

Еволюція структури президентського Секретаріату

Марія Кармазіна,
доктор політичних наук,
головний науковий співробітник
Інституту політичних і етнонаціональних досліджень
ім. І. Кураса НАН України

Секретаріат Президента України – структура, що прийшла на зміну Адміністрації Президента України на початку 2005 року, після того, як президентську посаду посів В. Ющенко. Сьогодні можна говорити, що Секретаріат Президента відрізняється не тільки від своєї попередниці, але й суттєво еволюціонував за час, що минув від моменту його утворення. Але чи була ця еволюція, так би мовити, позитивною, тобто кожні структурні зміни та перетворення відбувалися у відповідь на виклики часу і були свідченням зростання ефективності одного з механізмів у системі президентської влади, а чи тільки ознакою її бюрократизації? Чи сприяли вони зміцненню інституту президентства, зростанню його авторитету й удосконаленню процесу прийняття владних рішень, а чи тільки свідченням деградації демократичних зародків у структурі державної влади?

Приступаючи до аналізу змін, яких зазнав Секретаріат Президента України впродовж 2005 – 2008 років, найперше звернемо увагу на кілька моментів. Перший. Коли закінчувалися повноваження на президентській посаді Л. Кравчука, Адміністрація Президента складалася з 20 підрозділів (відповідно до Указу „Про деякі зміни в структурі Адміністрації Президента України” №455 від 13 жовтня 1993 р.), і, зокрема, з 17 різних служб (з міжнародних питань, з питань внутрішньої політики, з питань територій, інформаційної, прогнозно-аналітичної, Державного Протоколу, безпеки), відділів (загального, нагород, з питань громадянства, помилювання, листів і прийому громадян, оргтехніки і комп'ютеризації) та секторів (кадрів, контролю, господарського обслуговування), а також канцелярії. Крім того, в Адміністрації працювала група помічників та референтів. Ще два структурні підрозділи були спільними для Президента і Кабінету Міністрів – юридичне управління та прес-служба. Адміністрацію Президента

очоловав секретар.

Другий момент, на який варто звернути увагу, стосується трансформації Адміністрації Президента в наступний час, коли президентську посаду обійняв Л. Кучма. Впродовж двох термінів свого президентства він реорганізував свою адміністрацію неодноразово. Востаннє її було здійснено 20 серпня 2002 року відповідно до Указу „Про заходи щодо вдосконалення діяльності Адміністрації Президента України” №729, до якого, в свою чергу, впродовж наступних років вносилися певні зміни. Останні – указом №1284 від 20 жовтня 2004, тобто трохи більше, ніж за два місяці до закінчення повноважень Л. Кучми. Відтак остаточний вигляд Адміністрації Президента часів Л. Кучми був таким: глава Адміністрації та 9 його заступників, з яких два – перші („кучмівська десятка”); перший помічник Президента; прес-секретар Президента; а також: секретаріат Адміністрації Президента; група радників і помічників Президента; 11 головних управлінь – організаційно-кадрової політики та взаємодії з регіонами, з питань судової реформи, діяльності військових формувань та правоохоронних органів, аналітичне, контрольне, інформаційної політики, державно-правове, з питань зовнішньої політики, з питань внутрішньої політики, з питань звернень громадян, з питань забезпечення зв’язків з Верховною Радою України, Конституційним Судом і Кабінетом Міністрів; 7 управлінь – Державного Протоколу та Церемоніалу, стратегічних ініціатив, з питань адміністративної реформи, державних нагород та геральдики, з питань громадянства, з питань помилування, документального забезпечення; 4 постійні представники Президента (у Верховній Раді України, Конституційному Суді, Кабінеті Міністрів, на Чорнобильській АЕС); Уповноважений Президента з питань контролю за діяльністю СБУ; Секретаріат Національної ради з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування.

Таким чином, за часів Л. Кучми в Адміністрації Президента України перестали існувати підрозділи, спільні для Президента і Кабінету Міністрів, та відбулося значне її розростання. Усе це свідчило, поперше, про бюрократизацію президентської структури. По-друге, про бажання Президента, пов’язані, з одного боку, з розширенням кола своїх повноважень, з іншого – з прагненням збільшити сфери президентського впливу та контролю, в результаті чого й з’явилися, приміром, управління з питань судової реформи, діяльності військових формувань та правоохоронних органів чи були запроваджені посади постійних представників Президента в парламенті, Кабміні, Конституційному Суді та посада Уповноваженого „з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України”.

Старання Л. Кучми у напрямі розбудови Адміністрації стали тим, можна сказати, тлом і ґрунтом, на якому розпочав свою діяльність його наступник В. Ющенко. Реорганізація Адміністрації Президента в

Секретаріат розпочалася на другий день після того, як новий Президент України обійняв свою посаду. Наслідком тієї активної реорганізації і створення, а потім ліквідації та створення (14 жовтня 2005 р.) нового Секретаріату Президента України (СПУ), як і швидкої заміни одного керівника структури (Державного секретаря О. Зінченка) на іншого (з 7 вересня 2005 р. Державного секретаря, а з 22 вересня – Глави СПУ О. Рибачука), було те, що в кінці 2005 року структура СПУ набрала наступного вигляду. Очолював СПУ Глава, який мав трьох заступників (одного першого) та свою Службу Глави СПУ. Таким чином, кучмівська „десятка” була замінена чотирма особами та службою Глави Секретаріату. У той же час у межах СПУ з'явилися структури, яких не було в Адміністрації Л. Кучми: служба підготовки виступів Президента, прес-служба, офіс Президента. Крім того, у СПУ замість одного кучмівського управління з питань зв'язків з Верховною Радою України, Конституційним Судом України і Кабінетом Міністрів України постали три відповідні служби. Втім, Президент В. Ющенко, на відміну від свого попередника, не мав Постійного представника на Чорнобильській АЕС. Позбувся він і Уповноваженого з питань контролю за діяльністю СБУ.

У СПУ функціонували також ще 19 служб і головних служб (інформаційна, державно-правова, Державного Протоколу і Церемоніалу, матеріального забезпечення, моніторингу та зведення, політичного аналізу, зовнішньої, оборонної, правової політики, політики інституційного розвитку, соціально-економічної, гуманітарної політики, документального забезпечення, забезпечення діяльності комісії державних нагород та геральдики, забезпечення діяльності комісії з питань громадянства, забезпечення діяльності комісії у питаннях помилування, регіональної та кадрової політики, з питань звернень громадян та ситуаційного аналізу) та режимно-секретний відділ.

Вищевикладене дозволяє говорити, що, по-перше, третій Президент не прагнув відмовлятися від повноважень, які мав його попередник: підрозділи СПУ хоч і мали інші назви, але коло питань, якими вони опікувалися, судячи з їх назв, за деяким винятком практично було тим самим. Відтак сфера зацікавленого втручання Президента не зменшилася. По-друге, відбулося розростання структури СПУ – замість 28 структурних підрозділів в Адміністрації Л. Кучми до кінця першого року перебування при владі В. Ющенка в його Секретаріаті постало загалом 30 підрозділів.

Зверну увагу і на те, що впродовж свого першого президентського року В. Ющенко, як свідчить Указ №532 від 24 березня 2005 року „Питання Секретаріату Президента України”, то включав, то виключав як окремий підрозділ у структуру СПУ Службу радників та наукових консультантів. З'явився і зник Кабінет Президента України (функціонував впродовж лютого – вересня 2005 року і був досить великим: відповідно до президентського розпорядження №1113 від 11 липня, чисельність цього

структурного підрозділу становила 227 штатних одиниць). У вересні зник із Секретаріату Перший помічник Президента. Зрештою, як згадувалося, ліквідовувався Президентом і знову поставав сам Секретаріат та змінювався його керівник.

Можна говорити і про поступове кількісне зростання СПУ, про що дозволяє говорити президентське розпорядження №1088 від 10 червня 2005 року, яким В. Ющенко затвердив збільшення граничної чисельності працівників СПУ до 619 штатних одиниць (попередня „гранична чисельність”, затверджена Президентом 10 березня 2005 року, становила 565 працівників. Тобто за три місяці – з березня по червень – СПУ „приросла” 54 працівниками).

Далі простежимо особливості еволюції СПУ протягом 2006 – 2008 років.

У січні 2006 року в структурі Секретаріату з'являється ще один новий підрозділ – Головна комунікаційна служба. Нові структурні зміни [1] в СПУ почали відбуватися наприкінці 2006 року, що не в останню чергу зумовлювалося приходом (з 15 вересня) на посаду Глави СПУ В. Балогі. Так, впадає в око подвоєння кількості заступників Глави: у жовтні їх було вже 6 осіб (у тому числі два перших). У структурі знову з'явився підрозділ Радники Президента України, а також Головна служба з питань діяльності правоохоронних органів, що було своєрідним „відлунням Л. Кучми”, оскільки, як пам'ятаємо, управління, у компетенцію якого входила діяльність правоохоронних органів (разом з питаннями судової реформи та діяльності військових формувань), функціонувало наприкінці терміну перебування на посаді другого Президента України. Втім, в цілому структурне розмаїття СПУ дещо зменшилося, адже деякі раніш окремі служби зникли (як Служба підготовки виступів Президента) або були об'єднані. Як були об'єднані і посадові обов'язки ряду співробітників. Так, один з перших заступників Глави СПУ водночас став і Представником Президента у Кабінеті Міністрів. Загальна кількість підрозділів СПУ на кінець жовтня 2006 року – 26.

Показово, що, аналізуючи та порівнюючи діяльність своєї адміністрації з секретаріатом свого наступника, Л. Кучма звертав увагу, що середня зарплата працівників першої „була рівно у вісім разів меншою” від заробітної платні працівників другої [2]. Не знаємо, звідки інформацію черпав Л. Кучма, але, як свідчить постанова Верховної Ради від 21.06.2005 № 2677-IV „Про звіт про виконання Закону України „Про Державний бюджет України на 2004 рік”, 2004 року на обслуговування діяльності Президента України було виділено 39 615,4 тис. гривень, у тому числі на зарплату із загального та спеціального фондів відповідно 9 526,2 і 2 779,9 тис. гривень [3]. (Всього ж функціонування Президента у 2004 році обійшлося державі у 102 684,6 тис. грн.) 2005 року картина змінилася у бік зростання: на обслуговування діяльності Президента з Держбюджету було витрачено 53 835,8 тис. гривень, у тому числі на зарплату – 15 236,0

та 3 243,6 тис. гривень [4]. Тобто частка зарплати у коштах, виділених на обслуговування Президента, зросла, але, як свідчать офіційні дані, немає підстав твердити, що зарплати в СПУ за 2005 рік зросли у вісім разів. Всього ж на функціонування Президента 2005 року було витрачено з Держбюджету 135 973,5 тис. грн. Стосовно 2006 року можна говорити, що сума, виділена на обслуговування діяльності Президента, зросла до 63 766,5 тис. гривень, з яких 21 605,1 тис. гривень із загального фонду та 248,8 тис. гривень було витрачено на зарплати. Загальні витрати з Держбюджету-2006 на Президента становили 187 800,1 тис. грн.

2007 рік засвідчив подальше зростання бюрократичного апарату Президента. Так, у лютому в СПУ було введено нові структурні одиниці, які засвідчили, що В. Ющенко знову вдався до використання досвіду Л. Кучми: постала посада представника Президента на Чорнобильській АЕС. Особливо схожість з Л. Кучмою проступила в подальшому множенні президентських представників, про що свідчила поява підрозділу з розлогою назвою – Служба з представництва в судах України інтересів Президента України та створених ним консультативних, дорадчих та інших допоміжних служб [5].

У березні того ж року збільшилася кількість заступників В. Балого – до семи осіб. А у червні їх уже стало вісім. У червні ж в СПУ було введено посаду Повноважного Представника Президента з питань прав і свобод людини і громадянина, а Служба забезпечення зв'язків з Конституційним Судом України змінила свою назву — тепер це Служба забезпечення зв'язків з Конституційним Судом України та Центральною Виборчою Комісією. Тобто В. Ющенко, розширюючи свої „зв'язки”, пішов далі Л. Кучми, поширивши їх (а фактично вплив і контроль) і на ЦВК.

У вересні та листопаді 2007 року сталися чергові „структурні коливання” в межах СПУ. Спочатку кількість його підрозділів збільшилася з 28 до 29, а потім зменшилася до 27. Так, у вересні було введено посаду Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю СБУ, тобто аналогічну тій, яка існувала в часи „пізнього Кучми” [6]. У листопаді ж функції цього уповноваженого були об'єднані з функціями одного із заступників Глави СПУ. Замість Служби Глави СПУ постала Головна служба організаційного забезпечення. Зникла посада Представника Президента на ЧАЕС [7].

Своєрідним заключним акордом 2007 року в структурних змінах СПУ став грудень, коли одному із заступників було передано і функції Представника Президента у Верховній Раді України. Крім того, було поновлено службу підготовки виступів Президента. Держбюджету Президент України 2007 року обійшовся у 226 161,7 тис. грн. Тобто за три (з 2005 до 2007 року) Президент „подорожчав” більше, ніж удвічі (витрати 2004 року становили 102 684,6 тис. грн.).

2008 рік засвідчив, що бюрократичний порив Президента та його Секретаріату перевершив аналогічні поривання Л. Кучми та його команди.

Так, якщо ще наприкінці 2007 року Глава СПУ мав вісім заступників (одного – першого), то в січні 2008 року їх було вже дев'ять, а у березні десять. Тобто „кучмівська десятка”, від якої В. Ющенко ніби відхрестився 2005 року, за три роки стала „динадцяткою”.

Наскільки гострою була потреба у такій кількості заступників? Якщо порівняти обсяги повноважень заступників Глави СПУ, наприклад, наприкінці 2005 року та на початку 2008 року, то побачимо наступне. У жовтні 2005 року в підпорядкуванні першого заступника Глави СПУ та просто заступника було по 9 підрозділів Секретаріату. Правда, трьома (службами забезпечення зв'язків з парламентом, Кабінетом Міністрів і Конституційним Судом) з дев'яти підрозділів заступник керував разом з Головою СПУ. На початку 2008 року ситуація була іншою. Згідно з Схемою розподілу обов'язків, обсяг повноважень першого заступника Глави передбачала керівництво вісьмома заступниками. Крім того, його повноваження поширювалися на головну службу соціально-економічного розвитку та службу забезпечення зв'язків з парламентом і урядом, які були водночас у сфері повноважень одного із заступників та заступника – представника Президента у Верховній Раді. Загальна ж картина розподілу повноважень свідчить, що заступники керували одним – трьома підрозділами. Тобто у порівнянні з 2005 роком напруженість праці в СПУ помітно зменшилася.

У січні 2008 року в структуру СПУ було введено ще одну посаду – Уповноваженого Президента України з міжнародних питань енергетичної безпеки. Було створено й нову службу – Головну службу з питань освіти, науки та інноваційного розвитку. Розростання бюрократичної структури – СПУ, складається враження, було своєрідною відповіддю на якісь виклики часу. Втім, якщо взяти до уваги події в енергетичній сфері кінця 2008 – початку 2009 року, то можна побачити, що зусилля уповноваженого були малоефективними. Як невідчутною була й позірна увага Президента до проблем освіти і науки.

4 листопада 2008 року Президент видав Указ №997 „Про деякі заходи щодо забезпечення скорочення видатків Державного бюджету України на утримання органів управління” [8]. У ньому, з-поміж іншого, вказувалося, що з метою забезпечення скорочення видатків Держбюджету України на утримання органів управління мають бути скорочені видатки на утримання СПУ і, відповідно, його чисельність, яка повинна була не перевищувати 550 осіб.

Наслідком безпосереднього скорочення (див. президентський указ №1002 [9]) стало зникнення однієї посади заступника Глави СПУ (тобто заступників залишилося „тільки” дев'ять). Зникла й Головна служба з питань освіти, науки та інноваційного розвитку, яка, не проіснувавши й року, виявилася, на думку В. Ющенка, найменш йому потрібною. Відмовився Президент і від служби підготовки виступів, що функціонувала з грудня 2007 року. Проте з'явилася Головна служба

комунікації. Скоротили й президентських радників, яких, за нашими підрахунками, було 17 осіб. Втім, можна сказати, що це скорочення було досить умовним, оскільки накази про звільнення з'явилися 7 листопада, а 27 листопада процес пішов у зворотному напрямі: п'ятеро осіб було знову призначено радниками. У грудні й січні 2009 року В. Ющенко підписав накази про призначення радниками ще двох осіб. Втім, що впадає в око, до Схеми розподілу обов'язків [10], що побачила світ 15 грудня, радники як структурний підрозділ СПУ чомусь не потрапили. Хоча в попередні часи, починаючи з жовтня 2006 року, їх присутність в СПУ відзначалася в аналогічних Схемах.

Слід звернути увагу й на ще один момент діяльності СПУ. З-під пера усіх українських президентів час від часу виходили акти, з позначками „опублікуванню не підлягає” або „не для друку”. У березні 2008 року уряд ухвалив рішення про зняття позначки „не для друку” з 1410 актів, виданих протягом 1991 – 2005 років, а Міністерство юстиції розсекретило 1015 з них, а решті надало гриф „для службового користування” (ДСК). А от Секретаріат Президента відмовився розкрити хоча б назви нормативних актів з грифом „опублікуванню не підлягає”, ухвалених до (звернімо увагу!) 2005 року [11]. Як відзначив представник Харківської правозахисної групи, такі документи можна поділити на кілька груп: документи, які свідчать про корупційні дії, про пільги та преференції для вищих посадових осіб, кулуарні політичні домовленості, перспективні плани розвитку різних галузей економіки та документи, що стосуються державних інвестицій [12]. Небажання В. Ющенка і його Секретаріату розкривати „таємниці Л. Кучми” досить промовисті. Це свідчить, що В. Ющенко з Л. Кучмою єднає щонайменше ігнорування законів держави, інтересів суспільства, того суспільства, яке не так давно виходило на Майдан, протестуючи проти непрозорості прийняття рішень, а отже й проти корумпованості влади, подвійних стандартів можновладців. Ось тут і варто нагадати, що, прагнучи здобути президентську посаду, В. Ющенко заявляв, що бачить Україну державою, „де влада користується довірою і повагою громадян”, де „державні чиновники компетентні і законослухняні”. Майбутній Президент проголошував, що не дозволить „зловживати владою”, „обмежувати права і свободи громадян”, не дозволить корупцію і хабарництво, на яких трималася „попередня влада” [13]. Серед обіцяних „десяти кроків назустріч людям” В. Ющенко був і такий: „Змусити владу працювати для людей, повести рішучу боротьбу з корупцією” [14]. Та між словом і ділом пролягла прірва...

Вищевикладене дозволяє твердити, що у 2005 – 2009 роках Президент ні на мить не залишав свій Секретаріат у стані спокою: реорганізації відбувалися одна за одною. Втім, немає жодних підстав вважати, що це хоч трохи сприяло зростанню ефективності діяльності Президента, його управлінню державою в цілому та регіонами зокрема. Натомість неодноразово на адресу ющенківського Секретаріату сипалися

звинувачення у зруйнуванні вертикалі влади, у намаганні створити на Банковій „другий уряд”, який би підміняв „перший”. Секретаріат став епіцентром, у якому зароджувалися конфлікти між Президентом і Прем'єром, у парламентській коаліції та у пропрезидентській силі, яку уособлювала „Наша Україна”. Опоненти Президента закидають В. Ющенкові, що „на жаль, у нас в Україні прізвище Президента не ЮЩЕНКО, а БАЛОГА. На жаль, сьогодні Президентом керує голова Секретаріату Президента” [15]. І справді, з вуст Глави СПУ лунає надто багато заяв, які часто „випереджають” заяви самого Президента. Така активність, зрозуміло, не додає авторитету як самому Президентові, так і його Секретаріату. Відтак негативні оцінки на адресу СПУ лунають вже не тільки з вуст теперішніх опонентів В. Ющенка: їх висловлюють і попередники В. Балого на посаді. Так, у грудні 2008 року О. Рибачук зазначав, що „ефективність Глави Секретаріату не оцінюється кількістю його заяв. Ефективність роботи вимірюється рейтингом Президента. А те, що робить нині пан Балоба, підвищенню рейтингу ніяк не сприяє” [16]. І справді, якщо у січні 2008 року дії глави держави, за даними „ФОМ-Україна”, підтримували 34,8 % і не підтримували 56 % громадян України, то в середині лютого 2009 року їх підтримує 5,3 % населення, а не підтримує 90,7 % [17].

Розгледіти конструктив у діяльності СПУ надалі стає все важче і важче, а Президент, який за кілька років розгубив свій рейтинг популярності у електорату, сьогодні все більше асоціюється з руйнівною силою, дотик якої до будь-чого викликає деструкцію, злам, дискредитацію того, що ще вчора було безсумнівним.

Література:

1. Див.: Президент України; Указ, Схема від 02.10.2006 № 814/2006 Про внесення змін до деяких указів Президента України щодо Секретаріату Президента України (Схема розподілу обов'язків між Главою Секретаріату Президента України, його першими заступниками та заступниками, закріплення за ними структурних підрозділів) – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=9&user=o4y2006>

2. **Кучма Л. Д.** После майдана: Записки президента. 2005 – 2006. – К., М., 2007. – С. 151.

3. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1344-15>

4. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?find=1&textl=1&user=o1y2006&text=%E4%E5%F0%E6%E0%E2%ED%E8%E9+%E1%FE%E4%E6%E5%F2&x=0&y=0>

5. Президент України; Указ, Схема від 26.02.2007 № 143/2007 Питання Секретаріату Президента України (Схема розподілу обов'язків між Главою Секретаріату Президента України, його першими заступниками

та заступниками, закріплення за ними структурних підрозділів) – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=143%E0%2F2007>

6. Президент України; Указ, Схема від 03.09.2007 № 815/2007 Про внесення змін до Схеми розподілу обов'язків між Головою Секретаріату Президента України, його першими заступниками та заступниками, закріплення за ними структурних підрозділів (Схема) – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=815%E0%2F2007>

7. Президент України; Указ, Схема від 09.11.2007 № 1079/2007 Про внесення змін до деяких указів Президента України та визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 19 лютого 2007 року № 120 (Схема розподілу обов'язків між Головою Секретаріату Президента України, його першими заступниками та заступниками, закріплення за ними структурних підрозділів) – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1079%E0%2F2007>

8. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997%E0%2F2008>

9. Президент України; Указ, Схема від 07.11.2008 № 1002/2008 Питання Секретаріату Президента України <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1002%E0%2F2008>

10. Президент України; Указ, Схема від 15.12.2008 № 1161/2008 Питання Секретаріату Президента України (Схема розподілу обов'язків між Головою Секретаріату Президента України, його Першим заступником та заступниками, закріплення за ними структурних підрозділів) – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1161%E0%2F2008>

11. Що означає „не для друку”? // Дзеркало тижня. – 2009. – №7. – 28 лютого. – С. 6.

12. Там само.

13. [Листівка] „Вірю в Україну! Ющенко”. – К., 2005.

14. Там само.

15. В БЮТ заявили: к сожалению, в Украине фамилия Президента не Ющенко – <http://www.unian.net/rus/news/news-302946.html>

16. Олег Рибачук: „Эффективность работы Секретариата измеряется рейтингом президента” // Газета по-киевски. – 2008. – 2 декабря. – С. 6.

17. Президентом не довольны 90 % граждан... – <http://pravda.com.ua/ru/news/2009/2/16/88400.htm>