

УДК 342.519(469+571)

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

АДМІНІСТРАЦІЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ: ПОШУК І АПРОБАЦІЯ МОДЕЛІ ЗДІЙСНЕННЯ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Ключові слова: *Адміністрація Президента, Російська Федерація, апарат глави держави, зовнішня політика*

Зовнішньополітична діяльність, як один із пріоритетних напрямків державної діяльності, характеризується наявністю власного механізму та форм її вироблення й реалізації, а також чітко окресленим колом суб'єктів її здійснення. При цьому, якщо в рамках правової держави повноваження та порядок діяльності таких суб'єктів, якими зазвичай виступають глава держави, парламент і уряд, доволі чітко визначаються законодавчим шляхом, то засади діяльності у сфері зовнішньої політики інших органів і, передусім, допоміжних органів суб'єктів зовнішньої політики регламентується цими ж суб'єктами самостійно, що може мати наслідком фактичне делегування зовнішньополітичних повноважень означеним допоміжним органам¹. Саме тому в рамках визначення належної форми організації зовнішньополітичної діяльності основного допоміжного органу Президента РФ *вбачається актуальним дослідження питань пошуку та апробації моделі здійснення зовнішньополітичної діяльності Адміністрацією Президента РФ*².

¹ При цьому, вказане стосується не лише Російської Федерації, але й інших держав. Зокрема, особливостями правової регламентації інституту Президента України допускається доволі широка участь Секретаріату Президента України в реалізації повноважень глави держави [1, с.84].

² Тут і далі виділення курсивом наші.

Зазначимо, що проблеми становлення діяльності Адміністрації Президента РФ у сфері зовнішньої політики не були комплексно розглянуті іншими науковцями, хоча в цьому контексті варто означити дослідження Н.Н. Скрипніковим [2] загальних підвалин побудови Адміністрації Президента РФ, яке частково висвітлює окремі аспекти названої проблематики. Тому, *метою даного дослідження є аналіз правових засад формування та запровадження моделі здійснення зовнішньополітичної діяльності Адміністрацією Президента Росії, а також визначення ролі апарату глави держави у виробленні та реалізації зовнішньої політики Російської Федерації. Новизна роботи міститься у встановленні особливостей та змісту пошуку моделі здійснення зовнішньополітичної діяльності, обсягів та засад правової регламентації її апробації, а також доцільності та напрямків подальшого вдосконалення зовнішньополітичної діяльності Адміністрації Президента РФ.*

Зазначимо, що із затвердженням Положення про Адміністрацію Президента РФ від 29.01.1996 р. № 117, апарат глави держави тепер вже маючи правовий статус державного органу з забезпечення діяльність Президента РФ, набув нового більшого обсягу повноважень у сфері реалізації зовнішньої політики Росії³. Так, за абз.4, 5 п.2 Положення [3], зовнішньополітичний напрямок діяльності Адміністрації Президента РФ полягав у вжитті *«необходимых мер по созданию условий»* для визначення Президентом РФ основних напрямків зовнішньої політики держави та здійснення Президентом РФ керівництва зовнішньою політикою Російської Федерації. При цьому, у даному формулюванні

³ При цьому, таке нормативно-правове врегулювання діяльності Адміністрації Президента РФ з зовнішньополітичних питань не можна розглядати як безпосередній наслідок прийняття основного закону держави, про що свідчить значний часовий проміжок між прийняттям Конституції Російської Федерації та затвердженням другого Положення про Адміністрацію Президента РФ.

акцентуємо увагу на здійсненні Адміністрацією Президента РФ так званих «необхідних заходів», тоді як порядок та суб'єкти віднесення тих чи інших заходів до «необхідних» або ж до «не необхідних» нормативним шляхом визначений не був. Взагалі, виходячи з наведеного зовнішньополітичного завдання апарату глави держави *Адміністрація Президента РФ отримала формальну змогу майже необмежено діяти з питань зовнішньої політики Росії, залишаючись при цьому в межах правового поля.*

Поза цим, зауважимо, що за нормою абз.10 п.2 даного Положення [3] виконання вказаних завдань здійснюється складовими Адміністрації Президента РФ (себто головними управліннями та інтегрованими допоміжними органами глави держави). Проте, як ми вже відмічали [4], не є правильним та ефективним у контексті формування оптимальної системи забезпечення діяльності глави держави перекладання на залежні інші допоміжні органи частини роботи самої Адміністрації Президента РФ. Окрім того, слід зважати, що *єдиним суб'єктом реалізації своїх повноважень може виступати лише Адміністрація Президента РФ*, тоді як діяльність її підрозділів не підлягає розгляду поза межами діяльності апарату глави держави.

Так чи інакше, Положенням від 29.01.1996 р. відповідно до поставлених завдань *не були належним чином розкриті конкретні функції Адміністрації Президента РФ з зовнішньополітичних питань*⁴. Відтак згідно абз.14, 16 п.2 Положення [3] така діяльність апарату глави держави зводиться лише до забезпечення взаємодії Президента РФ з державними органами та громадськими діячами іноземних держав і здійснення влас-

⁴ Окрім хіба що забезпечення збору та обробки інформації про соціально-економічні, політичні та правові процеси, що відбуваються закордоном (абз.17 п.2 Положення [3]), хоча *одне лише накопичення таких відомостей Адміністрацією Президента РФ прямо не стосується ані зовнішньої політики Росії, ані забезпечення діяльності глави держави.*

ної взаємодії з державними органами іноземних держав, громадськими об'єднаннями⁵. Однак, *будь-який взаємочин Адміністрації Президента РФ, у тому числі і з іноземними партнерами, не може бути окремою функцією апарату глави держави*, оскільки взаємодія є лише формою і засобом реалізації тих чи інших повноважень Адміністрації, у даному разі не висвітлених названим Положенням, що, наприклад, на практиці могли мати форму доручень Президента Росії.

Отже, нагальним у рамках *підвищення рівня правової регламентації побудови Адміністрації Президента РФ* виступає нормативне закріплення основних аналітичних, дорадчих і організаційних функцій апарату глави держави з забезпечення зовнішньополітичної діяльності Президента Росії, як-то вивчення світового і вітчизняного досвіду та практики вироблення і реалізації зовнішньої політики; підготовка пропозицій главі держави з питань вдосконалення нормативно-правових підвалин формування і впровадження зовнішньої політики; участь у організації та забезпеченні проведення зовнішньополітичних заходів за участю глави держави; координація діяльності інших спеціалізованих допоміжних органів глави держави з питань зовнішньої політики тощо.

Разом із неоднозначними змінами у зовнішньополітичних завданнях і функціях Адміністрації Президента РФ Указом від 29.01.1996 р. № 117 [3] проводилась і оптимізація структури апарату глави держави. Так, шляхом об'єднання відповідних підрозділів Адміністрації Президента РФ було сформоване Головне програмно-аналітичне управління Президента РФ, яке за Положенням від 07.03.1996 р., затвердженим Указом № 340 [5], дістало достатньо широкі як на не-

⁵ Але цей перелік не є вичерпним, оскільки абз.15 п.10 цього ж Положення [3] на Керівника Адміністрації Президента РФ покладаються функції з представництва Адміністрації у *«иностранных и международных организациях»*, взаємодія з якими окремо не передбачається.

фаховий підрозділ повноваження з зовнішньополітичних питань. Зокрема, одним із найбільш вагомих таких завдань Головного програмно-аналітичного управління було проведення вивчення та аналізу впливу міжнародного положення на внутрішньополітичну ситуацію в країні та розробка пропозицій Президентів РФ щодо визначення основних напрямків зовнішньої політики (абз.5 п.4 Положення [5]). Вважаємо, що *наслідком такого вивчення та аналізу має бути підготовка пропозицій не лише щодо визначення зовнішньополітичних напрямків, але й, що не менш важливо, вдосконалення практики реалізації зовнішньої політики держави.*

Інше повноваження Головного програмно-аналітичного управління щодо організації проведення досліджень з основних напрямків зовнішньої політики за абз.13 п.4 Положення [5] прямо не стосується реалізації визначеного п.3 того ж Положення призначення Головного програмно-аналітичного управління, а відтак проведення цієї діяльності необґрунтовано відволікатиме потенціал названого підрозділу Адміністрації Президента РФ на зовнішньополітичні питання. При цьому, зважаючи на переважно дорадчо-аналітичний характер діяльності Адміністрації Президента РФ з зовнішньополітичних *належним постає як організація спеціалізованим підрозділом досліджень з питань зовнішньої політики, так і безпосереднє проведення таких досліджень, у тому числі наукових, на постійній основі самою Адміністрацією Президента РФ.*

Окрім того, за Указом від 29.01.1996 р. [3] також було створене Головне управління Президента РФ з питань внутрішньої та зовнішньої політики держави, що організовувалось, як ми вже відмічали [4], на базі штучно поєднаних кількох підрозділів апарату глави держави, у тому числі й Управління Президента РФ – Секретаріату Ради з зовнішньої політики при Президентів Росії. Більш того, з огляду на внутрішньополітичну спеціалізацію інших ліквідованих підрозділів (таких як Фінансово-бюджетне управління, апарат Ко-

ординаційного комітету з фізичної культури і спорту і т.д.) саме *Секретаріат Ради з зовнішньої політики, діяльність якого лише частково спрямовувалась на реалізацію повноважень Адміністрації Президента РФ, фактично і став основою зовнішньополітичної частини означеного Головного управління апарату глави держави.*

На нашу думку, не є раціональним й поєднання в рамках єдиного головного управління Адміністрації Президента РФ підрозділів з питань зовнішньої та внутрішньої політики, оскільки ці два напрямки діяльності апарату глави держави є одночасно найбільш відповідальними та важливими в забезпеченні діяльності глави держави, а тому такі підрозділи повинні мати статус внутрішньо самостійних підрозділів. При цьому, за затвердженим Указом від 07.03.1996 р. № 341 [6] Положенням більш детально регламентується діяльність Головного управління у сфері внутрішньої політики, тоді як *повноваження Головного управління саме у сфері зовнішньої політики займають лише четверту частину усієї компетенції даного підрозділу Адміністрації Президента Росії.*

Відмітимо, що функції Головного управління у сфері зовнішньої політики держави за п.3 Положення [6] склались із вжиття необхідних заходів по створенню умов для визначення Президентом РФ основних напрямків зовнішньої політики, що є базовим зовнішньополітичним повноваженням самої Адміністрації Президента РФ за відповідним Положенням від 29.01.1996 р. [3], та забезпечення діяльності Ради з зовнішньої політики при Президентів РФ. Окрім того, у разі повного перекладання на цей підрозділ реалізації одного з двох зовнішньополітичних завдань Адміністрації Президента РФ, *доречним постає зобов'язання Головного управління забезпечувати й керівництво Президентом РФ зовнішньою політикою Російської Федерації*, що на тоді не відносилось до компетенції окремого спеціалізованого підрозділу апарату глави держави.

Загалом, повноваження Головного управ-

ліній з питань внутрішньої та зовнішньої політики держави складались не лише з завдань Адміністрації Президента РФ⁶, але й функцій вже ліквідованих Секретаріату Ради з зовнішньої політики та Аналітичного центру з загальної політики Адміністрації Президента РФ, а також завдань ще діючої Ради з зовнішньої політики при Президентові РФ. Таким чином, здійснення Головним управлінням розробки пропозицій з забезпечення узгодженої взаємодії державних органів у галузі зовнішньої політики Росії за абз.16 п.4 Положення [6] є *безперечним дублюванням* аналогічної діяльності Ради з зовнішньої політики за абз.3 п.4 її Положення від 26.12.1995 р. [7], що врешті-решт має наслідком *неналежне забезпечення зовнішньополітичної діяльності Президента Росії*.

Серед інших основних *запозичених повноважень* Головного управління відмічаємо, передусім, вивчення суспільної думки Росії з питань зовнішньої політики за абз.17 п.4 Положення [6] (відтворення абз.7 п.3 Положення про Аналітичний центр [8]); проведення міжвідомчого узгодження у зв'язку з розглядом Президентом РФ конкретних питань по відноsinам з іноземними країнами за абз.19 п.4 Положення (відтворення абз.3 п.5 Положення про Секретаріат Ради з зовнішньої політики [9]); взаємодія з МЗС Росії та іншими федеральними органами виконавчої влади з питань планування зовнішньополітичних заходів Президента РФ за абз.20 п.4 Положення (відтворення абз.4 п.5 Положення про Секретаріат Ради з зовнішньої політики); організація взаємодії та співпраці Адміністрації Президента РФ із апаратами президентів іноземних країн за абз.21 п.4 Положення (відтворення абз.5 п.5 Положення про Секретаріат Ради з зовнішньої політики) тощо.

У даному разі, *подібний метод формуван-*

⁶ Як-то участь у підготовці нормативно-правових актів з питань зовнішньої політики Росії (абз.18 п.4 Положення [6]) є більш конкретизованою функцією Адміністрації Президента РФ за абз.9 п.2 Положення від 29.01.1996 р. [3].

ня компетенції фахового зовнішньополітичного підрозділу Адміністрації Президента РФ вважаємо не достатньо ефективним, оскільки врешті-решт Головне управління так і не отримало повноважень щодо забезпечення підготовки засідань Ради з зовнішньої політики та рішень Президента РФ з оперативних зовнішньополітичних питань та проробки проектів міжнародно-правових актів, як це було передбачено для апарату названого допоміжного органу глави держави абз.2 п.5 Положення [9].

Визначальним є й коло сторін, у взаємодії з якими Головне управління мало виконувати свої повноваження, а саме такими є помічники Президента РФ, інші підрозділи апарату глави держави та державні органи у складі Адміністрації Президента РФ (п.5 Положення [6]). Відтак Головне управління мало змогу спрацювати лише з внутрішніми складовими апарату глави держави, але, як на нас, виходячи з завдань Головного управління *належна реалізація повноважень даного підрозділу Адміністрації Президента РФ не могла відбуватись без взаємочину з допоміжними органами глави держави*, у тому числі з Радою з зовнішньої політики при Президентові Російської Федерації.

Таким чином, правовими засадами побудови спеціалізованого підрозділу Адміністрації Президента РФ з зовнішньополітичних питань *не були закріплені усі аспекти необхідної компетенції* такого підрозділу апарату глави держави, *невизначеним залишився й порядок і механізм здійснення повноважень* Головного управління Президента РФ з питань внутрішньої та зовнішньої політики держави. Проте безперечно позитивним з огляду на потребу у забезпеченні Адміністрацією Президента РФ вагомої зовнішньополітичної діяльності глави держави є *формування окремого*⁷ *підрозділу з питань зовніш-*

⁷ Наприклад, Фінансово-бюджетне управління Президента РФ, яке внаслідок реорганізації Указом від 29.01.1996 р. № 117 також увійшло до означеного

ньої політики Росії із одночасним підвищенням його статусу.

Так чи інакше, у подальшому з метою забезпечення умов для формування Адміністрації Президента РФ і в контексті «упразднення дублюючих структур» за п.4 Указу від 25.07.1996 р. № 1101 [11], Головне управління з питань внутрішньої та зовнішньої політики держави Адміністрації Президента РФ було ліквідоване⁸. При цьому, погоджуючись із потребою у вирішенні проблеми функціонування дублюючих структур, на що відносно даного Головного управління вище вже вказувалось, ми не вважаємо сприятливим інституалізації Адміністрації Президента РФ заходом фактичну ліквідацію (не реорганізацію) її основного підрозділу з питань внутрішньої та зовнішньої політики⁹. Внаслідок такої ліквідації Адміністрація Президента РФ за наявності передбачених Положенням від 29.01.1996 р. [3] повноважень у сфері зовнішньої політики не могла їх реалізувати через відсутність конкретного нормативно визначеного виконавця. Більш того, оскільки саме на Головне управління, яке частково дублювало діяльність Ради з зовнішньої політики при Президентові РФ, покладалось забезпечення функціонування вищеназваної Ради, то є підстави стверджувати, що з ліквідацією її апарату Рада з зовнішньої політики стала непрацездатною. Отже,

Головного управління, згідно абз.3 п.3 Положення від 28.02.1994 р. за Указом № 392 [10] визначало можливість бюджетного залучення коштів для фінансового забезпечення реалізації основних напрямків зовнішньої політики держави, визначених Президентом РФ. Відповідно до абз.24 п.4 Положення [6] наведене відноситься до повноважень Головного управління.

⁸ Проте Положення про Головне управління з питань внутрішньої та зовнішньої політики держави за Указом від 07.03.1996 р. № 341 було визнано не чинним лише відповідно до Указу від 02.10.1996 р. № 1412 [12], що вказує на низький рівень правової регламентації проведеної реорганізації.

⁹ Окрім того, цим Указом також ліквідовувалось і вищеназване Головне програмно-аналітичне управління Президента РФ, яке мало деякі додаткові повноваження з зовнішньополітичних питань.

подібна «реорганізація» мала наслідком занепад не лише діяльності Адміністрації Президента РФ у сфері зовнішньої політики Росії, але й забезпечення відповідних напрямків діяльності глави держави.

Означений недолік у організації Адміністрації Президента РФ не був виправлений і затвердженим Указом від 02.10.1996 р. № 1412 [12] новим Положенням про Адміністрацію. Хоча за цим Указом у складі апарату глави держави й створювався самостійний підрозділ зовнішньополітичного спрямування – апарат Ради з зовнішньої політики при Президентові РФ, але формування такої структури є поверненням до практики діяльності радше Секретаріату Ради з зовнішньої політики, аніж фахового підрозділу Адміністрації Президента РФ з питань зовнішньої політики Росії.

Разом із тим, незважаючи на відсутність аналогу вищерозглянутого Головного управління порівняно з Положенням від 29.01.1996 р. [3], Адміністрація Президента РФ за Положенням від 02.10.1996 р. [12] зберегла усі свої основні зовнішньополітичні повноваження, а деякі з них були більш конкретизовані чи навіть розширені¹⁰. Так, на апарат глави держави додатково покладалась підготовка проектів щорічних послань Президента РФ Федеральному Зібранню Росії про основні напрямки зовнішньої політики держави (абз.7 п.6 Положення), забезпечення взаємодії глави держави з міжнародними організаціями (абз.12 п.5 Положення), представлення доповідей Президентові РФ за результатами аналізу закордонних суспільно-правових процесів (абз.15 п.5 Положення). В цілому, закріплення таких функцій, що спрямовані на забезпечення здійснення конституційних повноважень глави держави, розглядаємо як позитивне зрушення у підвищенні рівня правової регламентації діяльності Адміністрації Президента РФ у сфері

¹⁰ Що, як ми вже відмічали [13], не є характерним навіть для виконавчого апарату глави держави.

зовнішньої політики Росії. Проте тут також необхідно відмітити абз.8 п.6 Положення від 02.10.1996 р. [12], за яким Адміністрація мала забезпечувати реалізацію Президентом РФ інших його законодавчо визначених повноважень, що *формально дозволяє апарату глави держави без спеціальної вказівки у правовому акті опікуватись чи не будь-якими питаннями організації діяльності Президента Російської Федерації*.

Окремо слід відзначити нове¹¹ повноваження Адміністрації Президента РФ з підготовки пропозицій Президенту РФ по забезпеченню громадян Росії та громадян інших держав «об'єктивної інформацією» про зовнішню політику Російської Федерації, як за абз.4 п.7 Положення [12]. І хоча діяльність апарату глави держави у даному разі має суто дорадчий характер, фактично саме *Адміністрація Президента РФ первинно визначає за власною методикою об'єктивність тієї чи іншої інформації з зовнішньополітичних питань*. При цьому, зважаючи на складність визначення дійсно об'єктивної інформації вважаємо доречною підготовку відповідних пропозицій Адміністрацією Президента РФ щодо забезпечення, перш за все, достовірною інформацією про зовнішню політику Росії як громадян Російської Федерації, так і осіб без громадянства, що мешкають на території як Росії, а вже після – громадян інших держав. Більш того, при реалізації Адміністрацією Президента РФ цієї функції належним також постає встановлення взаємочину з Міністерством іноземних справ, яке згідно абз.10 п.5 Положення від 14.03.1995 р. за Указом Президента РФ № 271 [14] сприяє розповсюдженню закордоном інформації про зовнішню політику Російської Федерації.

На нашу думку, *цілком правильним є від-*

¹¹ Хоча зважаючи на виконання цієї функції Головним програмно-аналітичним управлінням ще з 07.03.1996 р. згідно абз.10 п.4 відповідного Положення [5] її новизна є достатньо умовною та стосується лише Адміністрації Президента РФ у цілому та аж ніяк не її конкретних підрозділів.

*межування функцій з зовнішньополітичного представництва безпосередньо Адміністрації Президента РФ та глави держави, зокрема, згідно п.20 Положення [12] інтереси Президента РФ в іноземних і міжнародних організаціях представляли повноважні представники глави держави¹², а за абз.25 п.11 цього ж Положення Адміністрацію Президента РФ в зарубіжних і міжнародних організаціях повинен був представляти її Керівник. У даному контексті акцентуємо увагу на тому, що *очільник апарату глави держави мав здійснювати означене представництво Адміністрації Президента РФ відокремлено від проведення її діяльності*, що зумовлено щонайменш двома факторами. По-перше, Адміністрація Президента РФ за абз.2 п.7 Положення [12] могла взаємодіяти з державними органами іноземних держав, іноземними громадськими об'єднаннями та організаціями, що у той же час не допускало її взаємочину з міжнародними організаціями (як об'єднаннями держав на основі міжнародного договору) чи їхніми структурами. А, по-друге, відповідно до абз.8 п.13 Положення від 02.10.1996 р. [12] представництво апарату глави держави у взаємовідносинах з контрагентами, визначеними абз.2 п.7 даного Положення, здійснювалось заступниками Керівника Адміністрації Президента РФ за його ж дорученням.*

Окрім того, вбачаємо певну невідповідність між повноваженнями у сфері зовнішньої політики усієї Адміністрації Президента РФ та функціями з зовнішньополітичних пи-

¹² При цьому відмічаємо запроваджену на практиці у цій сфері систему спеціальних представників глави держави, які не завжди належать до Адміністрації Президента РФ, але взаємодіють з нею як з апаратом глави держави. Зокрема Указом від 10.03.1994 р. № 462 був призначений спеціальний представник Президента РФ по близькосхідному врегулюванню, пізніше Указом від 17.06.1998 р. № 712 спеціальний представник по зв'язкам з міжнародними фінансовими організаціями, Розпорядженням від 07.06.2003 р. № 302-рп спеціальний представник з питань розвитку відносин з Європейським Союзом і т.д.

тань її окремих підрозділів. Зокрема, згідно Положення від 02.10.1996 р. до компетенції апарату глави держави не відноситься протокольно-організаційне забезпечення Президента РФ, виконання чого у той же час іншим Положенням від 03.07.1995 р. № 661 [15] було покладене на Управління протоколу Президента РФ. Таким чином, задля попередження проявів внутрішньої неузгодженості у діяльності з питань зовнішньої політики різних складових Адміністрації Президента РФ *нагальним постає як підвищення рівня правової регламентації завдань та функцій апарату глави держави, так і приведення у відповідність компетенції Адміністрації Президента РФ повноважень її підрозділів.*

Відмітимо, що правовими засадами побудови апарату Ради з зовнішньої політики при Президентові РФ, а саме Положенням, затвердженим Указом від 31.10.1996 р. № 1510 [16], передбачалась організація певного *рудименту* Секретаріату Ради з зовнішньої політики¹³ з урахуванням деяких сучасних умов формування Адміністрації Президента РФ. Так, підготовка апаратом Ради з зовнішньої політики засідань цієї Ради, проектів актів і доручень Президента РФ з оперативних зовнішньополітичних питань згідно абз.2 п.4 Положення [16] відтепер мала здійснюватись у взаємодії з Міністерством законних справ Росії, але *характер такої співпраці знову залишився поза межами правового регулювання.* Вважаємо також частковою норму абз.3 п.4 цього ж Положення, за якою апарат даної Ради контролював виконання актів і доручень Президента РФ з оперативних зовнішньополітичних питань, оскільки нормативним шляхом не встановлювались не тільки форми проведення контролю, але й його результати та наслідки, що взагалі *нівелює значення контрольної діяльності апарату Ради з зовнішньої політики при*

Президентові РФ.

Характерною більше для зовнішньополітичного підрозділу Адміністрації Президента РФ, аніж для апарату допоміжного органу глави держави з питань зовнішньої політики, є підготовка спільно з Апаратом Уряду РФ, федеральними органами виконавчої влади, іншими підрозділами Адміністрації Президента РФ проектів міжнародних правових актів з зовнішньополітичних питань, питань укладення і припинення дії міжнародних договорів РФ за абз.5 п.4 Положення від 31.10.1996 р. [16]. При цьому, як у даному разі, так і у сприянні іншим підрозділам Адміністрації Президента РФ з питань компетенції апарату Ради з зовнішньої політики (абз.9 п.4 даного Положення) *діяльність апарату Ради спрямовується на забезпечення не стільки функціонування Ради з зовнішньої політики, скільки реалізації повноважень апарату глави держави та діяльності Президента Росії.*

Однак, в даному контексті слід також зважати на виконання Секретаріатом Ради з зовнішньої політики подібної роботи з пророблення проектів міжнародно-правових актів і внутрішніх актів з питань зовнішніх зносин за абз.2 п.5 Положення від 26.12.1995 р. [9], а тому все ж таки *вважаємо можливим проведення попередньої підготовки проектів міжнародно-правових актів апаратом Ради, але лише в рамках забезпечення ним діяльності Ради з зовнішньої політики та за умов відокремлення від впливу Адміністрації Президента РФ.*

Доволі неоднозначною, як на нас, є координація апаратом Ради з зовнішньої політики міжнародних заходів, що проводяться Адміністрацією Президента РФ (абз.8 п.4 Положення [16]). Загалом забезпечення міжнародних заходів апарату глави держави його підрозділом прямо не вказує на залучення Адміністрації Президента РФ до вироблення та реалізації зовнішньої політики Росії. Проте маємо конкретизувати, що Адміністрацією Президента РФ як державним органом і апаратом глави держави можуть організу-

¹³ Власне, лише з затвердженням означеного Положення втратило чинність Положення про Секретаріат Ради з зовнішньої політики від 26.12.1995 р. за № 1305.

ватись лише деякі міжнародні заходи, необхідні для реалізації її компетенції, але вона не повноважна ініціювати міжнародні заходи, предметом розгляду яких виступають питання зовнішньої політики, інакше як на підставі спеціального рішення Президента РФ. Окрім того, навряд чи раціональною є координація таких заходів саме апаратом Ради з зовнішньої політики, що, як вже вказувалось, не є фаховим організаційним чи зовнішньополітичним підрозділом Адміністрації Президента РФ, а відтак має дещо інші завдання та функції.

Зазначимо, що порівняно з Положенням від 26.12.1995 р. [9] абз.7 п.4 Положення про апарат Ради з зовнішньої політики було визначено коло її партнерів по підготовці матеріалів з зовнішньополітичних питань для засобів масової інформації, зокрема це інші підрозділи Адміністрації Президента РФ. Разом із тим, виходячи з достатньо широкого переліку контрагентів апарату Ради з зовнішньої політики, закріпленого абз.6 п.5 Положення [16], можливою і доцільною була би співпраця з цього питання також із державними інституціями, що мають відповідні зовнішньополітичні повноваження, а саме Федеральним Зібранням РФ, Урядом Росії, МЗС Російської Федерації тощо.

Дещо суперечливою є потреба залучення до діяльності апарату Ради з зовнішньої політики окремого заступника Керівника Адміністрації Президента РФ, який уповноважувався здійснювати оперативне керівництво апаратом даної Ради та згідно абз.2 п.8 Положення [16] мав надавати Керівникові Адміністрації Президента РФ подання на призначення та звільнення працівників апарату Ради. При цьому, визначенням Положенням від 31.10.1996 р. означеного заступника Керівника Адміністрації обов'язковим елементом організації апарату Ради з зовнішньої політики порушувалась компетенція самого Керівника Адміністрації Президента РФ, виключно за дорученням якого на заступників покладалась функції з оперативного керівництва підрозділами апарату глави

держави (абз.2 п.10 Положення [12]). Більш того, з огляду на запровадження посади Керівника апарату Ради з зовнішньої політики та діяльність помічника Президента РФ, курирующего питання зовнішньополітичної діяльності (на підставі вищерозглянутого Указу від 26.12.1995 р. № 1304 [7]) нагальної потреби в оперативному керівництві апаратом Ради названою посадовою особою Адміністрації Президента РФ ми не вбачаємо.

Таким чином, підкреслюємо наявність викривлень як в організації Адміністрації Президента РФ та її підрозділів, так і повноваженнях апарату глави держави з зовнішньої політики, що обумовлено непослідовністю інституалізації Адміністрації Президента РФ і недостатнім рівнем її правової регламентації та має наслідком неналежне забезпечення зовнішньополітичної діяльності Президента РФ.

Поза цим, маємо відзначити Указ від 01.03.1997 р. № 152 [17], за яким у Адміністрації Президента РФ був створений окремий Відділ Адміністрації з взаємодії з органами Співдружності Незалежних Держав, організація якого свідчить про розширення повноважень апарату глави держави з зовнішньополітичних питань і вдосконалення механізмів реалізації таких функцій, принаймні одним з яких є діяльність через відповідні структури міжнародних організацій, зокрема СНД. Разом із тим, з огляду на невизначеність правовими актами глави держави конкретних засад функціонування даного Відділу Адміністрації Президента РФ та зважаючи на його штатну чисельність у чотири одиниці, здатність новоствореного підрозділу Адміністрації відігравати суттєву роль у виробленні та реалізації зовнішньої політики Росії чи впливати на діяльність органів Співдружності Незалежних Держав є сумнівною.

Отже, відносно розглянутого підкреслимо наступне. По-перше, особливостями пошуку моделі здійснення зовнішньополітичної діяльності є непослідовність реорганізаційних змін в організації Адміністрації Президента РФ спрямованих на оптимізацію повноважень з питань зовнішньої політики та побу-

дову зовнішньополітичного підрозділу апарату глави держави. По-друге, поза межами правової регламентації залишилась взаємодія з суб'єктами зовнішньополітичної діяльності та питання забезпечення специфічних галузей зовнішньої політики, що через надто узагальнено-всеосяжну діяльність Адміністрації Президента РФ негативним чином позначається на зовнішньополітичній діяльності глави держави. І, по-третє, запроваджена модель здійснення зовнішньополітичної діяльності характеризується неузгодженістю повноважень фахового підрозділу Адміністрації Президента РФ із завданнями та функціями як самого апарату глави держави, так й інших спеціалізованих допоміжних органів з зовнішньої політики, що зумовлює потребу подальшого вдосконалення діяльності Адміністрації Президента РФ з зовнішньополітичних питань.

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. Скрыпников Н. Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации : автореф. дис. на соискание научной степени канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституционное право ; Муниципальное право» / Н. Н. Скрыпников ; Челябинский государственный университет. – Челябинск, 2005. – 26 с.
3. Указ Президента РФ «Вопросы Администрации Президента Российской Федерации» : от 29.01.1996 г., № 117 // Собрание законодательства РФ. - 1996. – № 6. – Ст. 532.
4. Зозуля О. І. Перебудова Адміністрації Президента РФ відповідно до Конституції Російської Федерації / Зозуля Олександр Ігорович // Наше право. – 2008. – № 4. – Ч. 1. – С. 75–80.
5. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Главном программно-аналитическом управлении Президента Российской Федерации» : от 07.03.1996 г., № 340 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 11. – Ст. 1028.
6. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Главном управлении Президента Российской Федерации по вопросам внутренней и внешней политики государства» : от 07.03.1996 г., № 341 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 11. – Ст. 1029.
7. Указ Президента РФ «О Совете по внешней политике при Президенте Российской Федерации» : от 26.12.1995 г., № 1304 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 1. – Ст. 48.
8. Указ Президента РФ «О совершенствовании системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации» : от 22.02.1993 г., № 273 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 9. – Ст. 735.
9. Указ Президента РФ «Об Управлении Президента Российской Федерации – Секретариате Совета по внешней политике при Президенте Российской Федерации» : от 26.12.1995 г., № 1305 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 1. – Ст. 49.
10. Указ Президента РФ «О Финансово-бюджетном управлении Президента Российской Федерации» : от 28.02.1994 г., № 392 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1994. – № 10. – Ст. 774.
11. Указ Президента РФ «О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации» : от 25.07.1996 г., № 1101 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 31. – Ст. 3698.
12. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» : от 02.10.1996 г., № 1412 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 41. – Ст. 4689.
13. Зозуля О. І. Становлення Адміністрації Президента РФ як апарату глави держави

та державного органу / О. І. Зозуля // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 177–201 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08zoitdo.pdf>.

14. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Министерстве иностранных дел Российской Федерации» : от 14.03.1995 г., № 271 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 12. – Ст. 1033.

15. Указ Президента РФ «О руководителе протокола Президента Российской Федерации и Управлении протокола Президента Российской Федерации» : от 03.07.1995 г.,

№ 661 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 28. – Ст. 2638.

16. Указ Президента РФ «Об аппарате Совета по внешней политике при Президенте Российской Федерации» : от 31.10.1996 г., № 1510 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 45. – Ст. 5094.

17. Указ Президента РФ «Об Отделе Администратии Президента Российской Федерации по взаимодействию с органами Содружества Независимых Государств» : от 01.03.1997 г., № 152 // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 10. – Ст. 1145.

Зозуля О. І. Адміністрація Президента РФ: пошук і апробація моделі здійснення зовнішньополітичної діяльності / О. І. Зозуля // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 175–184 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09zoizzd.pdf>

Виконано аналіз нормативно-правових засад формування та запровадження моделі здійснення зовнішньополітичної діяльності Адміністрацією Президента Росії, визначено роль апарату глави держави у виробленні та реалізації зовнішньої політики Російської Федерації. Встановлено особливості та зміст пошуку моделі здійснення зовнішньополітичної діяльності, обсяги та засади правової регламентації її апробації, а також доцільність і напрямки подальшого вдосконалення зовнішньополітичної діяльності Адміністрації Президента РФ.

Зозуля О.И. Администрация Президента РФ: поиск и апробация модели осуществления внешнеполитической деятельности

Выполнен анализ нормативно-правовых основ формирования и внедрения модели осуществления внешнеполитической деятельности Администрацией Президента России, определена роль аппарата главы государства в выработке и реализации внешней политики Российской Федерации. Установлены особенности и содержание поиска модели осуществления внешнеполитической деятельности, объемы и основы правовой регламентации ее апробации, а также целесообразность и направления дальнейшего усовершенствования внешнеполитической деятельности Администрации Президента РФ.

Zozulja O.I. Administration of the President of the Russian Federation: Search and Appropriation of Model of Realization Foreign Policy's Activity

The analysis of legal bases of formation and introduction of model of realization foreign policy's activity by Administration of the President of Russia is executed, the role of the apparatus of the head of the state in development and realizations of foreign policy of the Russian Federation is determined. Features and the matter of search of model of realization foreign policy's activity, volumes and bases of a legal regulation of its approbation, and also expediency and directions of the further improvement foreign policy's activity of Administration of the President of the Russian Federation are established.