяльності радників глави держави вносить Указ Президента України від 01.12.2009 р. №

988/2009 [27], яким й затверджується відповідне Положення про Радника Президента України. Не розглядаючи детально усі особливості інституту радників глави держави, що є окремим об'єктом наукового вивчення, все ж відмітимо дві обставини. Положення від 01.12.2009 р. передбачає наявність як *штатних*, так і *позаштатних* радників Президента України, кількість останніх же не є обмеженою. У той же час не зовсім правильним є те, що позаштатні радники, не будучи державними службовцями та не несучи жодної відповідальності за виконання наданих їм широких повноважень, забезпечуються у своїй діяльності Секретаріатом Президента України на рівних з штатними радниками глави держави умовах.

Крім того, у очевидному протиріччі з ч.5 ст.15 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ [28] перебуває п.1 Положення від 01.12.2009 р. [27], за яким радники Президента України призначаються виключно за пропозицією Глави Секретаріату, тоді як Законом передбачене право глави держави *самостійно добирати працівників своєї патронатної служби*⁸.

Таким чином, щодо розглянутого підкреслимо наступне. По-перше, не зважаючи на об'єктивно обумовлену необхідність істотної реструктуризації апарату Президента України, розбудова Секретаріату Президента України відбувалась позапланово та не цілеспрямовано, деякі реорганізаційні зміни в системі забезпечення діяльності Президента України здійснювалось під впливом ряду суб'єктивних факторів й політичних чинників. По-друге, реформування Секретаріату Президента України, проведене у зв'язку з фінансовою кризою, не було достатньо зміс-

товним, мало формалізований характер і не спрямовувалось на реальну оптимізацію діяльності апарату глави держави. По-третє, практика формування Секретаріату Президента України як основного допоміжного органу глави держави в Україні однозначно доводить безперспективність його подальшої розбудови внаслідок викривлень у розумінні сутності інституту апарату глави держави.

Отже, в результаті усіх вищерозглянутих реорганізаційних змін в апараті Президента України, що довели неефективність запровадженої моделі побудови апарату глави держави в Україні та практики забезпечення діяльності Президента України, й виникла необхідність у ліквідації Секретаріату Президента України та подальшому створенні Адміністрації Президента України як за Указом від 25.02.2010 р. № 265/2010.

ЛІТЕРАТУРА

1. Зозуля О. І. Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності : монографія / О. І. Зозуля ; за ред. О. В. Марцеляка. – Х. : Харків юридичний, 2008. – 304 с.
2. Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» : від 31.01.2008 р., № 73/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 9. – Ст. 216.
3. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» : від 04.11.2005 р., № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.
5. Зозуля О. І. Уповноважений Президента України з міжнародних питань енергетичної безпеки у забезпеченні діяльності глави держави / О. І. Зозуля // Від громадянського суспільства – до правової держави : тези V Міжнародної наук. конф. студентів та молодих вчених (26-27 лютого 2010 р., м. Харків). – Х. : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2010. – С. 160–162.

⁸ У даному разі під таким правом слід розуміти не те, що Президент України може самостійно добирати собі радників або доручати це іншим особам, а те, що глава держави не зобов'язаний мати радників, але за потреби може їх призначати, та виключно за власним вибором.

6. Указ Президента України «Про Уповноваженого Президента України з міжнародних питань енергетичної безпеки» : від 23.01.2008 р., № 46/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 6. – Ст. 143.
7. Зозуля О. І. Тенденції сучасного формування фінансової основи діяльності апарату Президента України / Зозуля О. І. // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). – № 1.
8. Указ Президента України «Про створення Секретаріату Президента України» : від 14.10.2005 р., № 1445/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2650.
9. Указ Президента України «Про внесення змін до деяких указів Президента України щодо Секретаріату Президента України» : від 02.10.2006 р., № 814/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 40. – Ст. 2672.
10. Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» : від 24.12.2007 р., № 1244/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 98. – Ст. 3552.
11. Указ Президента України «Про внесення змін до пункту 10 Положення про Секретаріат Президента України» : від 15.02.2008 р., № 134/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 13. – Ст. 324.
12. Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» : від 24.03.2008 р., № 264/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 23. – Ст. 672.
13. Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» : від 27.03.2008 р., № 270/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 24. – Ст. 727.
14. Указ Президента України «Про деякі заходи щодо забезпечення скорочення видатків Державного бюджету України на утримання органів управління» : від 04.11.2008 р., № 997/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 84. – Ст. 2814.
15. Указ Президента України «Про граничну чисельність працівників Секретаріату Президента України» : від 05.10.2006 р., № 817/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 40. – Ст. 2674.
16. Указ Президента України «Про запровадження режиму жорсткого обмеження бюджетних видатків та інших державних витрат, заходи щодо забезпечення надходження доходів до бюджету і запобігання фінансовій кризі» : від 21.01.1998 р., № 41/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 3.
17. Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» : від 07.11.2008 р., № 1002/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 88. – Ст. 2946.
18. Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» : від 15.12.2008 р., № 1161/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 96. – Ст. 3166.
19. Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» : від 10.07.2009 р., № 534/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – Ст. 1833.
20. Указ Президента України «Про призначення В. Ульяновського Головою Секретаріату Президента України» : від 19.05.2009 р., № 339/2009 // Офіційний вісник Президента України. – 2009. – № 15. – Ст. 475.
21. Марцеляк О. В., Зозуля О. І. Повноважний Представник Президента України з питань додержання прав і свобод людини і громадянина: проблеми регулювання статусу / О. В. Марцеляк, О. І. Зозуля // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – 2008. – Вип. 9. – С. 154–160.
22. Указ Президента України «Про звільнення Б. Соколовського з посади Уповноваженого Президента України з міжнародних питань енергетичної безпеки» : від 21.07.2009 р., № 561/2009 // Офіційний вісник Президента України. – 2009. – № 22. – Ст. 747.
23. Закон України «Про міліцію» : від 20.12.1990 р., № 565-XII // ВВР Української РСР. – 1991. – № 4.
24. Закон України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» : від 26.03.1992 р., № 2235-XII // ВВР України. –

1992. – № 29. – Ст. 397.

25. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України» : від 12.07.2006 р., № 960 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 28. – Ст. 2022.

26. Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» : від 18.11.2009 р., № 934/2009 // Офіційний віс-

ник України. – 2009. – № 90. – Ст. 3042.

27. Указ Президента України «Про Радника Президента України» : від 01.12.2009 р., № 988/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 94. – Ст. 3205.

28. Закон України «Про державну службу» : від 16.12.1993 р., № 3723-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

Зозуля О. І. Зміст і наслідки останньої реорганізації Секретаріату Президента України / О. І. Зозуля // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 133–143 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10zoispu.pdf>

Виконано аналіз правових засад розбудови апарату глави держави в Україні, змісту і наслідків останніх реорганізацій Секретаріату Президента України, встановлено їх зв'язок з наступною організацією Адміністрації Президента України. Визначені спрямованості реформування апарату Президента України та раціональність проведених змін; надані пропозиції щодо вдосконалення інституту апарату глави держави в Україні.

Зозуля О.И. Содержание и последствия последней реорганизации Секретариата Президента Украины

Выполнен анализ правовых основ развития аппарата главы государства в Украине, содержания и результатов последних реорганизаций Секретариата Президента Украины, установлена их связь с последующей организацией Администрации Президента Украины. Определены направленности реформирования аппарата Президента Украины и рациональность проведенных изменений; представлены предложения по совершенствованию института аппарата главы государства в Украине.

Zozulja O.I. The Content and Consequences of the Last Reorganization of the Secretariat of President of Ukraine

The analysis of legal bases of development apparatus of the head of state in Ukraine, content and consequences of the recent reorganizations of the Secretariat of the President of Ukraine was performed, also it was established their liaison with the subsequent organization of the Administration of the President of Ukraine. The orientation of reformation apparatus of the President of Ukraine and the rationality of the changes was determined; it was provided suggestions for improving the institute of the apparatus of state in Ukraine.