

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342.519(477)

### ТЕНДЕНЦІЇ СУЧАСНОГО ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ АПАРАТУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

*Зозуля О. І.*

*Центр суспільно-правових новацій, Харків, Україна*

Виконано аналіз практики і динаміки сучасного бюджетного фінансування організації та діяльності апарату Президента України, визначено його напрямки, зміст та особливості, а також встановлені причини й перспективи розвитку фінансового забезпечення діяльності Президента України.

**Ключові слова:** фінансова основа, апарат Президента України, Державний бюджет України

Як відомо, організація будь-якого органу публічної влади завжди передбачає наявність деяких обов'язкових елементів, ключове значення серед яких має права, матеріально-технічна та фінансова основа діяльності відповідного органу публічної влади. Щодо апарату Президента України раніше нами вже відмічалось [1], що правове забезпечення його організації та діяльності не у повній мірі врегульовують усі актуальні відносини та потребує комплексного удосконалення. При цьому, ця комплексність передбачає реформування апарату одразу за всіма напрямками його побудови та діяльності, а особливо – фінансовому, приймаючи до уваги виявлені порушення у фінансовій діяльності колишнього Секретаріату Президента України [1]. З огляду на це й вважаємо актуальним дослідження питань сучасного фінансового забезпечення діяльності апарату Президента України та його відповідності завданням і функціям.

Зазначимо, що питанням фінансової основи діяльності апарату Президента України раніше науковцями увага зовсім не приділялась. Саме тому метою нашої роботи є аналіз практики і динаміки бюджетного фінансування організації та діяльності апарату глави держави – Секретаріату Президента України, а також визначення його напрямків, змісту та особливостей. Новизна міститься у дослідженні фінансової основи діяльності апарату Президента України в нерозривному зв'язку з його правовою основою, встановленні взаємозалежності тенденцій фінансування забезпечення діяльності Президента України від актуальних суспільно-політичних процесів, а також у наданих пропозиціях із вдосконалення фінансової основи діяльності апарату Президента України.

Передусім, маємо наголосити, що фінансова основа будь-якого державного органу безумовно взаємозалежна і взаємопов'язана з його організацією та компетенцією. З огляду на це, безперечно, що Державний бюджет України на 2005 р., затверджений Законом від 23.12.2004 р. № 2285-IV [2], має виступати в якості віддзеркалення двічі проведеної у 2005 р. реорганізації апарату Президента України.

Поперед усього, заважимо, що ще до реорганізації Адміністрації в Секретаріат

Президента України Указом від 24.01.2005 р. за № 108/2005, названий Державний бюджет України визначив видатки за двома основними складовими фінансової основи апарату глави держави – забезпечення діяльності Адміністрації Президента України на рівні 54,8832 млн. грн. і обслуговування діяльності Президента України на рівні 39,1583 млн. грн. [2], що порівняно з 2004 р. відповідно зменшилось на 4,3 % та збільшилось на 9,7 %. Однак, виходячи з того, що через особливості правового статусу апарату Президента України кошти за цими двома статтями видатків де-факто спрямовувались на виконання повноважень апарату глави держави, зауважимо, що їх сукупний обсяг з урахуванням індексу інфляції (12,3 % [3]) загалом навіть був на 1 % більший, ніж у попередньому році.

Відмітимо, що серед одних із формальних причин вказаної реорганізації апарату Президента України була потреба у зменшенні ролі Адміністрації Президента України у державному управлінні та позбавлення її невластивих апарату глави держави функцій. При цьому, у дійсності формування «першого» Секретаріату Президента України за Указом від 27.01.2005 р. № 111/2005 та Указом від 24.03.2005 р. за № 532/2005, хоча так і не вирішувало актуальних проблем побудови апарату глави держави в Україні, але в цілому аж ніяк не призвело до обмеження його повноважень, окремі з яких були навіть дещо розширені [1]. Саме це й мало наслідком збільшення видатків на утримання Секретаріату Президента України (4,2382 млн. грн.) і на обслуговування діяльності Президента України (1,4145 млн. грн.) за Законом від 25.03.2005 р. № 2505-IV [4]. Таким чином, можна констатувати, що на практиці істотних змін в компетенції апарату Президента України не відбулось.

Друга реорганізація апарату Президента України 14.10.2005 р. Указами № 1442/2005 і № 1445/2005 призвела не тільки до виявлених Рахунковою палатою України порушень порядку використання державних фондів коштів, але й до юридичної неприпустимості використання «другим» Секретаріатом Президента України передбачених Державним бюджетом коштів на фінансування «першого» Секретаріату Президента України. Це обумовлено тим, що «другий» Секретаріат Президента України не є правонаступником «першого» і тому між ними взагалі відсутній будь-який правовий зв'язок. Інакше кажучи, «другий» Секретаріат Президента України фактично підмінив собою «перший» Секретаріат, привласнивши його державне фінансування, про що побічно йдеться в Указі від 14.10.2005 р. № 1445/2005 [5], яким Державне управління справами зобов'язується забезпечити фінансування «новоствореного» Секретаріату Президента України. Зауважимо, що Державний бюджет України на 2005 р. [2] (як втім і на наступні роки) був побудований таким чином, що кошти, які спрямовувались на апарат Президента України, за кодом програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету належали саме до Державного управління справами. Однак, так само як і перша реорганізація, друга реорганізація апарату Президента України жодним чином не передбачала як істотних змін у організації Секретаріату, так і зменшення її фінансової основи, на що вказує її збільшення за Законом від 03.11.2005 р. № 3050-IV [6], зокрема додатково виділялось 0,7756 млн. грн. на забезпечення діяльності Секретаріату Президента України та 5,68 млн. грн. на обслуговування діяльності Президента України.

Крім того, ряд змін в організації Секретаріату Президента України проводилися

й у 2006-2007 рр. переважно стосовно перегляду внутрішніх функцій та кількості структурних підрозділів апарату глави держави і заступників керівника Секретаріату Президента України, а також оптимізацію системи представників Президента України. Однак, ці зміни не стосувались перегляду компетенції апарату Президента України та введення додаткових повноважень, здійснення яких би потребувало залучення додаткових фінансових ресурсів. Більш того, Указом Президента України від 05.10.2006 р. за № 817/2006 навіть дещо знижувалась гранична чисельність працівників апарату Президента України, що начебто повинно було мати наслідком зменшення видатків на Секретаріат Президента України. Разом із тим, у дійсності як за Державним бюджетом на 2006 р., затвердженим Законом від 20.12.2005 р. № 3235-IV [7], так і за Державним бюджетом на 2007 р., затвердженим Законом від 19.12.2006 р. № 489-V [8], зберігається тенденція до збільшення фінансової основи апарату Президента України. Зокрема, за Державним бюджетом на 2006 р. видатки на забезпечення діяльності Секретаріату Президента України склали на 42,7 % (або на 28,263909 млн. грн.) більше ніж у попередньому році.

Як безперечний недолік розглядається проведене Державним бюджетом на 2006 р. [7] зменшення фінансової основи самого Президента України шляхом додаткового розподілу коштів, які раніше спрямовувались на обслуговування тільки його діяльності, ще й між Секретаріатом Президента та «іншими державними органами». Вважаємо, що таким чином було приховано збільшений обсяг видатків на Секретаріат Президента України, у тому числі із залученням додаткових 5 млн. грн. на обслуговування Президента України, його апарату та інших державних органів як за Державним бюджетом на 2006 р. Хоча Закон від 19.12.2006 р. № 489-V [7] і не розкриває, які саме «інші державні органи» розподіляють фінансування разом із главою держави та його апаратом, але вочевидь під ними слід розуміти інші допоміжні органи Президента України. Однак, маємо зважати на те, що у дійсності лише незначна частина допоміжних органів глави держави має організаційно-правову форму державного органу, тим більше що саме з цих мотивів відповідно до п.25 ч.4 Положення від 04.11.2005 р. за Указом № 1548/2005 [9] на Секретаріат Президента України і покладалось здійснення фінансового забезпечення решти допоміжних органів глави держави. Відтак, вбачаємо недоцільним зменшення фінансування Президента України на користь фактично тільки одного його Секретаріату, натомість у межах фінансової основи апарату Президента України міг би бути гарантований певний обсяг видатків на забезпечення функціонування деяких інших допоміжних органів глави держави.

Разом із тим, частина вищезначених недоліків фінансування забезпечення діяльності Президента України була виправлена Державним бюджетом України на 2007 р. [8]. Так, в якості напрямку державного фінансування встановлювалось організаційне, інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності вже не Секретаріату Президента України, а самого Президента України, що більше відповідає практичній спрямованості цих коштів, статусу і функціям апарату глави держави. При цьому, зауважимо, що приріст цих видатків з урахуванням індексу інфляції (11,6 % [3]) відносно тих, що виділялись на забезпечення діяльності Секретаріату Президента України, склав 9,8 % або 10,3067852 млн. грн. З огляду на

це, вважаємо можливим розширення видів забезпечення діяльності Президента України, здійснення яких фінансується державою, включивши до їх числа правове, дорадче, консультативне та інше забезпечення діяльності Президента України, що створило би міцну фінансову основу їх реалізації, покладеної згідно Положення від 04.11.2005 р. на Секретаріат Президента України [9].

Таким чином, за Державним бюджетом на 2007 р. фінансова основа утримання (а не діяльності) апарату Президента України була обмежена лише частиною в загальній сукупності видатків на обслуговування діяльності Президента України, його Секретаріату та інших допоміжних органів. При цьому, з огляду на раніше вже розглянутий формат відносин у площині «Президент України – апарат – система допоміжних органів» [1] і практику організації системи забезпечення діяльності глави держави, допускаємо пріоритетність спрямування вищеназваних фондів коштів саме на утримання Секретаріату Президента України. Вартий уваги і розмір такого фінансування, яке становило 75,6307 млн. грн. [8], що на близько на 1,9 млн. грн. більше, ніж фінансування забезпечення діяльності апарату Президента України у 2005 р. (із урахуванням індексу інфляції за 2005 р. – 10,3 % та за 2006 р. – 11,6 % [3]). Отже, підкреслимо, що так чи інакше Державний бюджет на 2007 р., хоча прямо і не передбачає ріст видатків на Секретаріат Президента України, але у той же час закладає доволі істотну фінансову основу апарату Президента України.

Збільшення видатків на забезпечення діяльності глави держави було закладено і наступним Державним бюджетом на 2008 р., затвердженим Законом України від 28.12.2007 р. № 107-VI [10]. Відповідно до офіційного рівня інфляції у 16,6 % за 2007 р. обсяги державного фінансування на 2008 р. за умови збереження існуючих функцій і структури апарату Президента України мали би складати близько 134,765 млн. грн. на забезпечення діяльності Президента України і 88,185 млн. грн. на обслуговування діяльності глави держави та його апарату. На час прийняття Державного бюджету на 2008 р. в організації Секретаріату Президента України були проведені лише деякі окремі незначні зміни, зокрема щодо збільшення кількості заступників керівника апарату та представників Президента України (Мається на увазі Представник Президента України на ЧАЕС та Повноважний Представник Президента з питань додержання прав і свобод людини і громадянина, функціональна придатність яких вважається досить сумнівною. Докладніше див. [1]), а також формування Служби з представництва глави держави у судах як за Указами від 19.02.2007 р. № 120/2007, від 26.02.2007 р. № 143/2007, від 05.04.2007 р. № 276/2007, від 06.06.2007 р. № 507/2007. Однак, попри це видатки на апарат Президента України знову незрівнянно збільшувались, а саме на забезпечення діяльності Президента України виділялось вже 152,3885 млн. грн. (абсолютний приріст – 13 %), а на обслуговування діяльності глави держави та його апарату – 103,6516 (абсолютний приріст – 17,5 %) [10]. Таким чином, практика та динаміка росту фінансування апарату Президента України свідчить про його спрямування на активне виконання Секретаріатом Президента України не врегульованих правом повноважень у порядку пп.25 п.4 Положення про Секретаріат Президента України від 04.11.2005 р. [5].

Визначальним для подальшого розвитку фінансової основи діяльності апарату Президента України став Указ від 04.11.2008 р. № 997/2008, яким передбачався ряд

заходів щодо «забезпечення скорочення видатків Державного бюджету України... на утримання Секретаріату Президента України» та інших допоміжних органів глави держави [11]. При цьому, даним Указом і не проводилось кардинальних реформ системи забезпечення діяльності Президента України, що обмежилось лише зменшенням граничної чисельності працівників ряду допоміжних органів глави держави, у тому числі Секретаріату Президента України на 45 штатних одиниць, та ліквідацією (у дійсності ж виведенням поза штат Секретаріату) радників Президента України.

Не дивлячись на це, за Державним бюджетом на 2009 р., затвердженим Законом України від 26.12.2008 р. № 835-VI, видатки на забезпечення діяльності Президента України дійсно скоротились на 71,898 млн. грн. (рівень інфляції по індексу споживчих цін за 2008 р. склав 22,3 % [3]). Відтак, переносячи на 2009 р. фінансування, передбачене Державним бюджетом на 2008 р. (152,3885 млн. грн.) з урахуванням вказаного індексу інфляції, реальний обсяг видатків за цією статтею у 2009 р. мав би скласти 186,3711355 млн. грн., тоді як у дійсності дорівнював 114,4726 млн. грн. (від'ємний приріст за рік – 38,5 %) [12], а на обслуговування діяльності глави держави та його апарату скоротились на 45,716 млн. грн. (від'ємний приріст за рік – 36 %). Підкреслимо, що таке істотне та нехарактерне для апарату Президента України зменшення його фінансової основи, яка за Законом України від 03.02.2009 р. № 908-VI втратила ще 6 млн. грн. [13], жодним чином не було пов'язане чи узгоджене з існуючою на тоді правовою організацією Секретаріату Президента України. Відповідно до цього, розглядаємо як негатив необґрунтоване різке зменшення державного фінансування апарату Президента України, що врешті-решт може знизити продуктивність системи забезпечення діяльності глави держави. Крім того, наголошуємо, що будь-які зміни як у правовій, так і фінансовій основі апарату та інших допоміжних органів Президента України, повинні обов'язково мати комплексний характер.

Окремо слід акцентувати увагу на одному досить суперечливому напрямку бюджетного фінансування – створення автоматизованої системи інформаційно-аналітичного забезпечення апарату Президента України, що здійснюється кілька років, починаючи з 2004 р. Зокрема, вбачається доволі сумнівною раціональність реалізації настільки витратного та тривалого проекту. Так, у 2004 р. на створення означеної автоматизованої системи виділялось 7,2 млн. грн., у 2005 р. – 3,340 млн. грн. [2], у 2006 р. – 10,3706 млн. грн., у 2007 р. – 5,4064 млн. грн., у 2008 р. – 4,109 млн. грн. [10] і у 2009 р. лише 0,3855 (з 03.02.2009 р. – 0,0855 млн. грн.) млн. грн. Відмітимо, що сукупний обсяг видатків за 2004-2009 рр. із урахуванням індексу інфляції станом на 01.01.2010 р. складає близько 55,454 млн. грн. Прикладом використання цих коштів є передбачені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.09.2007 р. № 805-р результати створення даної АС, а саме – модернізація локальних обчислювальних мереж Секретаріату Президента України та придбання комп'ютерного обладнання, програмного забезпечення та витратних матеріалів [14]. На нашу думку, навряд чи існує необхідність у подальшому виділяти на вказані завдання окреме від обслуговування діяльності апарату Президента України фінансування, тим більше, в подібних обсягах.

Поза цим зазначимо, що проектом Закону «Про Державний бюджет України на

2010 рік» від 15.09.2009 р. реєстр. № 5000 знову закладалось збільшення фінансової основи апарату Президента України, зокрема пропонувалось виділити на забезпечення діяльності Президента України у розмірі 135,881 млн. грн. (приріст складає 5,7 %), а на обслуговування діяльності глави держави та його апарату – 100,5753 млн. грн. (приріст складає 19,3 %) [15]. Отже, зменшення видатків на апарат глави держави у 2009 р. слід розглядати як таке, що було зумовлене зовнішніми чинниками та мало тимчасовий характер. Так чи інакше, за Указом Президента України від 25.02.2010 р. № 265/2010 Секретаріат Президента України був ліквідований, натомість створений інший апарат глави держави – Адміністрація Президента України [16]. Згідно цього фінансова основа Адміністрації Президента України має визначатись вже за новими принципами та у відповідності до її організації та повноважень.

Таким чином, щодо розглянутих питань підведемо ризик. Передусім, відмітимо, що розвиток фінансової основи діяльності апарату Президента України характеризується неправильно визначеними пріоритетами фінансування та необґрунтованим збільшенням чи зменшенням видатків на апарат глави держави.

Вважаємо, що бюджетне фінансування має здійснюватись за трьома окремими напрямками – забезпечення діяльності Президента України; апарат Президента України; система допоміжних органів Президента України. Таким чином, по-перше, розмежовуються видатки на утримання апарату та на функціонування інших допоміжних органів глави держави. А по-друге, виділяється комплексна узагальнена стаття видатків на забезпечення виконання Президентом України його конституційних повноважень, що також відмежована від видатків на утримання апарату Президента України. У разі виникнення необхідності в цілеспрямованому фінансуванні окремих напрямків забезпечення діяльності Президента України, воно з метою гарантування може передбачатись Державним бюджетом, виключно в межах видатків на забезпечення діяльності глави держави. Крім того, варто відокремити фінансування системи забезпечення діяльності Президента України від фінансування Державного управління справами. Одним із ключових принципів фінансування вважаємо єдність та взаємообумовленість правової та фінансової основи діяльності апарату Президента України.

#### **Список літератури**

1. Зозуля О. І. Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності : [монографія] / [за ред. О. В. Марцеляка] / О. І. Зозуля. – Х. : Харків юридичний, 2008. – 304 с.
2. Про Державний бюджет України на 2005 рік : Закон України від 23.12.2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – Т. 1. – № 52. – Ст. 3431.
3. Індеси споживчих цін у 1991-2009рр. (до попереднього місяця) / Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/ct/cn\\_rik/isc/isc\\_u/isc\\_m\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/ct/cn_rik/isc/isc_u/isc_m_u.htm).
4. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України : Закон України від 25.03.2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 13. – Ст. 662.
5. Про створення Секретаріату Президента України : Указ Президента України від 14.10.2005 р., № 1445/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2650.
6. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» : Закон України від 03.11.2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 47. – Ст. 2935.

7. Про Державний бюджет України на 2006 рік : Закон України від 20.12.2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 52. – Ст. 3251.
8. Про Державний бюджет України на 2007 рік : Закон України від 19.12.2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 52. – Ст. 3477.
9. Питання Секретаріату Президента України : Указ Президента України від 04.11.2005 р. № 1548/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – Ст. 2833.
10. Про Державний бюджет України на 2008 рік : Закон України від 28.12.2007 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 1. – Ст. 1.
11. Про деякі заходи щодо забезпечення скорочення видатків Державного бюджету України на утримання органів управління : Указ Президента України від 04.11.2008 р., № 997/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 84. – Ст. 2814.
12. Про Державний бюджет України на 2009 рік : Закон України від 26.12.2008 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 100. – Ст. 3299.
13. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» : Закон України від 03.02.2009 р. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 13. – Ст. 394.
14. Про затвердження переліку завдань (проектів) Національної програми інформатизації на 2007 рік, їх державних замовників та обсягів фінансування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.09.2007 р. № 805-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 74. – Ст. 2760.
15. Розподіл видатків Державного бюджету України на 2010 рік / Проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» : від 15.09.2009 р., реєстр. № 5000 (поданий Кабінетом Міністрів України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
[http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=36140&pf35401=149542](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=36140&pf35401=149542).
16. Про першочергові заходи із забезпечення діяльності Президента України : Указ Президента України від 25.02.2010 р. № 265/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 16.

**Зозуля О. І. Тенденции современного формирования финансовой основы деятельности аппарата Президента Украины / О. И. Зозуля // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – Серия: Юридические науки. – 2010. – Т. 23 (62). № 1. 2010. – С. 56-62.**

Выполнен анализ практики и динамики современного бюджетного финансирования организации и деятельности аппарата Президента Украины, определены его направления, содержание и особенности, а также установлены причины и перспективы развития финансового обеспечения деятельности Президента Украины.

**Ключевые слова:** финансовая основа, аппарат Президента Украины, Государственный бюджет Украины

**Zozulja O. I. Trends of modern formation of financial base of activity of the Apparatus of the President of Ukraine / O. I. Zozulja // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2010. – Vol. 23 (62). № 1. 2010. – P. 56-62.**

The analysis of the practices and the dynamics of actual budget financing the organization and activity of the Apparatus of the President of Ukraine was made, was determined its directions, content and features, also was exposed the reasons and prospects development of funding support of the activities of the President of Ukraine.

**Keywords:** financial basis, the Apparatus of the President of Ukraine, the State Budget of Ukraine

*Надійшла до редакції 12.04.2010 р.*