

УДК 342.519(469+571)

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

## СТАНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАЦІЇ ПРЕЗИДЕНТА РФ ЯК АПАРАТУ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ ТА ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ

**Ключові слова:** *Адміністрація Президента, Російська Федерація, апарат глави держави, державний орган*

Після проведення конституційної перебудови Адміністрації Президента РФ відбувається подальше поглиблення розуміння даної Адміністрації як апарату глави держави, що детермінує проведення наступних змін у правовій базі організації діяльності Адміністрації Президента Росії. При цьому, апарат Президента Російської Федерації невпинно набуває ознак ключової державної інституції, практична діяльність якої упритул наближається до реалізації державного управління. Разом із тим, Адміністрація Президента РФ не займає юридично гарантованого місця у системі органів державної влади, а її екзистенція не підкріплюється чітко визначеним правовим статусом. Саме тому вбачається актуальним аналіз правових підвалин побудови апарату Президента РФ за обставин набуття Адміністрацією статусу державного органу.

Зазначимо, що раніше науковцями названий етап інституалізації апарату Президента РФ окремо не розглядався<sup>1</sup>, а відтак *метою цієї роботи є дослідження нормативно-правових засад становлення Адміністрації Президента РФ як апарату глави держави та державного органу у другій половині 1996-2003 років, а також встановлення особливо-*

<sup>1</sup> Проте ми вже проводили дослідження нормативно-правових підвалин формування іншого апарату глави іншої держави та одночасно державного органу – Секретаріату (Адміністрації) Президента України [1].

*стей формування апарату глави держави в Росії та характеристики Адміністрації Президента РФ як апарату глави держави. Новизна дослідження міститься у висновках і пропозиціях до подальшого удосконалення побудови апарату Президента РФ<sup>2</sup>.*

Невдовзі після затвердження Положення про Адміністрацію від 29.01.1996 р. згідно Указу Президента РФ від 25.07.1996 р. № 1101 відбувається реорганізація апарату глави держави зі скороченням чисельності його працівників та ліквідації дублюючих підрозділів [2], що свідчить про *недосконалість побудови Адміністрації Президента РФ* за її другим Положенням.

Відмітимо, що ці реорганізаційні зміни виражались переважно у *перерозподілі керівництва апарату глави держави, зміщенні акцентів у централізації Адміністрації Президента РФ*. Так, були розширені повноваження Керівника Адміністрації Президента РФ, який відтепер має забезпечувати функціональне керівництво помічниками Президента та загальну координацію їхньої діяльності [2], а також наділяється більшою кількістю заступників, з них декілька перших<sup>3</sup>. Це стало можливе через *ліквідацію посади першого помічника Президента РФ*, внаслідок чого була фактично поглиблена *централізація даного апарату глави держави відносно Керівника Адміністрації Президента РФ* із обмеженням повноважень інших посадових осіб щодо управління Адміністрацією.

Окрім того, цим же Указом у складі Адміністрації Президента РФ було ліквідовано *чотири головних управління Президента РФ* [2], проте без розкриття конкретних причин таких змін та узгодженості структурних реорганізацій із повноваженнями апарату глави держави. Окрім того, оскільки Положення про Адміністрацію Президента РФ від 29.01.1996 р. [3] вже не могло регламентува-

<sup>2</sup> Тут і далі виділення курсивом наші.

<sup>3</sup> Цим також пропонується змінити відмічену вище як позитивну практику існування одного першого заступника Керівника Адміністрації Президента РФ.

ти організацію та діяльність оновленого апарату глави держави, на Керівника Адміністрації Президента РФ покладалось забезпечення підготовки нового Положення та організаційної структури апарату глави держави.

За Указом Президента РФ від 16.08.1996 р. № 1197 з посиланням на дублювання окремих координаційними та консультативними органами функцій інших комісій та рад при Президентові РФ загалом було ліквідовано десять допоміжних органів Президента РФ [4]. Здебільшого це тимчасові та другорядні органи у забезпеченні діяльності глави держави, але й Комісія з оперативного управління готівково-грошовим обігом та Федеральна державна комісія з питань реформи органів представницької влади та організації місцевого самоврядування. У таких змінах ми вбачаємо, перш за все, *неупорядкованість організації та діяльності допоміжних органів Президента РФ та відсутність сформованої цілісної системи цих органів*, а також довільний характер формування усього механізму забезпечення Президента РФ.

Отже, як результат реорганізаційних змін, передбачених вищезрозглянутим Указом № 1101, іншим Указом Президента РФ від 02.10.1996 р. за № 1412 затверджується нове Положення про Адміністрацію Президента РФ та перелік її самостійних підрозділів. Передусім, відмітимо, *неправильну побудову даного Положення*, що визначає спочатку правовий статус апарату глави держави та його призначення, потім склад Адміністрації Президента РФ, а лише після цього - завдання та функції та знову організаційно-структурні питання.

У будь-якому разі, правовий статус Адміністрації Президента РФ порівняно з минулим Положенням не змінився, вона залишається *конституційно обумовленим державним органом, що забезпечує діяльність Президента Росії* [5]. Однак, статус апарату глави держави за цією Адміністрацією так і не закріплюється.

У структурі Адміністрації Президента РФ

виділяється Керівник Адміністрації Президента РФ, «его *первый заместитель* и заместители»<sup>4</sup>, залишився такий суперечливий підрозділ, як Секретаріат Керівника Адміністрації Президента РФ, з'являється інститут радників Президента РФ, а також вводиться *апарат* Ради оборони РФ і *дорадчі та консультативні органи при Президентові Російської Федерації* [5]. Як на нас, *обов'язковість входження усіх допоміжних органів глави держави у склад його апарату* не лише негативно відбивається на характері їхніх взаємин та забезпеченні глави держави, але й на формуванні відповідної системи допоміжних органів глави держави, що унеможливується за їхнього цілковитого підпорядкування апарату глави держави. Водночас, означене правило перетворює апарат глави держави у прийнятому розумінні на загальний допоміжний колегіальний орган, який хоча і набуває нових повноважень та всеосяжності з забезпечення діяльності глави держави, проте втрачає статус, компетенцію, сфери діяльності та побудову апарату глави держави.

Одним із таких прикріплених до Адміністрації Президента РФ органів за цим Положенням була Рада оборони РФ, створена відповідно до Указу від 25.07.1996 р. № 1102 [6] у якості постійно діючого дорадчого органу, апарат якого зі статусом головного управління Президента РФ також входив до складу цієї Адміністрації. Зазначимо, що *залежність Ради оборони РФ від Адміністрації Президента РФ поглиблювалась* Указом від 28.08.1997 р. № 946, згідно якого в Адміністрації створювалась Державна військова інспекція Президента РФ, а посада її керівника одночасно поєднувалась із посадою Секретаря Ради оборони РФ [7]. Указом Президента РФ від 03.03.1998 р. № 220 да-

<sup>4</sup> Тобто у даному Положенні попри надану Указом № 1101 [2] змогу Керівнику Адміністрації Президента РФ мати декількох перших заступників, все ще наявний тільки один перший заступник очільника апарату глави держави.

ний допоміжний орган був ліквідований.

Відмітимо, що незважаючи на доволі суттєву реорганізацію побудови апарату глави держави зміни в його завданнях не відбулись. Як і раніше, Адміністрація Президента РФ «создает условия для» визначення главою держави основних напрямків внутрішньої та зовнішньої політики, забезпечення Президентом РФ узгодженого функціонування органів державної влади [5], проте повторно зазначимо, що *це вже виходить за логічні межі компетенції апарату глави держави*, навіть виконавчого апарату.

При цьому, функції Адміністрації Президента РФ також не обмежувались, а деякі форми забезпечення діяльності глави держави були більш деталізовані у нових додаткових функціях апарату глави держави. Так, разом із нормативно наданою можливістю забезпечення прийняття та схвалення Федеральним Зібранням РФ законодавчих ініціатив Президента РФ та забезпеченням діяльності інших допоміжних органів глави держави, Адміністрація Президента РФ «обеспечивает взаимодействие Президента Российской Федерации с политическими партиями и иными объединениями» [5]. Вважаємо, що *зادля об'єктивності діяльності апарату глави держави будь-які його відносини з об'єднаннями громадян мають додатково контролюватись главою держави чи уповноваженими ним особами*, тим більше не буде прийнятним покладення на апарат функцій з постійної взаємодії з політичними партіями та іншими об'єднаннями.

Поза цим, дещо змінюються повноваження Адміністрації Президента РФ у сфері контролю, зокрема, вона продовжує здійснювати контроль та перевірку виконання федеральних законів та актів глави держави [5], але вже без недоцільного, як на нас, вивчення їхнього впливу на суспільні відносини. Хоча відтепер за результатами такого контролю Адміністрація Президента РФ зобов'язувалася готувати відповідні доклади главі держави, у чому ми вбачаємо перехід

до більш конструктивної форми реалізації зазначеного контролю, *обмеження самостійності апарату глави держави, а також посилення його підвітності та підконтрольності Президентів РФ*.

У Положенні про Адміністрацію від 29.01.1996 р. не наводились конкретні функції до завдання із забезпечення Президентом РФ взаємодії органів державної влади, що було виправлено у Положенні від 02.10.1996 р., згідно якого Адміністрація Президента РФ забезпечує в порядку, встановленому главою держави, взаємодію органів державної влади [5]. Тобто, у даному випадку *забезпечення Президентом РФ підміняється забезпеченням Адміністрацією Президента РФ*, хоча це і санкціонується Президентом РФ шляхом визначення спеціального порядку такого забезпечення. Означену діяльність апарату глави держави можна вважати надмірною, проте за умов її реалізації від імені Президента РФ вказане забезпечення не буде виходити за межі компетенції апарату глави держави. Також відмітимо наявність подібних до впроваджених у деяких інших апаратах глави держави [8] *особливих довірчих відносин Президента РФ та його Адміністрації*.

На нашу думку, не зовсім прийнятною є функція Адміністрації Президента РФ із забезпечення єдності інформаційного та правового простору Російської Федерації [5], оскільки це прямо не стосується забезпечення діяльності глави держави. При цьому, залишаються нерозкритими засоби забезпечення Адміністрацією Президента РФ вказаної єдності, що може передбачати використання даною Адміністрацією нехарактерних апарату глави держави важелів впливу.

Новим порівняно з минулими Положеннями про Адміністрацію Президента РФ є *виділення відповідно до функцій апарату глави держави його напрямків діяльності*, хоча принципової відмінності між цими категоріями у даному разі немає. Так, Адміністрація Президента РФ забезпечує координацію діяльності федеральних органів держав-

ної влади [5], що взагалі не вмотивоване а ні призначенням цього апарату глави держави, а ні його завданнями, а ні функціями. При цьому, апарат Президента РФ також додатково *координує діяльність підрозділів федеральних органів виконавчої влади* [5], що, як на нас, порушує цілісність та ієрархічність побудови системи органів виконавчої влади.

Адміністрація Президента РФ повинна готувати пропозиції главі держави з реалізації основ державної політики [5], що у цілому було поновлено відповідно до першого Положення про Адміністрацію від 22.02.1993 р. Вважаємо, що такі повноваження мають неодмінно здійснюватись апаратом глави держави, але за наведеним узагальненим формулюванням зміст цих пропозицій чітко не визначений, а відтак може виходити за нормативно закріплені обсяги сфери діяльності Адміністрації Президента РФ.

Окрім того, *були розширені деякі контрольні повноваження цього апарату глави держави*, зокрема, Адміністрація Президента РФ зобов'язується не тільки виконувати доручення, але й контролювати виконання доручень Президента РФ [5], тоді як за Положенням від 22.02.1993 р. [9] Адміністрація лише забезпечувала виконання доручень глави держави, тобто *абстрактне забезпечення деталізується саме як виконання та контроль* [9]. Проте форми та механізм реалізації такого контролю не розкриваються, не визначеним також залишається, щодо кого може запроваджуватись контроль Адміністрації Президента РФ.

Значимо, в Адміністрації Президента Росії залишилися вищерозглянуті неприбутанні функції з забезпечення вищих посадових осіб держави та Адміністрації глави держави. Однак за цим Положенням Адміністрація Президента РФ також має вести облік осіб, що заміщають державні посади РФ, та осіб, що призначаються й звільняються з посад Президентом РФ [5]. Вважаємо, що *апарат глави держави формально може вести картотеки посадових осіб*, бази даних тощо, проте щодо

Адміністрації Президента Російської Федерації ми не вбачаємо реальної необхідності здійснення вказаної діяльності.

Положення про Адміністрацію Президента РФ від 02.10.1996 р. містить доволі значну кількість другорядних норм, що не передбачають конкретно визначеної діяльності та викривлюють загальну побудову апарату глави держави. Також достатньо сумнівною є доцільність діяльності Адміністрації Президента РФ як апарату глави держави зі здійснення спільно з федеральними органами виконавчої влади функцій засновника засобів масової інформації [5]. Відмітимо, що залучення до цього центральних органів виконавчої влади є зовсім необов'язковим, тим більше, що така спільна діяльність передбачає доволі нехарактерний формат взаємин апарату глави держави та означених органів виконавчої влади.

Неоднозначним є те, що апарат Президента РФ «содействует укреплению судебной системы Российской Федерации и местного самоуправления» [5]. З одного боку, укріплення судової системи та місцевого самоврядування надзвичайно важливо для будь-якої сучасної держави та має забезпечуватись усіма її інституціями. Проте відповідні повноваження надані саме Адміністрації Президента РФ, що не вмотивовуються її призначенням, не можуть реально позначатись на укріпленні судової системи та місцевого самоврядування. Як на нас, така норма є суто декларативною, оскільки у нормативній базі діяльності апарату глави держави не були закріплені конкретні заходи з такого сприяння та механізм їхнього впровадження, гарантії застереження надмірного втручання Адміністрації Президента РФ у діяльність органів судової системи та місцевого самоврядування держави.

Враховуючи вищерозглянуті зміни в організації Адміністрації Президента РФ, внесені Указом від 25.07.1996 р., *дане Положення про Адміністрацію розподіляє основне управління апаратом глави держави між Президе-*

нтом РФ та Керівником його Адміністрації. Так, як і раніше загальне керівництво цим апаратом глави держави здійснює Президент РФ, який також затверджує Положення про Адміністрацію, граничну чисельність її працівників та положення про підрозділи<sup>5</sup> [5]. Відбулись зміни й в ієрархічній побудові Адміністрації Президента РФ, зокрема йому безпосередньо підпорядковуються не лише Керівник Адміністрації, але й його заступники, прес-секретар та референти Президента РФ<sup>6</sup> і т.д. При цьому, Президентів РФ все ж таки не були прямо підпорядковані повноважні представники Президента РФ, у чому ми вбачаємо половинчастість проведених змін. Разом із тим, відмічаємо певне розширення повноважень глави держави у керівництві Адміністрацією Президента РФ, але це виражається тільки у підпорядкованості Президентів РФ окремих посадових осіб апарату глави держави та не передбачає реалізацію Президентом РФ конкретних заходів з поточного управління даною Адміністрацією.

Керівник Адміністрації Президента РФ здійснює функціональне керівництво та загальну координацію помічниками й прес-секретарем Президента РФ, а також оперативне керівництво своїми заступниками, радниками глави держави та іншими посадовими особами Адміністрації Президента РФ [5]. На нашу думку, хоча зміст означеного функціонального керівництва цим Положенням і не розкривається, більш конструктивним щодо помічників та прес-секретаря Президента буде запровадження такого ж опера-

<sup>5</sup> Хоча з огляду на всеосяжність діяльності Адміністрації Президента РФ і, зокрема, її Керівника, який і має опікуватись підготовкою та поданням проектів таких актів, вказане не слід розуміти більше ніж просто «затвердження».

<sup>6</sup> Представляє Президентів РФ кандидатури на призначення на ці та інші посади, а також вносить пропозиції щодо їх звільнення теж Керівник Адміністрації Президента РФ [5], що є не правильним відносно прес-секретаря та помічників Президента РФ, начальників головних управлінь Президента РФ, повноважних представників та радників Президента РФ, оскільки вони належать саме до глави держави.

тивного керівництва, що зменшить їхню залежність від очільника апарату глави держави. Водночас можливим є обмеження такої оперативного керівництва з боку Керівника Адміністрації Президента РФ, що має здійснюватись не на постійній основі, а тимчасово у відповідних екстрених ситуаціях.

Відмітимо, що «координацію планової роботи»<sup>7</sup> помічників і радників Президента РФ здійснює «по порученню Президента Російської Федерації или Руководителя Администрации» один з заступників Керівника Адміністрації Президента РФ [5]. Таким чином, *де-юре встановлюється рівнозначність очільника апарату глави держави Президентів РФ у вирішенні окремих питань керівництва Адміністрацією Президента РФ*. Посилення ролі глави держави у поточному управлінні даною Адміністрацією є безумовним позитивом, хоча така практика може призводити до неузгодженості в організації та діяльності апарату глави держави. Окрім того, також можливе дублювання вказаних доручень та їхнє взаємне протиріччя, що не лише негативно позначиться на вазомочині Президента РФ та Адміністрації Президента РФ і її Керівника, але й на ефективності системи забезпечення діяльності глави держави.

Вважаємо неприйнятним надання Керівнику Адміністрації Президента РФ змоги делегувати частину своїх повноважень іншим посадовим особам апарату глави держави, проте Положенням закріплено, що за дорученням Керівника цієї Адміністрації координація діяльності повноважних представників Президента РФ може здійснюватись його заступниками [5]. При цьому, тут не тільки порушуються принципи ієрархічності та чіткої функціональної організації, але й взагалі належним чином не гарантується діяльність повноважних представників глави держави. Зазначимо, що незважаючи на

<sup>7</sup> Це вже само по собі є занадто формалізованим визначенням, що не достатньо чітко вказує на характер та зміст означених повноважень.

безпосередню приналежність повноважних представників саме до Президента РФ, вони не наділяються відповідним правовим статусом та спеціальним місцем у структурі Адміністрації Президента РФ.

Також подібно до вищенаведеного за дорученням Керівника Адміністрації Президента РФ оперативне керівництво самостійними підрозділами Адміністрації Президента РФ може здійснюватись його заступниками [5]. Однак, у даному разі скоріш йдеться саме про *вірогідну діяльність*, тобто, ці підрозділи є відносно самостійними, а їхня діяльність може скеровуватись керівниками Адміністрації Президента РФ лише оперативним шляхом та в окремих випадках.

У будь-якому разі, доволі суперечливим вбачається те, що за дорученням Президента РФ Керівник його Адміністрації координує діяльність федеральних органів виконавчої влади «в целях исполнения ими поручений Президента Российской Федерации» [5]. Так, означене здійснюється Керівником Адміністрації Президента РФ не на постійній основі та суттєво встановленою метою, а сама *координація відбувається від імені Президента РФ*. Проте навіть за наявності нагальної потреби у проведенні такої координації не вваженим є покладення цього на Керівника Адміністрації Президента РФ, оскільки *правовий статус апарату глави держави (особливо робочого апарату), а, відповідно, і його очільника, не передбачає наявності та використання ним владних повноважень щодо інших державних органів*, тим більше федеральних органів виконавчої влади. Однак, форми впливу Керівника Адміністрації Президента РФ на органи виконавчої влади навіть чітко не визначаються, а його здійснення, як на нас, недостатньо контролюється з боку глави держави.

Окрім того, Керівник Адміністрації Президента РФ наділяється й іншими повноваженнями. Зокрема, він за дорученням Президента РФ та при реалізації функцій, покладених на Адміністрацію, має вносити в Уряд РФ пропозиції щодо підготовки проектів фе-

деральних законів та актів Президента РФ [5]. Вважаємо, означена діяльність більш відповідає наведеним засадам побудови апарату глави держави, тому що, по-перше, формально не передбачає владного впливу, а лише подання пропозицій, по-друге, вмотивовується завданнями та функціями Адміністрації Президента РФ, а, по-третє, може сприяти подальшій розбудові конструктивних відносин між Адміністрацією Президента РФ та Урядом Росії.

Разом із тим, згідно абз.6 п.10 Положення від 02.10.1996 р., Керівник Адміністрації Президента РФ «направляет в федеральные органы государственной власти *обязательные для исполнения представления* об устранении нарушений в обеспечении реализации решений Президента Российской Федерации» [5], що, на нашу думку, є надмірним<sup>8</sup>. Зауважимо, що дана норма взагалі у будь-якій формі не обмежує Керівника Адміністрації Президента РФ у висуненні обов'язкових вимог до усіх центральних органів державної влади, у т.ч. як органів виконавчої, так і законодавчої і навіть судової влади. Недоцільною є й обов'язковість цих представлень, тому що *Керівник Адміністрації Президента РФ не реалізує правоохоронну функцію держави*, тоді як, що вже відмічалось [1, с.175], *апарат глави держави не може одночасно бути ще й правоохоронним органом*. Так чи інакше, незалежно від правової природи означених повноважень, вони додають неоднозначності у взаємини Адміністрації Президента Російської Федерації з органами державної влади та обумовлюють неналежний стан даної Адміністрації у державі.

Потребує обмеження та встановлення додаткового контролю діяльність Керівника Адміністрації Президента РФ, який *запитує та одержує* необхідну інформацію від органів державної влади, органів місцевого само-

<sup>8</sup> Це також підтверджується у п.8 Запиту Державної Думи ФЗ РФ до Конституційного Суду РФ від 11.11.1996 р. за Постановою № 781-П ГД [10].

врядування та організацій [5]. *Належить звузити ці повноваження тільки до одержання такої інформації*, що підтверджується позитивним досвідом аналогічних змін у інших апаратах глави держави.

Повноваження Керівника Адміністрації Президента РФ із безпосереднього керівництва апаратом глави держави в цілому є достатньо широкими для одноосібного управління, хоча Положенням передбачається ряд можливостей з делегування окремих функцій Керівника Адміністрації іншим посадовим особам. Так, Керівник Адміністрації Президента РФ представляє Адміністрацію в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, а також у закордонних організаціях [5]. Проте у той же час за дорученням Керівника цієї Адміністрації аналогічне представництво апарату глави держави у взаєминах з вказаними контрагентами можуть здійснювати заступники Керівника Адміністрації [5]. Отже, очільник апарату глави держави набув змоги передавати означені представницькі функції своїм заступникам, що, на нашу думку, не має бути постійною практикою та є прийнятним лише за відсутності Керівника Адміністрації Президента РФ.

За даним Положенням Керівник Адміністрації Президента РФ розпоряджається фінансовими коштами відповідно до кошторису Адміністрації Президента РФ [5], що є неодмінною функцією очільника будь-якого апарату глави держави та державного органу. При цьому, Керівник Адміністрації Президента РФ може делегувати «своєму першому заступителю и заместителям» право розпоряджатись фінансовими коштами відповідно до кошторису Адміністрації Президента РФ [5]. Вважаємо неприпустимим передбачену передачу функцій з фінансового управління, оскільки *це не тільки веде до децентралізації апарату глави держави, але й до неузгодженості у розподілі коштів*, що за наведеного формулювання взагалі може здійснюватись одразу кількома заступниками Керівника Адміністрації Президента РФ.

Окрім того, Керівник Адміністрації Пре-

зидента РФ може доручити своїм заступникам призначати та звільняти з посади працівників відповідних підрозділів, а також заохочувати працівників зазначених підрозділів і застосовувати до них міри дисциплінарного стягнення<sup>9</sup> [5]. Як на нас, *надання функцій з призначення та звільнення можливе лише у випадку гарантування самостійності та об'єктивності діяльності окремих підрозділів та посадових осіб апарату глави держави*, відповідальних за особливо важливі напрямки роботи. Проте з огляду на відсутність у цьому випадку будь-якої мотивації означене можна розглядати як *послаблення ролі Керівника Адміністрації Президента РФ у поточному управлінні апаратом глави держави*, який усе більше зорієнтовується саме на державному управлінні.

Також згідно цього Положення не тільки Керівник Адміністрації Президента РФ видає розпорядження з питань діяльності Адміністрації, але його перший заступник може видавати розпорядження з питань діяльності Адміністрації Президента РФ [5]. Хоча це здійснюється лише у спеціальному порядку, установленому очільником апарату глави держави, *відмічаємо передумови до поступової підміни першим заступником Керівника Адміністрації Президента Російської Федерації*, принаймні у вирішенні питань організації діяльності апарату глави держави.

Зауважимо, що згідно вищерозглянутих абз.2, 3 та 4 п.10 Положення [5], заступники Керівника Адміністрації Президента РФ *можуть здійснювати* координацію планів поточної роботи радників Президента РФ і т.д., координацію діяльності представників Президента РФ та оперативне керівництво підрозділами апарату глави держави. Однак, відповідно до приписів п.13 даного По-

<sup>9</sup> Заохочувати та притягувати до дисциплінарної відповідальності працівників підрозділів апарату глави держави має саме Керівник Адміністрації Президента РФ, як очільник державного органу, але, можливо, за відповідними поданнями своїх заступників та інших керівників цієї Адміністрації, але не навпаки як за абз.6 п.10 Положення [5].

ложення вони не лише можуть здійснювати означене, а саме й здійснюють це навіть без відповідних доручень Керівника Адміністрації Президента РФ, передбачених як обов'язкова умова у вказаних абзацах п.10 Положення про дану Адміністрацію. Таким чином, наявною є неузгодженість норм Положення від 02.10.1996 р. та скрите звуження компетенції Керівника Адміністрації Президента РФ, що може призводити до неправильної побудови та неналежного функціонування апарату глави держави. Саме тому тут задля вирішення цих колізійних питань слід доповнити наведені функції заступників очільника апарату глави держави додатковою умовою «за дорученням Керівником Адміністрації Президента РФ».

Поза цим, на заступників Керівника Президента РФ покладена *організація роботи* дорадчих і консультативних органів при Президентові Російської Федерації [5], яку можна розглядати як один з різновидів забезпечення допоміжних органів Президента РФ апаратом глави держави відповідно до абз.8 п.6 даного Положення. Щоправда, тут належить визначити конкретну посадову особу, відповідальну за організацію роботи допоміжних органів глави держави, а не відносити ці повноваження до компетенції усіх заступників Керівника Адміністрації Президента РФ.

Відмітимо, що даним Положенням про Адміністрацію закріплена лише частина реальних функцій заступників очільника апарату глави держави, зокрема, вони здійснюють від імені Адміністрації за дорученням Президента РФ або Керівника Адміністрації Президента РФ «отдельные функции» [5]. Цим не лише підкреслюється вищерозглянута невиключність представницької функції Керівника Адміністрації Президента РФ, але й нормативна невизначеність повноважень заступників очільника апарату глави держави. На нашу думку, достатньо сумнівною є можливість паралельного надання Президентом РФ та Керівником його Адміністрації доручень означеним посадовцям апарату глави держави з

виконання окремих функцій, зміст яких означеним Положенням не регламентується.

Окремі заступники Керівника Адміністрації Президента РФ також є начальниками головних управлінь Президента РФ, проте їхні повноваження Положенням регламентуються не так детально та узагальнено зводяться до керівництва діяльністю підпорядкованих їм головних управлінь Президента РФ. Разом із тим, означеним посадовим особам надається змога самостійно заохочувати та застосовувати заходи дисциплінарного стягнення з працівників відповідних підрозділів Адміністрації Президента РФ [5]. При цьому, можливим є встановлення більш конструктивного правила, за яким питаннями заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності безпосередньо опікується очільник апарату глави держави.

Ліквідація посади першого помічника Президента РФ не вплинула на призначення та організацію діяльності помічників глави держави, що залишились незмінними як і за Положенням від 29.01.1996 р. [3]. Однак, у Положенні від 02.10.1996 р. вже безпосередньо закріплюються конкретні функції<sup>10</sup> та напрямки діяльності означених працівників апарату глави держави, через які власне і розкривається *дорадчий характер повноважень Адміністрації Президента РФ*. Так, помічники Президента РФ мають готувати пропозиції Президентові РФ з реалізації їм повноважень глави держави та пропозиції з перспективних і поточних планів роботи Президента РФ [5], що є особливо відповідальним напрямком діяльності апарату глави держави.

При цьому, *діяльність помічників Президента РФ здійснюється ними не самостійно, а спільно з підрозділами Адміністрації Президента РФ*, зокрема участь головних управлінь апарату глави держави є неодмін-

<sup>10</sup> Хоча далеко не усі сфери реальної діяльності вказувались у цьому Положенні про Адміністрацію Президента РФ, оскільки однією з функцій помічників глави держави була *підготовка та виконання окремих доручень Президента РФ* [5].



ною при підготовці помічниками Президента РФ аналітичних та інформаційних матеріалів для Президента РФ, як за абз.5 п.16 Положення [5]. Іншою нормою помічники Президента абстрактно зобов'язуються постійно взаємодіяти з іншими підрозділами Адміністрації Президента РФ, через що результати їхньої діяльності втрачають об'єктивність, оскільки така взаємодія може бути й надмірною. Вважаємо, що *помічники глави держави мають функціонувати відносно незалежно від інших складових апарату глави держави, а обов'язкова співпраця помічників з будь-якими іншими структурними одиницями є прийнятною лише за дорученням глави держави*<sup>11</sup>.

У свою чергу помічники Президента РФ надають власні пропозиції з проектів федеральних законів та актів Президента РФ, а також очолюють за дорученням Президента РФ відповідні робочі групи [5], тобто і вони впливають на виконання функцій апарату іншими підрозділами даної Адміністрації. Безперечно позитивним є спільна та злагоджена співпраця усіх складових апарату глави держави при реалізації його повноважень. Проте слід зважити на те, що *кожен підрозділ апарату глави держави повинен наділятися конкретно нормативно-визначеною компетенцією та особисто відповідати за результати своєї діяльності*.

Поза цим, доволі недоречним є закріплення у абз.13 п.16 Положення того, що помічники Президента РФ підписують службові документи в межах своєї компетенції [5], оскільки без повного розкриття переліку означених документів та/або компетенції помічників глави держави наведена норма де-факто носить лише декларативний характер. Зазначимо, що кількість помічників

<sup>11</sup> Дещо подібне правило тільки щодо одного напрямку діяльності помічників Президента РФ було закріплено у абз.11 п.16 Положення, а саме; вони «направляють по порученню Президента Российской Федерации... на рассмотрение... иных самостоятельных подразделений Администрации поступившие... материалы для подготовки проектов решений» [5].

Президента РФ та напрямки їхньої діяльності *«определяются Президентом Российской Федерации»*<sup>12</sup> [5]. Разом із тим, при визначенні кількості помічників глави держави мають враховуватись затверджені гранична чисельність працівників апарату глави держави, штатний розпис та кошторис видатків, проте за цим Положенням *Президент РФ може цілком довільно збільшувати кількість своїх помічників*, не зважаючи на логічні обмеження цього і навіть не розмежовуючи помічників на штатних та позаштатних. Також доцільним було б визначити саме у Положенні про Адміністрацію Президента РФ хоча б основні, базові напрямки діяльності помічників глави держави, що є першочерговим у організації будь-якого державного інституту, у тому числі, й помічників глави держави.

У складі Адміністрації Президента РФ зберігається апарат Ради Безпеки РФ, що здійснює організаційно-технічне та інформаційне забезпечення діяльності вказаного допоміжного органу глави держави. Відмітимо, що порівняно з Положенням від 29.01.1996 р., у Положенні від 02.10.1996 р. *вже містяться деякі елементи гарантування відносної самостійності апарату Ради Безпеки РФ*. Так, якщо відповідно до п.11 даного Положення структуру та штатну чисельність головних управлінь Президента РФ, апаратів повноважних представників Президента РФ<sup>13</sup> і т.д. затверджує Керівник Адміністрації Президента РФ, то за абз.3 п.18 Положення структуру та штатний розпис апарату Ради Безпеки РФ має затверджувати безпосередньо гла-

<sup>12</sup> Це також стосується і референтів Президента РФ згідно абз.2 п.17 даного Положення про Адміністрацію [5].

<sup>13</sup> Згідно Указу Президента РФ від 30.06.1997 р. № 660 робочі апарати окремих повноважних представників були реорганізовані у відповідні *відділи Адміністрації Президента РФ* [11], що є зниженням їхнього статусу у складі апарату глави держави. У той же час апарати повноважних представників Президента РФ у федеральних округах дорівнюють до *головних управлінь Президента РФ* за Указом від 21.06.2000 р. № 1149 [12].

ви держави за поданням Секретаря Ради безпеки Росії [5]. Наочним також є й те, що заступники Секретаря Ради Безпеки РФ призначаються Президентом РФ, а інші працівники апарату Ради Безпеки РФ – Керівником Адміністрації Президента РФ, що підкреслює *особливий статус даного допоміжного органу у складі апарату глави держави*.

Слід вказати, що в Адміністрації Президента РФ допускалось відрядження до підрозділів Адміністрації, зокрема апарату Ради Безпеки РФ військовослужбовців та співробітників інших воєнізованих формувань<sup>14</sup> [5]. Як нами вже зазначалось, *персональний склад цивільних не мілітаризованих державних установ, зокрема, апарат глави держави, не може укомплектовуватись військовослужбовцями*, що є неприйнятним не лише політично, але й організаційно.

Хоча наведені вище *форми гарантування діяльності Ради Безпеки РФ є не досконалими та загалом майже не суттєвими*, проте функціонування Ради оборони РФ не забезпечувалось навіть подібними гарантіями. Секретар Ради оборони РФ здійснює лише *загальне керівництво* апаратом даного органу, тоді як Секретар Ради Безпеки РФ *безпосередньо керує* відповідним апаратом. За Положенням структуру апарату Ради оборони РФ має затверджувати глава держави за представленням Секретаря Ради оборони РФ, а штатний розпис апарату цієї Ради вже самостійно затверджує Керівник Адміністрації Президента РФ [5]. Як на нас, означене розмежування між главою держави та очільником його Адміністрації взагалі ніяк не вмотивується та лише ускладнює організацію діяльності Ради оборони РФ. Зазначимо, що *даним Положенням тільки частково розкриваються засади функціонування Ради оборони РФ*, між іншим залишилися не вирішеними питання призначення працівників апарату цієї Ради, характеру його взаємодії з

іншими підрозділами Адміністрації Президента РФ, підпорядкованості тощо.

Аналогічно до цього *статус та компетенція повноважних представників Президента РФ регламентувались не повністю*. Було визначено, що повноважні представники глави держави відповідно до окремих положень представляють інтереси Президента РФ [5]. Разом із тим, все ж таки поданий у даному Положенні про Адміністрацію Президента РФ *перелік повноважень представників зводиться лише до двох пунктів*, що стосуються подання заступнику Керівника Адміністрації Президента РФ пропозицій з призначення на посади працівників їхніх апаратів, заохочення та дисциплінарного стягнення з працівників цих апаратів. Вважаємо, що потребують деталізації не тільки завдання та функції вказаної групи посадових осіб, але й форми реалізації ними представництва інтересів глави держави та порядок співпраці з органами державної влади Росії.

Поза цим, на радників Президента РФ було покладено здійснення за дорученням глави держави *поточного керівництва* допоміжними органами Президента РФ та *забезпечення їхньої діяльності* [5]. Якщо організація роботи допоміжних органів глави держави заступниками Керівника Адміністрації дійсно вмотивується забезпечувальним призначенням цього апарату глави держави, то поточне керівництво ними вже виходить за обсяги компетенції Адміністрації Президента Росії. Поточне керівництво вказаними органами має здійснюватись їхніми керівниками, секретарями тощо, які одночасно можуть бути радниками глави держави, але не навпаки.

Сумнівною є доцільність та можливість забезпечення єдиним конкретним радником Президента РФ діяльності цілого допоміжного органу. При цьому, за абз.2 п.21 Положення про Адміністрацію від 02.10.1996 р., забезпечення діяльності самих радників Президента РФ реалізуються підрозділами, «обеспечивающие деятельность соответствующих совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Феде-

<sup>14</sup> Ліміт на прикомандирування військовослужбовців до Адміністрації Президента РФ встановлений Указом Президента РФ від 25.06.1996 р. за № 987 [13].

рації» та у встановленому Керівником Адміністрації Президента РФ порядку [5]. Тобто, по-перше, *радники Президента РФ є зайвою ланкою у забезпеченні діяльності допоміжних органів глави держави*, оскільки таке забезпечення вже було покладено на інші структурні одиниці Адміністрації Президента РФ, потенціал яких відволікається ще й на додаткове забезпечення відповідних радників глави держави. По-друге, практика паралельного забезпечення діяльності допоміжних органів є занадто обтяжливою, а виконання означеного забезпечення радниками глави держави для них є нехарактерним. І, по-третє, визначення порядку забезпечення функціонування цих органів саме Керівником Адміністрації Президента РФ вважаємо неправильним, тому що *це поглиблює залежність допоміжних органів глави держави від його апарату*.

Таким чином, підкреслимо, що за Положенням про Адміністрацію Президента РФ від 02.10.1996 р. *апарат глави держави централізований відносно Керівника Адміністрації Президента РФ*, хоча внаслідок ліквідації посади першого помічника Президента РФ та інших організаційних змін був втрачений баланс в управлінні апаратом глави держави, *з'явилися деякі ознаки децентралізації апарату глави держави, тенденції до урівноваженості централізації були зупинені*.

Адміністрація Президента РФ має змішаний характер повноважень із переважанням організаційних і контролюючих функцій. Відмічаємо все ще *достатній рівень правової регламентації*, але не високий через недоліки у побудові апарату глави держави за даним Положенням. Загалом Адміністрація Президента РФ зберегла свій фактичний статус *робочо-виконавчого апарату глави держави*, хоча порівняно з попереднім Положенням ознак виконавчого апарату стало істотно більше.

Згідно Постанови Державної Думи ФЗ РФ від 11.11.1996 р. № 781-ІІ ГД [10], конституційність вищерозглянутого Положення про Адміністрацію Президента РФ від 02.10.1996

р. за Указом Президента РФ № 1412 була піддана сумніву та надісланий до Конституційного Суду РФ відповідний Запит Державної Думи.

Передусім, відмітимо, що у абз.3 п.2 цього Запиту вказуючи на нормативний характер Указу № 1412 Державна Дума позначає, що даний Указ «определяет статус Администрации Президента Российской Федерации... – упоминаемого в Конституции Российской Федерации *аппарата главы государства*, призванного обеспечивать выполнение Президентом Российской Федерации своих конституционных функций» [10]. При цьому, зауважимо, що у дійсності чинна Конституція РФ [14] не містить характеристики Адміністрації Президента РФ як апарату глави держави, тим більше не закріплює її призначення. Окрім того, й чинні на тоді акти Президента РФ також прямо не надають цій Адміністрації статусу апарату глави держави, а тому *Державна Дума констатує скоріш реальний статус Адміністрації Президента РФ, а ніж правовий*.

Заперечуючи правовий статус державного органу Адміністрації Президента РФ, закріплений п.1 Положення, у Запиті пропонується вважати цю Адміністрацію «службой, апаратом», що «не может иметь самостоятельных властных полномочий» [10]. Як на нас, *статуси державного органу та апарату глави держави є цілком сумісними та можуть логічно поєднуватись*, оскільки державний орган – широка універсальна категорія, тоді як апарат глави держави – це вже спеціальний статус, що характеризує призначення даної інституції. *Компетенція апарату глави держави не має формуватись лише з владних повноважень*, частина яких здійснюється від імені глави держави, проте вони є невід'ємним інструментарієм забезпечення діяльності глави держави, хоча у даному Положенні про Адміністрацію Президента РФ їхній обсяг є дійсно завищеним.

Вважаємо, що у Запиті Адміністрація Президента РФ необґрунтовано визначається як «вспомогательный орган Президента Рос-

сийской Федерации» [10]. Значимо, що у нормативній базі Росії відсутнє поняття «допоміжний орган Президента РФ», окрім Адміністрації виділяють дорадчі та консультативні органи глави держави, проте які не були зведені в єдину категорію «допоміжний орган Президента РФ». З іншого боку *Адміністрація Президента РФ дійсно є допоміжним органом глави держави, але вона як апарат фактично ще є й головним, центральним допоміжним органом*, що також слід врахувати у встановленні її правового статусу.

У абз.4 п.3 даного Запиту підкреслюється, що Адміністрація – це «структура, компетенція котрою обмежується внутрішнім обслуговуванням функцій Президента Російської Федерації» [10], проте це не так. Наведене може стосуватись виключно робочого апарату глави держави, тоді як за нормами Положення Адміністрація Президента РФ де-факто є робочо-виконавчим апаратом. Адміністрація Президента РФ згідно вищерозглянутих Положень про Адміністрацію не лише внутрішньо, але й зовнішньо не обслуговує функції, а саме забезпечує діяльність глави держави, тобто реалізацію Президентом РФ його повноважень.

Разом із тим, у п.4 Запиту *підтверджуються наші висновки щодо надмірних повноважень Адміністрації Президента РФ*, які не притаманні апарату глави держави та більш характерні для глави держави, органів виконавчої влади та інших державних органів, а також відносно завищеного значення Керівника Адміністрації Президента РФ у державному управлінні. Проте, попри встановлені Положенням від 02.10.1996 р. надмірні повноваження Адміністрації Президента РФ, *Запит Державної Думи вважаємо необґрунтованим*, перш за все, через його базування на неоднозначних висновках.

Внаслідок надіслання такого Запиту до Конституційного Суду РФ та з метою завершення реорганізації Адміністрації Президента РФ Указом Президента Росії від 15.04.1997 р. за № 352 вносяться зміни до Положення про Адміністрацію від

02.10.1996 р., що були направлені на вилучення предмету Запиту Державної Думи від 11.11.1996 р.

Внаслідок означених змін, повноваження Адміністрації Президента РФ в цілому та її Керівника були суттєво обмежені. Так, згідно пп.«б» п.1 даного Указу [15], *апарат глави держави втратив змогу впливати на законодавчий процес* шляхом організації прийняття Державною Думою ФЗ РФ та схвалення Радою Федерації ФЗ РФ, що було ще раніше відмічене нами як неприйнятне втручання Адміністрації Президента РФ у діяльність центральних державних органів.

Окрім того, значно зм'якшувалися функціональні акценти в інших суперечливих функціях Адміністрації Президента РФ. Зокрема *апарат глави держави цілком виправдано втратив самостійність у виконанні ряду своїх повноважень* щодо забезпечення взаємодії органів державної влади, реалізації окремих напрямків державної політики, єдності правового простору тощо, діяльність Адміністрації Президента РФ була зорієнтована лише на сприянні Президенту РФ у виконанні наведених функцій [15]. При цьому, навіть таке обмеження діяльності Адміністрації Президента РФ буде неповним без розкриття змісту вказаного сприяння, оскільки воно також допускає певний вплив апарату глави держави на реалізацію даних повноважень.

Вважаємо, що підготовка відповідних пропозицій главі держави є більш належним для його апарату, ніж безпосередня координація діяльності федеральних органів державної влади, що було виправлено Указом [15] у Положенні від 02.10.1996 р. Підготовку інших пропозицій з реалізації основ державної політики Адміністрація Президента РФ мала здійснювати замість вище відміченого, як негатив сприяння укріпленню судової системи РФ, що є виразом правильного сприйняття значення апарату глави держави.

Отже, внаслідок видалення або зміни деяких нехарактерних повноважень Адміністрації Президента РФ *ознаки виконавчого апарату глави держави були значно зменше-*

ні, а характер її повноваження поступово змінюється з контрольного на дорадчий.

Поза цим, внесеними у Положення змінами Керівник Адміністрації Президента РФ набув формально наданої ще раніше Указом № 1101 змоги мати декількох перших заступників [15]. З одного боку, норми даного Положення мали бути приведені у відповідність вищерозглянутому Указу задля попередження виникнення колізійних ситуацій. Але з іншого боку, як ми вже відмічали, *означена практика існування більш ніж одного першого заступника очільника апарату глави держави є не конструктивною*<sup>15</sup>.

Разом із тим, Керівник Адміністрації Президента РФ може доручити лише одному з своїх перших заступників призначення на посади працівників апарату глави держави та розпорядження фінансовими коштами відповідно до кошторису Адміністрації [15], тоді як за першою редакцією Положення він доручав це «своєму першому заступителю и заступителям». Тобто, за недосконалості існування значного штату заступників Керівника Адміністрації нормативна база їхньої діяльності достатньо чітко розмежовує повноваження заступників. Тут слід відмітити *яву аргументування розподілу Керівником Адміністрації Президента РФ обов'язків між його заступниками*, що загалом є позитивним зрушенням у виваженості повноважень апарату глави держави та його посадових осіб. Проте лише обґрунтування доцільності тих чи інших функцій не розкриває їхньої сутності та порядку реалізації, правових наслідків тощо.

Згідно Указу Президента РФ № 352 реорганізація також проводиться й у повноваженнях Керівника Адміністрації Президента РФ, який «осуществляет руководство» [15], а не функціональне керівництво, координацію діяльнос-

<sup>15</sup> Це виражається, наприклад, у тому, що розпорядження Адміністрації з питань її діяльності відтепер видає не *перший заступник* Керівника Адміністрації Президента РФ, а «*первые заместители* Руководителя Администрации», що загалом поглиблює децентралізацію апарату глави держави.

ті та оперативне керівництво окремими структурними одиницями апарату глави держави як за першою редакцією Положення. Хоча необхідно зважати, що узагальнення функції у даному випадку призводить не тільки до єдності повноважень та характеру управління, але й до *мінізації реального змісту керівництва Керівником Адміністрації Президента РФ* та його юридичного розширення.

Позитивним є усунення неоднозначності у визначенні питань керівництва помічниками, радниками та повноважними представниками Президента РФ. Відтепер доручення на координацію планів поточної роботи та оперативне керівництво вказаними групами працівників апарату глави держави дає Керівник Адміністрації Президента РФ [15], а не альтернативно глава держави або очільник його апарату. Також було вилучено право Керівника Адміністрації делегувати його заступникам повноваження з оперативного керівництва підрозділами апарату глави держави, що, на нашу думку, є значним кроком у стабілізації організації управління Адміністрацією Президента РФ.

*Посадові особи апарату глави держави не можуть мати будь-яких владних повноважень щодо інших органів державної влади*<sup>16</sup>, особливо це неприпустимо на етапі його інституалізації. Відповідно до цього принципу у другій редакції даного Положення про Адміністрацію Керівник Адміністрації Президента РФ більше не координує діяльність федеральних органів виконавчої влади та не направляє обов'язкові представлення про усунення порушень [15].

Як на нас, абсолютно необґрунтованим є доповнення компетенції Керівника Адміністрації Президента РФ вирішенням питань призначення та звільнення з посад працівників апарату глави держави – відряджених до Адміністрації військовослужбовців та співробітників інших воєнізованих формувань. З огляду на вищерозглянутий неоднозначний

<sup>16</sup> Вважаємо, це одним із основних принципів організації сучасного апарату глави держави [1, с.270].

статус даної групи осіб їхнє призначення та звільнення з посад могло би здійснюватись безпосередньо Президентом РФ за погодженням з керівництвом відповідних державних органів.

Таким чином, Указом Президента РФ від 15.04.1997 р. у Положення про Адміністрацію від 02.10.1996 р. в цілому було внесено ряд актуальних змін, що переважно направлені на приведення організації та діяльності Адміністрації Президента РФ до належного формату побудови робочого апарату глави держави. Однак, проведеною реорганізацію не можна вважати повною, оскільки вона лише формально обмежує деякі повноваження Адміністрації Президента РФ, не змінюючи докорінно усю побудову даного апарату глави держави.

Саме внаслідок внесених Указом № 352 змін до Положення про Адміністрацію Президента РФ від 02.10.1996 р. Постановою Державної Думи ФЗ РФ від 25.04.1997 р. № 1372-ІІ ГД означений Запит був відкликаний. Відповідно до цього Конституційний Суд РФ 29.05.1997 р. надав Визначення № 55-О [16], згідно якого провадження про даній справі припинялось. Відмітимо, що Конституційний Суд РФ, також як і ми, дійшов висновку, що сам статус державного органу<sup>17</sup> апарату глави держави носить лише загальний установочний характер, реальний зміст та значення якого визначається повноваженнями Адміністрації Президента РФ [16]. Проте тут необхідно зважити на те, що повноваження апарату глави держави мають встановлюватись виходячи не стільки з статусу державного органу, скільки з статусу апарату глави держави, що у даному разі є основним для визначення обсягів компетенції даного допоміжного органу глави держави.

Отже, і ця редакція Положення про Адміністрацію Президента РФ була недосконалою та потребувала внесення нових змін. Зо-

<sup>17</sup> При цьому, у цьому Визначенні Конституційний Суд РФ справедливо відмічає неможливість ототожнення державного органу та органу державної влади [16].

крема вже згідно Указу Президента РФ від 30.10.1997 р. № 1146 відбувається певна реорганізація безпосереднього поточного забезпечення глави держави, хоча означені зміни аж ніяк не можна назвати першочерговими та визначальними у побудові Адміністрації Президента РФ.

Сутність даних змін зводиться до введення посади старшого референта Президента РФ та покладання на окремих «работников» Адміністрації функцій з забезпечення діяльності старшого референта та референтів Президента РФ [17], у чому ми не вбачаємо нагальної необхідності, а від так це є надмірним.

Окрім того, не зовсім правильним буде покладання на референтів Президента РФ обов'язків з виконання окремих доручень не лише глави держави, але й Керівника його Адміністрації, а також надання можливості здійснення оперативного керівництва групою референтів Президента РФ за дорученням Президента РФ одному з заступників Керівника Адміністрації [17]. Референти Президента РФ функціонально приналежні до глави держави, а їхня діяльність задля забезпечення неупередженості та об'єктивності має відповідним чином гарантуватись. При цьому, з огляду на запровадження посади старшого референта Президента РФ цілком логічним було покласти саме на нього оперативне керівництво референтами Президента РФ, а не на керівників апарату глави держави.

Наступним Указом Президента РФ від 11.08.1998 р. за № 945 [18] попри наведене нами вище застереження щодо надмірного штату керівників апарату глави держави, що призводить до його децентралізації, збільшується кількість заступників Керівника Адміністрації Президента РФ – цей статус отримав керівник протоколу Президента Російської Федерації.

Вже розглянутим Указом Президента РФ № 352, Указами від 14.11.1999 р. № 1520 та від 27.06.2000 р. № 1192 склалась постійна тенденція до планомирного розширення повноважень Керівника Адміністрації Президе-

нта РФ. За Указом від 14.11.1999 р. він набув змоги за дорученням глави держави вносити зміни у кошторис Адміністрації [19], а згідно Указу від 27.06.2000 р. очільник апарату глави держави має здійснювати оперативне керівництво діяльністю повноважних представників Президента РФ у федеральних округах [20]. Однак, внесення змін у кошторис видатків одночасно Президентом РФ та Керівником його Адміністрації може призводити до неузгодженості функціонування апарату глави держави. При цьому, надання очільнику апарату глави держави владних повноважень відносно окремих повноважних представників Президента РФ остаточно вказують на *тогочасну централізацію Адміністрації Президента РФ відносно її Керівника*.

Інституалізація Адміністрації Президента РФ як апарату глави держави виражається також у формуванні її структурної побудови. Так, Указом Президента РФ від 02.10.1996 р. № 1412 окрім Положення затверджувався Перелік самостійних підрозділів Адміністрації Президента РФ. Проте зауважимо, що більш позитивним є визначення не Переліку, а саме Схеми організації апарату глави держави, яка визначає не тільки склад апарату, але й його ієрархічно-структурну організацію. Зазначимо, що за цим Переліком *Адміністрація Президента РФ складається з сотки підрозділів із різним статусом*, проте серед них немає допоміжних органів глави держави, що мають входити у склад Адміністрації згідно абз.4 п.4 Положення [5].

Вищенаведена характеристика повноважень Адміністрації Президента РФ підтверджується наявністю в складі апарату глави держави Головного контрольного управління Президента РФ (*контрольне забезпечення*), Організаційного управління Адміністрації Президента РФ (*організаційне забезпечення*), а також радники глави держави, що здійснюють *дорадче забезпечення* Президента РФ. Однак, у структурі Адміністрації Президента РФ не був окремо виділений підрозділ з аналітичного забезпечення, що порівняно з минулими Положеннями наочно свідчить

про суттєве обмеження даної діяльності апарату глави держави.

Зазначимо, що Указом Президента РФ від 09.11.1996 р. № 1536 були запроваджені додаткові заходи по удосконаленню організації контролю та перевірки виконання доручень Президента РФ. Зокрема, за п.3 Указу започатковується *«система упереджуючого контролю»*, ключове значення в якому має саме Головне контрольне управління Президента РФ, якому керівники органів виконавчої влади власне і мають завчасно надавати інформацію про вжиті заходи з виконання доручень Президента РФ [21].

Поза цим, Головне контрольне управління Президента РФ відіграє не лише пасивну роль, але й активну в означеному контролі. Так, згідно п.4 Указу воно зобов'язується регулярно провадити перевірки ходу виконання доручень Президента РФ органами виконавчої влади, вносити подання щодо притягнення винуватих посадових осіб до дисциплінарної відповідальності [21]. Вважаємо, що у даному разі діяльність *Адміністрації Президента РФ через свій підрозділ є занадто широкою та не відповідає забезпечувальному призначенню апарату глави держави*. При цьому, такий контроль відбувається практично без участі глави держави і навіть рішення про зняття з контролю приймається не тільки Президентом РФ, але й Керівником Адміністрації або його заступником – начальником Головного контрольного управління Президента РФ, як за п.7 Указу [21].

Водночас, як на нас, недоцільним є включення у склад Адміністрації Президента РФ Секретаріату Судової палати з інформаційних спорів при Президентіві РФ. Хоча згідно Указу Президента РФ від 31.12.1993 р. № 2335 створена Судова палата і не входить у систему федеральних судів Росії, але за обсягом повноважень, визначених Положенням про Судову палату від 31.01.1994 р. за Указом № 228 [22], вона упритул наближена до органів судової системи РФ. Відповідно до цього абз.2 ст.3 даного Положення встанов-

лено, що Судова палата здійснює свої функції самостійно, а втручання в її діяльність не допускається [22], а тому задля втілення означеного принципу *Секретаріат Судової палати має бути незалежним від Адміністрації Президента РФ*.

Інший суперечливий підрозділ апарату глави держави – Головне управління козачих військ при Президентові РФ, створене Указом від 20.01.1996 р. № 67, що було включене в організаційну структуру Адміністрації Президента РФ за абз.2 п.2 Указу Президента РФ від 16.04.1996 р. № 562 [23]. Вважаємо, що підрозділ, який згідно п.3 Положення про дане Головне управління від 16.04.1996 р. має розробляти єдину державну політику, організувати та координувати діяльність козачих товариств, а також розробляти та реалізовувати відповідні програми державної підтримки [23], повинен або існувати окремо від апарату глави держави, або наділятися додатковим спеціальним статусом із гарантуванням самостійності виконання цим Головним управлінням його повноважень.

Зокрема, це підтверджується тим, що Указом від 12.02.1998 р. № 162 [24] Головне управління козачих військ при Президентові РФ було виведено зі складу Адміністрації Президента РФ та отримало статус державного органу при Президентові РФ. Проте після його реорганізації та зниження статусу до Управління Президента РФ з питань козацтва Указом від 07.08.1998 р. № 920 [25] цей підрозділ знову введено до складу Адміністрації Президента РФ. У будь-якому разі, Указом Президента РФ від 25.02.2003 р. № 249 Управління з питань козацтва було ліквідовано.

Відмітимо, що назвами низки актів Президента РФ знову безпосередньо *акцентується увага на факті існування саме системи допоміжних органів глави держави як чітко структурованої, постійно взаємодіючої сукупності інституцій*. При цьому, загальне розуміння, засади побудови та ознаки системності у законодавстві РФ окремо так і не закріплюються.

Згідно Указу Президента РФ від

23.05.1997 р. № 519 «Об упорядочении *системы совещательных и консультативных органов* при Президенте Российской Федерации» ліквідується загалом вісім допоміжних органів глави держави<sup>18</sup> [27], а Указом від 19.09.1997 р. № 1038 «О дальнейшем упорядочении *системы совещательных и консультативных органов* при Президенте Российской Федерации» [28] було ліквідовано Раду з зовнішньої політики при Президентові РФ, допоміжний орган глави держави. Але дійсно важливим є те, що вже наступним Указом Президента РФ від 19.09.1997 р. № 1039 [29] у складі Адміністрації створюється Управління Президента РФ з зовнішньої політики, що, на нашу думку, є прикладом *поглинання апаратом глави держави його інших допоміжних органів*, перетягування в Адміністрацію Президента РФ їхнього потенціалу та повноважень.

Достатньо тривалим було становлення Управління Президента РФ з внутрішньої політики, що свідчить про непостійність діяльності Адміністрації Президента РФ та недосконалість побудови апарату глави держави. У складі Адміністрації Президента РФ за її Положенням та структурою від 29.01.1996 р. [3] діяло Головне управління Президента РФ з питань внутрішньої та зовнішньої політики держави; за Указом від 13.08.1996 р. № 1165 [30] було створене Управління Президента РФ з питань взаємодії з політичними партіями, громадськими об'єднаннями, фракціями та депутатами Федерального Зібрання РФ (із наступними змінами у назві Указом від 15.10.1996 р. за № 1440 [31]). Лише згідно Указу Президента РФ від 18.09.1997 р. № 898 означене Управління вже стало *Управлінням Президента РФ з питань внутрішньої політики*.

<sup>18</sup> Тут слід вказати на негативну практику рознесення норм з одного і того ж питання по різних актах. Указом від 23.05.1997 р. дані органи ліквідуються, тоді як конкретні нормативно-правові акти Президента РФ, що регулювали їхню діяльність втратили чинність лише 09.07.1997 р. за Указом Президента РФ № 711 [26].



Удосконалення структури Адміністрації Президента РФ продовжується за ініціативою очільника апарату глави держави за п.1 Указу Президента РФ від 12.02.1998 р. № 162 [24], сутність якої зводиться до скорочення чисельності співробітників та ліквідації «дублюючих структур». Так, було ліквідовано Центр президентських програм із передачею його повноважень Економічному управлінню Президента РФ.

Зазначимо, що в рамках вказаного удосконалення було реорганізовано ряд другорядних підрозділів Адміністрації Президента РФ із забезпечення окремих допоміжних органів глави держави у єдине<sup>19</sup> Управління Адміністрації з забезпечення діяльності дорадчих та консультативних органів при Президентові РФ із граничною чисельністю у 36 одиниць [24]. З одного боку, створення окремого спеціалізованого підрозділу безперечно є позитивним, але, з іншого боку, до реорганізації апарат глави держави забезпечував тільки п'ять допоміжних органів Президента РФ, тоді як дане Управління вже спеціалізується на забезпеченні невизначеного кола, якщо не усіх, допоміжних органів глави держави. При цьому, встановлена гранична чисельність цього підрозділу порівняно з чисельністю інших складових Адміністрації Президента РФ є замалою, наприклад, також новостворене на базі інших сімох ліквідованих підрозділів апарату глави держави Управління інформаційного та документального забезпечення Президента РФ формується з 315 працівників.

Укрупнення підрозділів Адміністрації Президента РФ<sup>20</sup> відбулось і у сфері забезпе-

<sup>19</sup> Якщо не враховувати Управління Президента РФ з питань внутрішньої політики, однією з основних функцій якого згідно абз.4 п.3 відповідного Положення від 15.10.1996 р., затвердженого Указом № 1440, було «обеспечение по поручению Президента Российской Федерации деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» [31].

<sup>20</sup> Внаслідок реорганізації й деякі інші підрозділи Адміністрації Президента РФ отримали статус управління, зокрема, це Управління Президента РФ з питань

чення повноважних представників Президента РФ, зокрема були об'єднані чотири відповідні відділи у єдиний центр – Управління Адміністрації Президента РФ з забезпечення діяльності повноважних представників Президента РФ у федеральних органах державної влади [24], що особливо актуально в контексті гарантування діяльності даних повноважних представників глави держави. Щоправда визначена цим Указом гранична чисельність Управління у 25 штатних співробітників, як на нас, також є заниженою. У той же час вважаємо надмірною чисельність вторинного підрозділу апарату глави держави – Секретаріату Керівника Адміністрації Президента РФ, встановлену абз.11 п.2 Указу у кількості 115 штатних одиниць. Отже, відмічаємо неправильний розподіл штатів Адміністрації Президента РФ як один з факторів, що відіграє негативну роль у організації діяльності апарату глави держави.

Разом із тим, згідно абз.6 п.2 Указу було скорочено дві посади помічника Президента РФ та дві посади радника Президента РФ та за абз.7 п.2 Указу - посади голів дорадчих та консультативних органів при Президентові РФ, що заміщуються на штатній основі, а також скорочувались ще 93 штатні одиниці Адміністрації Президента РФ [24]. Однак, незважаючи на реальну необхідність даного скорочення, тут взагалі не наводиться будь-яке пояснення чи обґрунтування доцільності проведених змін, а від так вони є сумнівним за своєю формою та загалом послаблюють забезпечення глави держави.

Визначення у п.4 Указу [24] граничної чисельності працівників конкретних підрозділів Адміністрації Президента РФ на 1998 р. є більш конструктивним підходом до визначення загальної чисельності співробітників апарату глави держави, ніж просто закріплення граничної чисельності працівників усього апарату без їхнього розподілу по підрозділах.

На нашу думку, є надмірним надання за громадянства, Управління кадрової політики Президента РФ, Управління прес-служби Президента РФ [24].

п.5 Указу № 162 Керівнику Адміністрації Президента РФ змоги змінювати граничну чисельність таких підрозділів [24], оскільки це необґрунтовано завищує його значення у побудові апарату глави держави. З іншого боку, обсяги означеного права обмежуються недопустимістю перевищення вже встановленої граничної чисельності, тобто *діяльність Керівника Адміністрації Президента РФ спрямована саме на своєчасну реалізацію можливості скорочення штату цього апарату глави держави.*

Відмітимо, що за п.6 Указу Керівник Адміністрації Президента РФ також мав у місячний термін підготувати проект нового Положення про Адміністрацію Президента РФ [24]. Але з огляду на те, що нове Положення про Адміністрацію Президента РФ було затверджене тільки 06.04.2004 р. та зважаючи на аналогічну організацію інших апаратів глави держави у світі [8] *констатуємо неналежний формат відносин Президента РФ з Керівником його Адміністрації.*

Подальше удосконалення структури Адміністрації Президента РФ проводиться Указом Президента РФ від 30.01.1999 р. № 163, яким де-факто *продовжується укрупнення підрозділів апарату глави держави та підвищення окремих із них правового стану, зокрема шляхом надання статусу «головного».* Так, на базі ліквідованих Територіального управління, Управління з координації діяльності повноважних представників Президента РФ у регіонах РФ та Управління з питань місцевого самоврядування створювався новий підрозділ – Головне управління Президента РФ з регіональної політики та місцевого самоврядування [32].

Поза цим, цілком доречно з позицій усунення дублювання було організоване Управління кадрів Президента РФ замість двох схожих управлінь, як *єдиний підрозділ з зовнішньої та внутрішньої кадрової діяльності Адміністрації Президента РФ.*

Указом від 30.01.1999 р. у Адміністрації Президента РФ повторно відбувається реорганізація нещодавно перебудованої системи

забезпечення допоміжних органів глави держави, що вже перестає бути особливим напрямком діяльності Адміністрації Президента РФ. Відтак, ліквідується спеціальне Управління з забезпечення діяльності дорадчих та консультативних органів при Президентові РФ, а його функції (за поодиноким виключенням) були передані Організаційному управлінню Адміністрації Президента РФ [32], у яке назване Управління фактично інтегрувалось. Окрім того, за п.3 цього Указу вказане Організаційне управління Адміністрації Президента РФ додатково отримало й означені у виносці 19 функції з забезпечення діяльності дорадчих та консультативних органів, що до цього здійснювались Управлінням Президента РФ з питань внутрішньої політики.

З одного боку, *дійсне усунення паралелізму у забезпеченні діяльності допоміжних органів глави держави є закономірним кроком у вдосконаленні функціонування Адміністрації Президента РФ.* Але з іншого боку, тут слід зважати, що втрата комплексності цієї роботи в рамках окремого управління може негативно позначитись на рівні її виконання.

Однак, *діяльність Організаційного управління не є всеохопною,* оскільки вона поширюється аж ніяк не на усі допоміжні органи Президента РФ. Наприклад, забезпечення діяльності Комісії при Президентові РФ з Державних премій РФ у галузі літератури та мистецтва, а також Геральдичної ради при Президентові РФ покладене зовсім на інший підрозділ Адміністрації – Управління Президента РФ з державних нагород як за п.4 Указу [32], а Головне держано-правове управління Президента РФ отримало функції ліквідованого Управління з забезпечення діяльності Ради при Президентові РФ з питань удосконалення правосуддя тощо.

На недосконалість реформування побудови Адміністрації Президента РФ за Указом від 12.02.1998 р. вказує ліквідація Управління Адміністрації Президента РФ з забезпечення діяльності повноважних представників Президента РФ у федеральних органах дер-

жавної влади [32], яке власне і створювалось в рамках попереднього удосконалення. Проте дійсно важливим тут є те, що подібно до забезпечення допоміжних органів глави держави *забезпечення діяльності повноважних представників Президента РФ уніфікується* та покладається без належної пріоритетності на вже розглянуте Управління Президента РФ з питань внутрішньої політики. Вважаємо, що задля гарантування діяльності повноважених представників Президента РФ нагальним постає об'єктивне та прозоре забезпечення їхньої діяльності, що неможливо за надання їй невизначено статусу.

Окрім того, згідно п.5 Указу [32] передбачалось скорочення однієї посади заступника Керівника Адміністрації Президента РФ та чотирьох посад радника Президента РФ, що також проводилось без формальної прив'язки до цих структурних змін. Зазначимо, що в у більшості апаратів глави держави дуже мало прецедентів скорочення кількості заступників очільника апарату глави держави, тоді як сталим є лише збільшення їхнього штату, хоча в Адміністрації Президента РФ порівняно з іншими апаратами глави держави таких посадових осіб незрівнянно більше.

Відповідно до п.6 даного Указу Керівник Адміністрації Президента РФ має тільки передбачати скорочення чисельності співробітників апарату глави держави при проведенні організаційно-штатних заходів [32]. Таким чином, *вже безпосередньо не визначається гранична чисельність працівників ні конкретних підрозділів Адміністрації Президента Російської Федерації, ні в цілому апарату глави держави*, навіть не зважаючи на те, що Указом 12.02.1998 р. встановлювалась чисельність лише на 1998 р., яка має або підтверджуватись, або щорічно змінюватись.

Підсумком проведених реорганізацій було переформування Адміністрації Президента РФ Указом Президента РФ від 03.06.2000 р. № 1013<sup>21</sup> [33], яка згідно абз.1 п.1 Указу

<sup>21</sup> На нашу думку, є недоречною та некоректною

складалась з Керівника Адміністрації, його заступників, інших посадових осіб та самостійних підрозділів (загалом 21 підрозділ та апарати повноважних представників Президента РФ у федеральних округах).

При цьому, у склад апарату глави держави включалось Головне територіальне управління Президента РФ, що створювалось на базі Територіального управління, Управління з координації діяльності повноважних представників Президента РФ у регіонах РФ та Управління з питань місцевого самоврядування [33], які, що вище відмічалось, були *«упразднені»* ще Указом від 30.01.1999 р. та поновлені відповідно до Указу від 05.04.1999 р. № 448 [34]. *Необхідно відмітити непослідовність та неузгодженість реорганізацій Адміністрації Президента РФ*, які не завжди є дійсно доцільними та призводять до виникнення колізійних ситуацій.

У будь-якому разі, саме цим Указом організовувався один з основних підрозділів апарату глави держави – Головне управління внутрішньої політики Президента Російської Федерації, що за абз.3 п.1 Указу [33] увібрало у себе ліквідовані Управління з питань внутрішньої політики, Управління по політичному плануванню, Управління по зв'язках із громадськістю та культурі. З огляду на достатньо ємкі та всеосяжні повноваження названого Головного управління, визначених відповідним Положенням від 02.06.2001 р. згідно Указу № 629 [35], воно фактично і є центральним підрозділом з забезпечення діяльності Президента РФ.

Поза цим, Адміністрація Президента РФ поповнилась іншими новими складовими, як то Експертне управління Президента РФ та окрема Референтура Президента РФ (на правах управління) [33]. Вважаємо, що *створення спеціального управління є більш конструктивним підходом у забезпеченні ефек-*

ліквідація п.2 цього Указу [33] вищезгаданої Судової палати з інформаційних спорів при Президентові РФ, оскільки Судова палата не була самостійним структурним підрозділом апарату глави держави.

тивного функціонування референтів Президента РФ, ніж просте об'єднання цих працівників апарату глави держави у абстрактну «групу». Також цілком правильним буде покласти функції з керівництва Референтурою на старшого референта Президента РФ як за абз.8 п.4 Указу [33], який до цього взагалі мав достатньо невизначений статус та роль у референтному забезпеченні Президента РФ.

Належним є й обмеження у п.3 Указу [33] кількості заступників Керівника Адміністрації Президента РФ, гранична чисельність яких становить десять осіб, у тому числі два перших. Хоча, як вже вище відмічалось, існування двох перших заступників очільника апарату глави держави недоречне, але факт правового регулювання їхньої кількості сам по собі є позитивним зрушенням. Тим більше, цим продовжується вже постійна тенденція до зменшення керівництва Адміністрації Президента РФ, а відтак, й до підвищення рівня централізації апарату глави держави, що встановилась завдяки раніше запровадженим змінам, передбаченими Указами від 12.02.1998 р. та 30.01.1999 р.

Однак, слід вказати, що і цим Указом питання чисельності працівників Адміністрації Президента РФ залишились не врегульованими. Так, за п.5 Указу № 1013 [33] Керівник Адміністрації зобов'язується лише затвердити «структуру и штатную численность...» самостійних підрозділів апарату глави держави. Проте тут навіть не наводяться цілком логічні обмеження такої діяльності на кшталт «в межах затвердженої граничної чисельності» тощо. Таким чином, порівняно з побудовою апарату глави держави за Указом від 12.02.1998 р., роль Президента Російської Федерації в організації Адміністрації Президента РФ фактично зменшується на користь очільника його апарату.

Разом із тим, згідно розглянутих актів глави держави рівень правової регламентації діяльності Адміністрації Президента РФ істотно підвищився. Але маємо зважити на наявність деяких недоліків у структурній побудові Адміністрації, неузгодженість цих змін

у складі апарату глави держави з визначеними Положенням від 02.10.1996 р. конкретними завданнями та функціями даного державного органу. Саме тому на означеному етапі інституалізації Адміністрації Президента РФ вона має достатній рівень правової регламентації.

Тогочасну організацію діяльності та напрямки удосконалення апарату глави держави недвозначно охарактеризував Президент РФ у відповідному Посланні від 30.03.1999 р., а саме, що Адміністрації Президента РФ «следует работать более организованно..., а главное - усилить контроль за исполнением решений Президента. К сожалению, ...из-за бездействия отдельных руководителей... ею утрачены многие занимаемые позиции. Администрация должна не просто представлять Президента, а быть активным проводником его политики» [36]. Таким чином, Адміністрація Президента РФ вже тоді розумілась главою держави більш ніж просто як апарат глави держави (тим більше, не як робочий апарат), а як одна з ключових державних інституцій з реалізації державного управління та широкими контрольними повноваженнями.

Доволі неоднозначною є взаємодія Адміністрації Президента РФ з Урядом Росії, яка зумовлюється не тільки особливостями політичної системи Російської Федерації, але й реальною роллю Адміністрації у державному управлінні, що не завжди є прийнятною для апарату глави держави. Наочно це проявляється у тому, що за Указом Президента РФ від 10.06.1994 р. № 1185 проекти актів та рішень Уряду РФ, підготовлені ним законопроекти, які стосуються питань віднесених до повноважень Президента РФ, «направляются в Администрацию Президента Российской Федерации для согласования» [37]. Хоча тут прямо і не вказуються форми та наслідки такого узгодження<sup>22</sup>, проте уся діяль-

<sup>22</sup> Яке згідно п.3 Розпорядження № 160-рп [38] на практиці виконується заступником Керівника Адміністрації Президента РФ – начальником Головного

ність Уряду якщо де-факто і не схвалюється апаратом глави держави, то принаймні ним контролюється.

У той же час, згідно приписів Розпорядження Президента РФ від 05.05.1998 р. № 160-рп, попереднє узгодження в Адміністрації Президента РФ проектів актів Уряду РФ було формально скасоване, але окрім узгодження за Указом Президента РФ від 10.06.1994 р. № 1185 та Указом від 02.05.1996 р. № 638 [38], тоді як останнім Указом назване узгодження в Адміністрації Президента РФ взагалі прямо не було передбачене.

Все ж таки, взаємочин Адміністрації Президента РФ з Урядом Росії відбувається не лише безпосередньо, але й через його апарат. За п.2 даного Розпорядження [38] перелік проектів актів Уряду РФ, що плануються до розгляду, направляється саме Апаратом Уряду РФ у Адміністрацію Президента РФ. Зважаючи також на обов'язковість письмового узгодження Керівника Адміністрації Президента РФ та Керівника Апарату Уряду РФ строків узгодження проектів актів Президента РФ за Указом від 03.05.1995 р. № 436 [39], відмічаємо достатньо високий рівень співпраці Адміністрації Президента РФ та Апарату Уряду Росії, хоча вона скоріш є додатковою до основної взаємодії апарату глави держави з Урядом РФ.

Однак, недоречною є варіативність у направленні Уряду РФ проектів актів Президента РФ, що здійснюється або дорученням Президента РФ, або листом Керівника його Адміністрації [39]. Як і у вищенаведених прикладах такої альтернативи очільник апарату Президента РФ набуває нехарактерних йому повноважень, що врешті-решт може призводити до поступового усунення глави держави не лише від керівництва Адміністрацією Президента РФ, але й управління державою. Вважаємо також надмірними повноваження відповідного заступника Керівника Адміністрації Президента РФ, якому Розпорядженням № 160-рп [38] було

державно-правового управління Президента РФ.

доручено запитувати відповідні проекти актів Уряду РФ, приймати участь у роботі над ними, а також у разі необхідності надавати висновки щодо означених нормативних актів, що має виконуватись повноважним представником глави держави в Уряді РФ чи Керівником даного апарату глави держави.

Таким чином, обсяги та порядок взаємодії Адміністрації Президента РФ з Урядом Росії залишаються остаточно нормативно не визначеними, допускаються викривлення у системі їхніх взаємин, за яких діяльність Уряду РФ не забезпечується від владного впливу апарату глави держави.

Паралельно зі становленням Адміністрації Президента РФ відбувається упорядкування системи допоміжних органів глави держави. Зокрема, Указом Президента РФ від 25.04.2001 р. № 463 ліквідуються загалом сім допоміжних органів глави держави [40], проте лише функції одного з них були передані допоміжним органам Уряду РФ, тоді як тільки одну Державну комісію з проведення Року згоди та примирення дійсно можна вважати тимчасовою. Отже, у здійсненні функцій ще п'ятьох ліквідованих допоміжних органів офіційно вже більше не було потреби, хоча навряд чи можна вважати вирішеними питання протидії політичному екстремізму, аудиторської діяльності тощо. При цьому, повноваження деяких означених органів згодом передаються Адміністрації Президента РФ, тобто, апарат глави держави фактично продовжує монополізацію як забезпечення діяльності глави держави, так і окремих сфер державного управління.

Наведене наочно підтверджується на прикладі також ліквідованої Ради з кадрової політики при Президентіві РФ<sup>23</sup>, яка до цього за Указом Президента РФ від 07.02.1995 р. № 103 (перша редакція) координувала роботи з формування, розміщення та виконання

<sup>23</sup> За вищерозглянутим Указом від 10.06.1994 р. № 1185 [37] з нею навіть узгоджувались проекти рішень Уряду РФ з окремих кадрових питань, що також було скасовано Указом № 1360.

держзамовлення на перепідготовку та підвищення кваліфікації державних службовців [41]. Відповідно до вищезазначеного Указу № 463 іншим Указом Президента РФ від 26.11.2001 р. № 1360 вносяться зміни до Указу № 103 в частині п.3, нова редакція якого покладає здійснення означеної діяльності на «соответствующее подразделение Администрации Президента Российской Федерации» [42]. Як на нас, означене, перш за все, обумовлюється відсутністю чіткого розуміння апарату глави держави та системи допоміжних органів глави держави, належних форм їхньої взаємодії та розмежування компетенції. *Доцільним тут постає формування потужної системи допоміжних органів глави держави, що на подібному етапі має прямо підпорядковуватись главі держави та бути відносно незалежною від його апарату.*

Таким чином, стосовно розглянутого підведемо ризик. По-перше, проведеною реорганізацією була вирішена значна частина питань організації Адміністрація Президента РФ, яка остаточно затвердилася в якості робочо-виконавчого апарату глави держави. По-друге, Адміністрація Президента Росії де-факто стала центральним допоміжним органом із забезпечення глави держави, інші допоміжні органи прямо чи побічно були поставлені у залежність від цієї Адміністрації. І, по-третє, неоднозначним є правовий статус та повноваження деяких посадових осіб Адміністрації Президента Росії, зокрема її Керівника, характер взаємин якого з главою держави та іншими державними органами, у т.ч. органами виконавчої влади, потребує подальшої нормативної регламентації. Окрім того, функціонально та структурно апарат глави держави також надто обтяжений.

## 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 юри-

дичний, 2008. – 304 с.

2. 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.

3. Указ Президента РФ «Вопросы Администрации Президента Российской Федерации» : от 29.01.1996 г., № 117 // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 6. – Ст. 532.

4. Указ Президента РФ «О признании утратившими силу актов Президента Российской Федерации по вопросам координационных и консультативных органов» : от 16.08.1996 г., № 1197 // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 34. – Ст. 4098.

5. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» : от 02.10.1996 г., № 1412 // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 41. – Ст. 4689.

6. Указ Президента РФ «О Совете обороны Российской Федерации» : от 25.07.1996 г., № 1102 // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 31. – Ст. 3699.

7. Указ Президента РФ «О мерах по усилению государственного управления военным строительством в Российской Федерации» : от 28.08.1997 г., № 946 // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 35. – Ст. 4058.

8. Зозуля О. І. Шляхи оптимізації відносин Президента України з Секретаріатом Президента України / О. І. Зозуля // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницьк. ун-ту управління та права. - 2008. - № 2. - С. 20-26.

9. 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.

10. Постановление Государственного Совета Федерального Собрания РФ «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» : от 11.11.1996 г., № 781-II ГД // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 49. –

Ст. 5506.

11. Указ Президента РФ «О внесении изменений и дополнений в некоторые акты Президента Российской Федерации» : от 30.06.1997 г., № 660 // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 27. – Ст. 3186.

12. Указ Президента РФ «Вопросы обеспечения деятельности аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах» : от 21.06.2000 г., № 1149 // Собрание законодательства РФ. - 2000. - № 26. – Ст. 2748.

13. Указ Президента РФ «Вопросы аппарата Совета Безопасности Российской Федерации» : от 25.06.1996 г., № 987 // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 27. – Ст. 3231.

14. Конституция Российской Федерации : от 12.12.1993 г. // Российская газета. - 1993. - № 237. – Ст. 15.

15. Указ Президента РФ «О внесении изменений и дополнений в Положение об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. № 1412» : от 15.04.1997 г., № 352 // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 16. – Ст. 1857.

16. Определение Конституционного Суда РФ «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 года № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» : от 29.05.1997 г., № 55-О // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 22. – Ст. 2664.

17. Указ Президента РФ «О внесении изменений и дополнений в некоторые акты Президента Российской Федерации» : от 30.10.1997 г., № 1146 // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 44. – Ст. 5058.

18. Указ Президента РФ «О внесении изменений в Положение об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. № 1412» : от

11.08.1998 г., № 945 // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 33. – Ст. 3963.

19. Указ Президента РФ «О внесении дополнения и изменения в Положение об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. № 1412» : от 14.11.1999 г., № 1520 // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 47. – Ст. 5681.

20. Указ Президента РФ «Об изменении и о признании утратившими силу некоторых актов Президента РСФСР и Президента Российской Федерации» : от 27.06.2000 г., № 1192 // Собрание законодательства РФ. - 2000. - № 27. – Ст. 2821.

21. Указ Президента РФ «О мерах по совершенствованию организации контроля и проверки исполнения поручений Президента Российской Федерации» : от 09.11.1996 г., № 1536 // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 46. – Ст. 5241.

22. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Судебной палате по информационным спорам при Президенте Российской Федерации» : от 31.01.1994 г., № 228 // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 6. – Ст. 434.

23. Указ Президента РФ «Вопросы Главного управления казачьих войск при Президенте Российской Федерации» : от 16.04.1996 г., № 562 // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 17. – Ст. 1953.

24. Указ Президента РФ «О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации» : от 12.02.1998 г., № 162 // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 7. – Ст. 827.

25. Указ Президента РФ «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам казачества» : от 07.08.1998 г., № 920 // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 32. – Ст. 3846.

26. Указ Президента РФ «О признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации в связи с упорядочением системы совещательных и консуль-

тативных органов при Президенте Российской Федерации» : от 09.07.1997 г., № 711 // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 28. - Ст. 3423.

27. Указ Президента РФ «Об упорядочении системы совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» : от 23.05.1997 г., № 519 // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 21. - Ст. 2469.

28. Указ Президента РФ «О дальнейшем упорядочении системы совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» : от 19.09.1997 г., № 1038 // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 38. - Ст. 4357.

29. Указ Президента РФ «Об Управлении Президента Российской Федерации по внешней политике» : от 19.09.1997 г., № 1039 // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 38. - Ст. 4358.

30. Указ Президента РФ «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам взаимодействия с политическими партиями, общественными объединениями, фракциями и депутатами Федерального Собрания Российской Федерации» от 13.08.1996 г., № 1165 // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 34. - Ст. 4074.

31. Указ Президента РФ «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам взаимодействия с политическими партиями, общественными объединениями, фракциями, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» : от 15.10.1996 г., № 1440 // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 43. - Ст. 4882 [в редакции Указа Президента РФ : от 18.09.1997 г., № 898].

32. Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации» : от 30.01.1999 г., № 163 // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 5. - Ст. 652.

33. Указ Президента РФ «О формировании Администрации Президента Российской

Федерации» : от 03.06.2000 г., № 1013 // Собрание законодательства РФ. - 2000. - № 23. - Ст. 2387.

34. Указ Президента РФ «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 30 января 1999 г. № 163 «О дополнительных мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации» : от 05.04.1999 г., № 448 // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 15. - Ст. 1793.

35. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Главном управлении внутренней политики Президента Российской Федерации» : от 02.06.2001 г., № 629 // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 24. - Ст. 2415.

36. Администрация Президента России / Википедия [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/?oldid=9278207>. - 01.09.2008.

37. Указ Президента РФ «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации» : от 10.06.1994 г., № 1185 // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 7. - Ст. 697.

38. Распоряжение Президента РФ : от 05.05.1998 г., № 160-рп // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 19. - Ст. 2117 [без назви].

39. Указ Президента РФ «О дополнении Указа Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. № 1185 «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации» : от 03.05.1995 г., № 436 // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 19. - Ст. 1732.

40. Указ Президента РФ «Об упразднении ряда совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» : от 25.04.2001 г., № 463 // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 18. - Ст. 1827.

41. Указ Президента РФ «О государственном заказе на переподготовку и повышение



квалификации государственных служащих» : от 07.02.1995 г., № 103 // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 7. – Ст. 513.

42. Указ Президента РФ «Об изменении и

признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации» : от 26.11.2001 г., № 1360 // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 49. – Ст. 4611.

*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.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08zoitdo.pdf>*

Досліджено нормативно-правові засади становлення Адміністрації Президента РФ як апарату глави держави та державного органу у другій половині 1996-2003 років; визначені особливості формування апарату глави держави в Росії та надана характеристика Адміністрації Президента РФ як апарату глави держави.

\*\*\*

*Зозуля О.И. Становление Администрации Президента РФ как аппарата главы государства и государственного органа*

Исследованы нормативно-правовые основы становления Администрации Президента РФ как аппарата главы государства и государственного органа во второй половине 1996-2003 годов; определены особенности формирования аппарата главы государства в России и представлена характеристика Администрации Президента РФ как аппарата главы государства.

\*\*\*

*Zozulja O.I. Formation of Administration of the President of the Russian Federation as Apparatus of the Head of the State and State Body*

The normative-legal bases of formation of Administration of the President of the Russian Federation as apparatus of the head of the state and state body in second half of 1996-2003 years are investigated; features of formation of the apparatus of the head of the state in Russia are determined and the characteristic of Administration of the President of the Russian Federation as apparatus of the head of the state is submitted.