

УДК 342.519(469+571)

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

## ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАЦІЇ ПРЕЗИДЕНТА РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

**Ключові слова:** *Адміністрація Президента, Російська Федерація, апарат глави держави, правові засади*

За тривалий період інституалізації Адміністрації Президента РФ як апарату та центрального допоміжного органу глави держави проводились численні реорганізації означеної Адміністрації, які не завжди були послідовними. Внаслідок цього правове підґрунтя побудови апарату Президента РФ містило одночасно цілком суперечливі норми, що негативно позначилось на організації Адміністрації Президента РФ та забезпеченні глави держави, а окремі повноваження апарату Президента РФ вже не відповідали вимогам сучасності. Таким чином, необхідність приведення діяльності Адміністрації Президента РФ до належного формату зумовила ще один етап її удосконалення. Тому в контексті визначення чинного різновиду апарату глави держави в Росії актуальним є дослідження правових підвалин формування нинішньої Адміністрації Президента Російської Федерації.

Відмітимо, що проблематика побудови апарату глави держави в Росії<sup>1</sup> вже розглядалась Н.Н. Скрипніковим [2], проте з позицій сьогодення означене дослідження не охоплює останніх реорганізаційних змін в організації Адміністрації Президента РФ, а відтак метою дослідження є аналіз особливостей формування Адміністрації Президента Російської Федерації у 2004-2008 роках. Новиз-

<sup>1</sup> Щодо організації та діяльності апарату глави держави в інших державах, зокрема в Україні, див. роботу [1].

на роботи міститься у встановленні нормативно-правових засад організації Адміністрації Президента Росії на цьому етапі, визначенні основних ознак і характеристик Адміністрації Президента РФ як апарату глави держави, наданні рекомендації щодо усунення виявлених недоліків побудови апарату Президента РФ, зокрема рівня його внутрішньої централізації та правової регламентації засад діяльності<sup>2</sup>.

### 1. Заходи з оптимізації структури Адміністрації Президента Росії.

Задля оптимізації структури Адміністрації Президента РФ, підвищення ефективності її діяльності та «сокращения средств федерального бюджета, выделяемых на содержание Администрации Президента Российской Федерации»<sup>3</sup>, Указом Президента РФ від 25.03.2004 р. № 400 [3] було проведено черговий етап реорганізації даного апарату глави держави<sup>4</sup>.

Передусім, маємо вказати на те, що Положення про Адміністрацію від 02.10.1996 р. (із змінами та доповненнями) з набуттям чинності цим Указом формально все ще залишається чинним, а самим Указом № 400 був скасований лише попередній Указ від 03.06.2000 р. № 1013 [4] із формування Адміністрації Президента РФ, тоді як до самого Положення взагалі не вносились відповідні зміни та доповнення<sup>5</sup>. Таким чином, через

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

<sup>3</sup> При цьому, забігаючи вперед, зазначимо, що в дійсності у даному Указі не містяться конкретні заходи щодо скорочення видатків Адміністрації Президента РФ, також взагалі не вказується зв'язок між структурною перебудовою та можливим зменшенням видатків апарату глави держави.

<sup>4</sup> Він супроводжувався репризначенням керівництва Адміністрації Президента РФ, зокрема, одна і та сама особа тільки 25.04.2004 р. була відповідно звільнена та призначена на посаду Керівника Адміністрації Указами № 402 та № 403 тощо.

<sup>5</sup> Хоча за п.7 Указу [3] Керівник Адміністрації і зобов'язується в рамках реалізації передбаченої цим Указом реорганізації підготувати проект Положення про Адміністрацію Президента РФ, затвердити нову структуру (але без граничної чисельності працівників апарату глави держави), все ж таки з правової точки

чинність одразу двох актів, що по-різному регулюють одні й ті ж суспільні відносини, у *нормативно-правовій базі побудови апарату глави держави виникли юридичні колізії*, що могло негативно позначатись на функціонуванні Адміністрації Президента РФ.

Зазначимо, що у п.1 даного Указу [3] підтверджувався статус Адміністрації Президента РФ як державного органу (але не апарату глави держави). При цьому, порівняно з Положенням про Адміністрацію від 02.10.1996 р. [5], призначення апарату глави держави було суттєво змінено, зокрема, тепер він не лише забезпечує діяльність Президента РФ, але й здійснює контроль за виконанням рішень Президента РФ [3]. Тобто, контроль як окремий напрямок діяльності Адміністрації Президента РФ відтепер реалізується незалежно від забезпечення функціонування глави держави та де-юре дорівнює йому. За такого призначення Адміністрація Президента РФ набуває додаткових контрольних повноважень, обсяг яких цілком правомірно виходячи з приписів означеного Указу, може скласти навіть половину її усіх завдань та функцій. Отже, *Адміністрація Президента РФ де-факто позиціонується саме як виконавчоробочий апарат глави держави із переважним контрольним характером діяльності*, тоді як поточне забезпечення діяльності Президента РФ більше не виступає в якості абсолютного загального призначення даної Адміністрації.

В будь-якому разі, Адміністрація Президента РФ була заново сформована у складі Керівника Адміністрації, двох його заступників – помічників Президента РФ, старших референтів Президента РФ<sup>6</sup> та інших посадових осіб, а також самостійних підрозділів

зору правильним є саме одночасність затвердження цього Указу, Положення про Адміністрацію, її структури тощо.

<sup>6</sup> Існування значної кількості старших референтів Президента РФ є недоцільним з огляду на нормативну невизначеність сутності даного інституту, що, на нашу думку, лише обтяжує побудову апарату глави держави.

[3]. Слід відмітити, що за цим Указом кількість заступників очільника апарату глави держави зводиться тільки до двох осіб, але вони отримали додатковий статус помічників Президента РФ, що, як на нас, є позитивним кроком до спрощення структурної ієрархії Адміністрації Президента РФ. Однак, тут необхідно зважити на те, що ці посадові особи отримали *подвійне підпорядкування* – Керівнику Адміністрації як його заступники та Президентові РФ як його помічники, що могло призвести до *неузгодженості в управлінні апаратом глави держави та його загальної децентралізації*.

Окрім того, вважаємо недоцільним закріплення у абз.1 п.4 цього Указу [3] того, що Керівник Адміністрації та помічники глави держави підпорядковуються Президентові РФ, тому що дана норма не є інноваційною, так як вже міститься у Положенні від 02.10.1996 р. [5] і має переноситись саме у нове Положення про Адміністрацію Президента РФ.

Однак, тут дійсно суперечливою є норма, згідно якої Керівник Адміністрації «координує діяльність помічників Президента Російської Федерації і розподеляє питання, що стосуються їх ведення» [3]. З одного боку, керівництво та координація помічниками глави держави очільником його апарату є вже сталою практикою для *російської моделі апарату глави держави*. Але, з іншого боку, *більш прийнятним задля урівноваженості апарату глави держави є визначення компетенції ключових посадовців апарату саме главою держави*, який у Росії за Положенням від 02.10.1996 р. все ще здійснює загальне керівництво Адміністрацією Президента РФ [5]. Це вмотивується доволі широкими та відповідальними правами помічників Президента РФ, які зокрема «*по питанням, віднесеним до їх компетенції*» можуть звертатись до відповідних федеральних міністрів та інших очільників федеральних органів виконавчої влади.

Разом із тим, цей Указ таки увібрав деякі елементи побудови Адміністрації Президен-

та РФ, закладені Положенням від 02.10.1996 р. Так, *фактично поновлювався паралелізм у призначенні на посади працівників Адміністрації, скасований ще Указом від 15.04.1997 р. № 352 [6]* – за дорученням Керівника Адміністрації Президента РФ його заступники-помічники глави держави «осуществляют кадровые назначения в Администрации Президента Российской Федерации» [3], що є ще однією ознакою децентралізації апарату глави держави.

Достатньо неоднозначним є абз.4 п.4 Указу № 400, згідно якого помічники Президента РФ та інші посадові особи за рішенням Президента РФ *можуть* очолювати підрозділи апарату глави держави та забезпечувати діяльність *Державної ради Російської Федерації*, інших дорадчих і консультативних органів при Президентові РФ [3]. Передусім, акцентуємо увагу саме на *імовірності цієї діяльності*, що буде прийнятним тільки щодо керівництва підрозділами, але не забезпечення допоміжних органів глави держави, яке має здійснюватись на постійній основі. При цьому, *цілком логічним* є те, що саме *забезпечення діяльності допоміжних органів має виконуватись їхніми апаратами*, окремими підрозділами Адміністрації Президента Росії тощо, а не одноосібно помічниками глави держави, участь яких у цьому забезпеченні за такого формати не вбачається доцільною.

Поза цим, варто відмітити більш конструктивний комплексний підхід до забезпечення діяльності радників Президента РФ, що згідно абз.1 п.5 Указу [3] здійснюється відповідними департаментами у складі спеціального апарату радників Президента РФ, а не підрозділами з забезпечення допоміжних органів глави держави, якими керували ці радники, як за означеним Положенням. Вважаємо, що *об'єднання радників Президента РФ у єдиний апарат є важливим заходом у гарантуванні належної діяльності даних посадових осіб*, які, між іншим, за абз.2 п.5 Указу [3] отримали аналогічно до помічників Президента РФ вагоме право на звернення до керівництва федеральних органів виконавчої

влади.

Порівняно з засадами побудови апарату глави держави за Положенням від 02.10.1996 р. даний Указ менш детально розкриває зміст і порядок реалізації тих чи інших приписів Указу № 400, тобто *за окремими напрямками знижується рівень правової регламентації організації та діяльності апарату глави держави*. Зокрема, згідно абз.3 п.5 цього Указу визначено, що координація діяльності радників Президента РФ може покладатись на одного з заступників Керівника Адміністрації-помічників Президента Росії [3], тоді як у даному Положенні ще й вказується такий неодмінний елемент, як особа, яка здійснює покладання цих повноважень, – за дорученням Керівника його Адміністрації Президента РФ відповідно до Положення в редакції Указу від 15.04.1997 р. [6].

Відмічаємо недосконалість деяких реорганізаційних норм Указу від 25.03.2004 р., що загалом виражається у половинчастості проведених змін. Так, за абз.4 п.5 цього Указу [3] діяльність радників Президента РФ полягала у забезпеченні допоміжних органів глави держави, а не у поточному керівництві та їхньому забезпеченні як за третім Положенням про Адміністрацію Президента РФ. Із одного боку, *доцільним є зменшення нехарактерних повноважень цих радників*, чие логічне призначення, передусім, має полягати у дорадчому забезпеченні глави держави. З іншого боку, внаслідок означених змін радники Президента РФ остаточно не були вилучені з забезпечення діяльності допоміжних органів глави держави, проте одночасно стає нормативно неврегульованим питання поточного керівництва цими органами. Припускаємо, що на той час нагальної необхідності у такому керівництві вже могло не бути, хоча *навряд чи слід вбачати у цьому послаблення залежності допоміжних органів глави держави від Адміністрації Президента РФ*.

Вважаємо невмотивованим і розмежування пунктом 6 Указу [3] функцій з координації повноважних представників глави держави між Керівником Адміністрації Президен-

та Російської Федерації (щодо представників у федеральних округах) та його заступником-помічником Президента РФ (щодо представників у органах державної влади), оскільки залишається нормативно не встановленою основа такого розподілу. У будь-якому разі, позитивним є те, що порівняно з Положенням від 02.10.1996 р. *Керівник Адміністрації втратив вже означене нами як неналежне керівництво усіма повноважними представниками глави держави*, які на сучасному етапі становлення системи забезпечення глави держави взагалі можуть наділятися відносною незалежністю в рамках апарату глави держави.

Указом Президента РФ від 25.03.2004 р. за № 400 також був затверджений Перелік самостійних підрозділів Адміністрації Президента Росії, яка формується загалом із вісімнадцяти найменувань (категорій) підрозділів [3]. Перш за все, слід вказати на те, що жодний з підрозділів апарату глави держави не має особливого статусу, що є дійсно новим для Адміністрації Президента РФ. Відтак статус «головного» втратило Державно-правове управління Президента РФ (наданий Указом від 29.01.1996 р.), Контрольне управління Президента РФ (наданий Указом від 29.01.1996 р.), Управління Президента РФ по внутрішній політиці (наданий Указом від 03.06.2000 р.) тощо. На нашу думку, *таке формальне прирівнювання усіх підрозділів апарату глави держави може відігравати позитивну роль у гарантуванні та оптимізації діяльності кожної конкретної складової апарату глави держави*.

Серед основних змін у структурі Адміністрації Президента РФ за цим Указом також вбачаємо ліквідацію Головного територіального управління Президента РФ та Економічного управління Президента РФ [3], що і на цей раз відбулось без узгодження із завданнями, функціями та напрямками діяльності Адміністрації Президента РФ, відповідні зміни в яких не були одночасно внесені. Однак, попри радикальну сутність цієї реорганізації у складі Адміністрації Президента

РФ сьогодні як архаїзм все ще залишається Секретаріат Керівника Адміністрації, значення якого, як на нас, є занадто завищеним.

Отже, підкреслимо, що згідно структурної побудови даного апарату глави держави за Указом № 400 в Адміністрації Президента РФ чітко сформовані напрямки з дорадчого (передусім, радники Президента РФ), контрольного (Контрольне управління Президента РФ) та організаційного (Протокольно-організаційне управління Президента РФ, Управління Президента РФ з внутрішньої політики та ін.) забезпечення глави держави. Разом із тим, *в Адміністрації Президента РФ не було сформовано окремого аналітичного підрозділу*, окремі ознаки якого має хіба що Експертне управління Президента РФ та Управління Президента РФ з внутрішньої політики, що також підтверджує вищевказаний висновок стосовно *перепрофілювання Адміністрації Президента РФ у переважно контрольну установу глави держави*.

Поза цим відмітимо, що вищезгадана Державна рада РФ, створена Указом від 01.09.2000 р. № 1602, є дорадчим органом, «содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти» [7] та яка загалом має достатньо широкі дорадчі повноваження аж до «обсуждения имеющих особое государственное значение проблем...» [7], а відтак займає значне місце у забезпеченні глави держави.

При цьому, аналогічну наведеному призначенню Державної ради РФ функцію за внесених Указом № 352 [6] змін до Положення від 02.10.1996 р. вже має Адміністрація Президента РФ, тобто, *постає нагальним паралелізм діяльності апарату та допоміжних органів глави держави*. Однак, тут необхідно зважити на те, що Адміністрація Президента РФ як апарат глави держави наділена більш вагомим правовим статусом порівняно з кожним із допоміжних органів глави держави, система яких на даному етапі залишається остаточно несформованою.

У будь-якому разі, надання дорадчому органу Президента РФ, що не має додаткового статусу державного органу, повноважень у сфері функціонування та взаємодії органів державної влади вважаємо необачливим саме з огляду на прецедент покладання Положенням від 29.01.1996 р. за Указом № 117 такого завдання на державний орган, апарат глави держави – Адміністрацію Президента РФ, за наслідками якого діяльність Адміністрації у цьому напрямку була суттєво обмежена.

Проте за п.10 Положення від 01.09.2000 р. [7] секретарем Державної ради РФ за рішенням глави держави призначається один із заступників Керівника Адміністрації Президента РФ, але який за цією посадою не входить у склад самої Державної ради. Маємо зауважити, що таке правило є більш конструктивним, ніж запроваджена щодо деяких інших допоміжних органів практика безпосередньої участі значної кількості посадовців апарату глави держави в їхній діяльності.

Деяко неоднозначною вбачається норма цього Положення, що передбачає відповідальність секретаря за забезпечення діяльності Державної ради РФ, яке згідно п.14 Положення здійснюють відповідні підрозділи Адміністрації Президента РФ та Управління справами Президента РФ [7]. В якості недоліку означеної відповідальності *відмічаємо відсутність у переліку функцій секретаря Державної ради РФ належних повноважень із керівництва вказаними підрозділами Адміністрації та Управління справами Президента РФ*, яке за Указом від 02.08.1995 р. № 797 є федеральним органом виконавчої влади [8], в відтак не є підвідомчим Адміністрації. Отже, за дійсної потреби покладання на секретаря цього допоміжного органу глави держави відповідальності, він не має реальної можливості впливати на означене забезпечення діяльності Державної ради Російської Федерації.

Разом із тим, Указом від 23.02.2007 р. № 241 [9] відбувається удосконалення діяльності Державної ради РФ, що зокрема відбулося у покладанні на її секретаря-заступника

очільника апарату глави держави функцій з організації роботи консультативної комісії Державної ради РФ, забезпечення діяльності інших комісій та робочих груп. Абстрагуючись від реальної можливості проведення такої роботи названою посадовою особою Адміністрації Президента РФ, вважаємо це завдання однією з форм забезпечення діяльності Державної ради РФ, за яку її секретар і несе відповідальність.

Зазначимо, що не менш визначальним для організації даного допоміжного органу Президента РФ є Указ від 28.06.2005 р. за № 736, що характеризує дійсні взаємини Адміністрації Президента РФ не тільки з органами системи допоміжних органів глави держави, але й з самим Президентом РФ. Так, цим Указом встановлювалась нова редакція п.10 Положення про Державну раду РФ [10], згідно якої відтепер не голова Державної ради РФ – глава держави, а Керівник його Адміністрації покладає на одного з помічників Президента РФ обов'язки секретаря Державної ради РФ. При цьому, *абсолютно неприйнятною є взагалі будь-яка участь очільника апарату глави держави у формуванні іншого допоміжного органу*, який де-юре не підпорядкований Адміністрації Президента РФ. Слід також зважати на те, що обов'язки секретаря Державної ради РФ відносно помічника Президента Росії, як посадової особи Адміністрації Президента РФ, є додатковими, носять зовнішньо направлений характер та не полягають у представництві апарату глави держави, а тому й Керівник Адміністрації Президента РФ не має права здійснювати щодо нього такі обов'язкові призначення.

## **2. Регламентація завдань та функцій апарату Президента Російської Федерації.**

Відповідно до Указу Президента РФ від 25.03.2004 р. № 400, іншим Указом від 06.04.2004 р. за № 490 з метою визначення правового статусу та правових засад діяльності апарату глави держави було затверджене нове Положення про Адміністрацію Президента РФ [11]. Поперед усього, цим Указом де-факто проводиться повна перебу-

дова даного апарату глави держави, ним скасовується низка актів Президента РФ з регламентації побудови апарату глави держави<sup>7</sup>, зокрема це розглянуті нами раніше укази від 25.07.1996 р. № 1101, від 02.10.1996 р. № 1412, від 15.04.1997 р. № 352 та ін.

Відмітимо, що статус та призначення Адміністрації Президента РФ, визначені у п.1 цього Положення, є абсолютно ідентичними раніше поданим у Указі № 400, лише увібравши посилання на п.«и» ст.83 Конституції РФ [12], але *Адміністрація Президента РФ, як і раніше, де-юре залишається не апаратом глави держави*. Також закономірно, що склад Адміністрації Президента РФ, закріплений п.3 Положення [11], приводиться у відповідність до Указу № 400, проте до Адміністрації Президента РФ апriorі більше не включаються допоміжні органи глави держави як за Положенням від 02.10.1996 р. [5], що *остаточно підтверджує скасування практики обов'язкового входження інших допоміжних інституцій Президента РФ у структуру його апарату*.

Невід'ємною нормою кожного Положення про апарат глави держави є закріплення за главою держави основних повноважень з побудови його апарату, зокрема, затвердження граничної чисельності працівників апарату глави держави та його кошторису видатків. Відтак, подібне правило міститься у абз.6 п.3 цього Положення про Адміністрацію Президента РФ [11], хоча, як на нас, *цілком доречною та можливою була би фіксація вже в даному Положенні означеної граничної чисельності працівників Адміністрації*, що взагалі є однією з ключових засад організації апарату глави держави.

Окрім того, правильним також є встановлення мети існування апарату глави держави, проте позначений саме як *мета*<sup>8</sup> у п.4 даного

<sup>7</sup> Скасування застарілих актів глави держави у зв'язку з виданням Указу від 25.03.2004 р. № 400 та Указу від 06.04.2004 р. № 490 продовжено іншим Указом Президента Росії від 28.06.2005 р. № 736 [10].

<sup>8</sup> При цьому, функції Адміністрації Президента РФ здійснюються «в цілях забезпечення діяльності

Положення [11] докладний перелік із десяти пунктів за своєю сутністю фактично є переліком завдань апарату глави держави, які окремо у Положенні не наводяться. Зазначимо, що зміст таких завдань (мети) досить наочно характеризує форми та напрямки діяльності Адміністрації Президента РФ. Так, забезпечення реалізації Президентом РФ повноважень глави держави за абз.2 п.4 Положення носить *організаційний характер*<sup>9</sup>; здійснення контролю за виконанням рішень Президента РФ за абз.3 п.4 – *контрольний*; підготовка пропозицій Президенту РФ... за абз.4 п.4 – *дорадчий*; а сприяння Президенту РФ у визначенні основних напрямків внутрішньої та зовнішньої політики відповідно до абз.5. п.4 Положення [11] частково носить *аналітичний характер діяльності*.

Отже, Адміністрація Президента РФ має *змішаний характер повноважень*, але зважаючи на вищерозглянуте призначення апарату глави держави за Указом № 400, *домінуючим залишаються саме контрольні повноваження Адміністрації Президента Росії, хоча й також слід враховувати істотну роль дорадчої діяльності у забезпеченні глави держави*. При цьому, *вже сталим є незначний обсяг аналітичної роботи апарату глави держави*, яка, на нашу думку, має передувати усім іншим видам діяльності.

Порівняно з аналогічними завданнями Адміністрації за п.5 Положення від 02.10.1996 р. [5], кожне з яких передбачає неодмінну участь у цих напрямках діяльності глави держави та прямо стосується Президента РФ, де-

Президента Российской Федерации» [11], тобто тут у якості мети взагалі наводиться перша частина загального призначення апарату глави держави (п.1 Положення). Отже, *як суттєвий недолік Положення про Адміністрацію від 25.03.2004 р. відмічаємо неузгодженість деяких засад організації апарату глави держави*, що може стати причиною неналежної побудови Адміністрації Президента РФ за даним Положенням.

<sup>9</sup> Також переважно з організаційної діяльності Адміністрації Президента РФ складається забезпечення нею функціонування інших допоміжних органів глави держави за абз.8 п.5 Положення від 25.03.2004 р. [11].

які завдання Адміністрації Президента РФ за п.4 Положення від 25.03.2004 р. [11] здійснюються апаратом глави держави самостійно та незалежно від Президента РФ. Зокрема, це «разработка общей стратегии внешней политики Российской Федерации»<sup>10</sup> за абз.6 п.4 Положення та розробка спільно з федеральними органами виконавчої влади та організаціями загальнонаціональних проєктів та контроль за їхньою реалізацією<sup>11</sup>, як за абз.7 п.4 даного Положення [11]. Також окремим від глави держави завданням його апарату є вищевказане здійснення контролю за виконанням рішень глави держави Адміністрацією, оскільки Президент РФ тільки ініціює цей контроль, але не бере участі в його перебігу.

У будь-якому разі, п.5 Положення про Адміністрацію Президента РФ визначає більш конкретні функції апарату глави держави. Однак, загалом функції Адміністрації Президента РФ за Положення від 25.03.2004 р. та за Положенням від 02.10.1996 р. є тими самими<sup>12</sup>, щоправда дещо переіменованими та приведеніми у відповідність вимогам сучасності.

Так, у компетенції Адміністрації Президента РФ у дещо зміненому вигляді залишились її суперечливі повноваження, що були предметом провадження Конституційним Судом РФ відповідної справи щодо конституційності Указу Президента Росії від 02.10.1996 р. за № 1412. А саме – *підготовка пропозицій Президентів РФ* із забезпечення

<sup>10</sup> Задля виправлення суперечливого тлумачення цього формулювання тут слід деталізувати, що Адміністрація Президента РФ розробляє не саму стратегію зовнішньої політики держави, а лише її проєкт.

<sup>11</sup> Зауважимо, що така розробка проводиться спільно з означеними органами, а контроль за впровадженням цих проєктів (результатів спільної розробки) здійснюється вже тільки Адміністрацією Президента РФ, що надто завищує роль апарату глави держави у державному управлінні, оскільки ці контрольні функції взагалі не стосуються забезпечення глави держави.

<sup>12</sup> Хоча при цьому додалися й деякі нові, зокрема, забезпечення зберігання офіційних текстів федеральних законів, указів та розпоряджень Президента РФ, як за абз.20 п.5 Положення [11], що є побічно-додатковою функцією апарату глави держави.

узгодженого функціонування та взаємодії органів державної влади згідно абз.11 п.5 даного Положення, що за попереднім Положенням про Адміністрацію (в редакції Указу № 352 [6]) визначалось більш абстрактно як сприяння Президентів РФ в означеному забезпеченні. Таким чином, *Адміністрація Президента РФ зберегла сфери своєї діяльності*, змінивши тільки деякі вже неприйнятні методи та форми реалізації повноважень апарату глави держави, які відтепер носять більш прозорий та формально не владний характер.

Разом із тим, *Адміністрація Президента РФ набула і додаткових дорадчих повноважень* у сфері нормотворчої діяльності глави держави, а саме за абз.4. п.5 даного Положення Адміністрація здійснює підготовку пропозицій щодо підписання Президентом РФ федеральних законів або їхнього відхилення [11]. Зазначимо, що тут особливого значення набуває якісний рівень таких пропозицій, підготовка яких повинна провадитись під особистим контролем та відповідальністю Керівника Адміністрації Президента РФ або відповідного його заступника.

*Основою підготовки означених пропозицій главі держави має бути саме аналітична діяльність*, що найбільш фахово може здійснюватись окремим підрозділом апарату глави держави, якого, як вже відмічалось вище, в структурі Адміністрації на рівні самостійного підрозділу не було сформовано. У той же час нагальність організації окремого аналітичного підрозділу обумовлюється безпосередньо вираженням *аналітичним характером деяких інших повноважень Адміністрації Президента Росії*, на яку за абз.5 п.5 Положення від 25.03.2004 р. покладається «подготовка, согласование и представление Президенту Российской Федерации... аналитических докладов» [11].

Неоднозначним вважаємо і закріплення абз.9 п.5 даного Положення [11] функції Адміністрації Президента РФ із здійснення контролю (але вже без перевірки, як за Положенням від 02.10.1996 р.) за виконанням фе-

деральних законів, що стосуються повноважень Президента РФ, указів та інших рішень Президента РФ. Передусім, необхідно вказати на те, що *апарат глави держави за результатами такого контролю більше не зобов'язується готувати відповідні доклади главі держави, що здійснювала Адміністрація Президента РФ згідно приписів Положення від 02.10.1996 р., чим наочно підтверджується розширення автономності діяльності апарату від глави держави.*

Так чи інакше, контроль складає значний обсяг повноважень Адміністрації Президента РФ, що прямо виражено у другій частині її призначення. Проте ще раз зазначимо, що, як наведено у виносці 8, подані у п.5 Положення функції апарату глави держави (до яких за абз.9 і відноситься цей контроль) встановлюються відповідно до першої частини призначення. Отже, якщо у призначенні Адміністрації Президента РФ забезпечення діяльності глави держави та контроль за виконанням його рішень є рівнозначними, то надалі контроль розуміється лише як одна з форм реалізації названого забезпечення та аж ніяк не самостійний напрямок діяльності. Як на нас, така неузгодженість пріоритетів діяльності Адміністрації Президента РФ негативно відбивається як на функціональній організації апарату глави держави, так і загалом на рівні нормативного забезпечення побудови Адміністрації Президента РФ.

Поза цим, як і Положення від 02.10.1996 р., так і Положення від 25.03.2004 р., попри загальне приведення функцій Адміністрації до прийняттого для апарату глави держави формату також покладає на Адміністрацію Президента РФ деякі неналежні та нехарактерні повноваження, а саме відповідно до абз.13 п.5 Положення вона має здійснювати «обеспечение диалога со структурами гражданского общества, содействие их развитию и укреплению» [11]. При цьому, як вже відмічене сприяння Адміністрації Президента РФ зміцненню судової системи держави за Положенням від 02.10.1996 р. [5], так і *означена функція у*

*дійсності не можуть реалізуватись апаратом глави держави через відсутність нормативно виражених механізмів і форм такого сприяння.*

Форми діяльності та права Адміністрації Президента РФ порівняно з першою редакцією попереднього Положення про Адміністрацію [5], зазнавши не дуже суттєвих змін, все ж таки більше орієнтувалися на забезпечення глави держави, ніж на здійснення державного управління.

Разом із тим, нічим не обґрунтовано абз.2 п.6 даного Положення [11], за яким спрощується процедура взаємодії Адміністрації Президента РФ з, ще раніше відміченим як занадто широкий, переліком її контрагентів. Отже, якщо апарат глави держави за абз.2 п.7 Положення від 02.10.1996 р. [5] взаємодіяв лише в порядку, встановленому Президентом Російської Федерації, то відтепер питання процедури цієї взаємодії взагалі залишилися нормативно не врегульованими, а тому *взаємочин Адміністрації Президента РФ та органів державної влади, організацій, державних органів іноземних держав може формуватись у довільному порядку та не завжди носити прийнятний характер.*

Значимо, що у названому переліку контрагентів Адміністрації Президента РФ не відображені інші допоміжні органи глави держави, взаємодія з якими з огляду на їхню чисельність на практиці є найбільш широкою та трудомісткою, щоправда недостатньо підкріпленою відповідними нормативно-правовими засадами. Саме тому позитивним є підтвердження у абз.14 п.6 Положення<sup>13</sup> спільної партнерської діяльності Адміністрації Президента РФ та Управління справами Президента РФ, хоча це і не характеризує загальну картину взаємин апарату з усіма допоміжними органами глави держави, які переважно не мають такого високого статусу

<sup>13</sup> А саме, Адміністрація Президента РФ «осуществляет во взаимодействии с Управлением делами Президента Российской Федерации» забезпечення вищих посадових осіб держави та посадовців Адміністрації, комплектування архівного фонду [11] тощо.



як Управління справами Президента РФ<sup>14</sup>.

Треба вказати, що згідно п.6 означеного Положення [11] основний аспект реалізації функцій апарату глави держави полягає в дорадчій діяльності, а саме в підготовці пропозицій Президентів Росії з реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина (абз.3 п.6 Положення), щодо засобів масової інформації (абз.4 п.6 Положення), у сфері боротьби з корупцією (абз.6 п.6 Положення) та в галузі місцевого самоврядування (абз.7 п.6 Положення). При цьому, *підготовка пропозицій главі держави з питань державного управління, віднесених до його компетенції, розуміється нами як одна з неодмінних ознак робочого апарату глави держави*, хоча у встановленні різновиду цього допоміжного органу необхідно зважати й на інші не менш важливі критерії.

Разом із тим, у згаданий п.6 Положення зовсім недоцільно було перенесено декілька, вже визначених нами як нехарактерні для апарату глави держави, норм із Положення від 02.10.1996 р., серед яких – ведення обліку державних службовців РФ відповідно до абз.8 п.6 Положення від 25.03.2004 р. [11], а також право запитувати та одержувати необхідну інформацію від органів державної влади та організацій за абз.9 п.6 Положення про Адміністрацію [11]. Зазначимо, що реалізація останнього не регламентується спеціальним порядком, визначеним главою держави, не конкретизуються й види такої інформації тощо, а відтак дана діяльність і надалі потребує обмеження.

Таким чином, підкреслимо, що *Адміністрація Президента РФ за змістом свого призначення та повноважень залишається виконавчо-робочим апаратом глави держави*, діяльність якого направляється не лише на поточне забезпечення реалізації главою дер-

жави його повноважень та підготовку йому відповідних пропозицій, але й на здійснення контролю за виконанням рішень глави держави та опосередковану участь у керівництві окремими ділянками державного управління.

### **3. Керівництво та повноваження посадових осіб Адміністрації Президента РФ.**

В цілому, роль глави держави в керівництві апаратом глави держави і за цим Положенням (абз.1 п.7) [11] полягає у формальному здійсненні загального управління Адміністрацією Президента РФ. Однак, порівняно з Положенням від 02.10.1996 р., Президентів РФ відтепер також безпосередньо підпорядковуються й повноважні представники Президента РФ у федеральних округах та відповідних органах державної влади, що, як нами вже визначалось, є ключовим елементом гарантування їхньої діяльності. При цьому керівники самостійних підрозділів Адміністрації Президента РФ були не доцільно звільнені від підпорядкування главі держави, хоча він призначає та звільняє їх з посад за абз.6 п.7 даного Положення [11]. *Такі зміни призводять до реального зменшення значення глави держави в керівництві Адміністрацією Президента РФ*, оскільки повноважні представники глави держави прямо не можуть впливати на побудову Адміністрації Президента РФ, а *керівники самостійних підрозділів і є базовою ланкою управління апаратом глави держави*.

Водночас, повноваження Керівника Адміністрації Президента РФ як очільника апарату глави держави за своєю сутністю та змістом майже не змінились, набувши тільки деяких нових рис відповідно до проведеної функціональної перебудови цього апарату глави держави. Так, за п.8 Положення [11] *Керівник Адміністрації як і раніше здійснює основні функції керівника державного органу*, зокрема, представництво апарату глави держави, видання розпорядження з питань діяльності Адміністрації Президента Росії, призначення певних категорій працівників Адміністрації тощо.

Як на нас, позитивним також є остаточне

<sup>14</sup> Статус федерального органу виконавчої влади за Управлінням справами Президента РФ зберігається і за Указом від 17.09.2008 р. № 1370 [13] вже після проведених кадрово-структурних реорганізацій системи допоміжних органів глави держави.

скасування у більшості випадків можливості делегування очільником апарату глави держави повноважень своїм заступникам, що широко впроваджувалось Положенням від 02.10.1996 р. [5]. Проте Керівник Адміністрації Президента РФ все ще має змогу надавати доручення одному з заступників з розпорядження бюджетними коштами відповідно до абз.23 п.7 Положення [11], що обмежується тільки рамками кошторису Адміністрації. Однак, *вказане делегування повноважень не супроводжується передачею додаткової відповідальності означеній посадовій особі*, а також як один із побудників децентралізації апарату глави держави може негативно позначатись на його організації та діяльності.

Поза цим, згідно Положення від 25.03.2004 р. [11] збереглась практика значного впливу Керівника Адміністрації Президента РФ на ключових посадових осіб апарату глави держави – він здійснює загальне керівництво діяльністю керівників самостійних структурних підрозділів Адміністрації (абз.3 п.8), координує діяльність помічників і радників глави держави, повноважних представників Президента РФ у федеральних округах (абз.5, 6 п.8), але порівняно з попереднім Положенням референти глави держави більше не підлягають керівництву очільником апарату глави держави, хоча ми не вважаємо це суттєвим послабленням компетенції Керівника Адміністрації. Також тут слід акцентувати увагу на *непряму перетині повноважень Президента РФ та Керівника його Адміністрації у сфері управління* повноважними представниками глави держави у федеральних округах, який обумовлюється відсутністю нормативного визначення змісту підпорядкування цих посадовців Президентові Російської Федерації та узгодження такого підпорядкування з координацією Керівника Адміністрації.

Відповідно п.10 даного Положення безпосереднє забезпечення діяльності Керівника Адміністрації, його заступників і помічників Президента РФ здійснює Секретаріат Керівника Адміністрації, але *«криме случаев, ус-*

*танавливаемых Руководителем Администрации»* [11]. На нашу думку, неправильно є можливість Керівника Адміністрації Президента РФ обмежувати названих посадових осіб апарату глави держави і, передусім, помічників Президента РФ у забезпеченні їхньої діяльності, які підпорядковуються та прямо належать до глави держави, хоча і координуються Керівником Адміністрації Президента РФ. Це також підтверджує *неузгодженість системи управління апаратом глави держави, механізм урівноваження якого недостатньо дієвий та на практиці тільки сприяє подальшій децентралізації апарату глави держави.*

Разом із тим, Керівник Адміністрації Президента РФ наділяється й іншими, відмінними від зазначених, нетиповими для очільника апарату глави держави повноваженнями. Відмітимо, що за абз.7 п.7 даного Положення [11] Керівник Адміністрації *«по порученню Президента Российской Федерации и при реализации функций, возложенных на Администрацию, вносит в Правительство Российской Федерации предложения»* щодо підготовки проектів законів та актів глави держави, прийняття актів Уряду РФ. Навіть зважаючи на обмеження цієї діяльності дорученням глави держави та абстрактною реалізацією функцій його апарату<sup>15</sup>, *Адміністрація, діючи від імені Президента РФ, має змогу впливати на нормопроектну діяльність уряду держави.* При цьому, аналогічно до інших представників і задля забезпечення всебічного представництва глави держави цілком можливим постає запровадження *інституту повноважного представника Президента РФ в Уряді Росії* із передачею йому названих повноважень Керівника Адміністрації Президента РФ.

<sup>15</sup> При цьому, решта функцій Керівника Адміністрації, закріплених тим же п.7 Положення, не мають у якості однієї з основних умов їхнього здійснення такого обмеження, що вказує на відсутність причинно-наслідкового зв'язку між функціями апарату глави держави та напрямками діяльності Керівника Адміністрації Президента Росії.

Окрім того, в контексті приведення функцій цієї Адміністрації до належного формату потребують подальшої конкретизації та зуження повноваження очільника апарату глави держави з запитування та отримання необхідної інформації від органів державної влади відповідно до абз.19 п.7 Положення [11], що, як вже зазначалось, надмірно завищує його статус.

Неоднозначною також є організація підготовки та здійснення представлення Керівником Адміністрації Президента РФ бюджетної заявки з питань забезпечення Президента РФ, утримання Адміністрації і т.д. за абз.20 п.7 Положення від 25.03.2004 р. [11]. Слід вказати, що за цим Положенням Адміністрація Президента РФ в цілому не має подібної забезпечувальної функції, тоді як абз.8 п.7 Положення від 02.10.1996 р. саме передбачалось, що при реалізації своїх функцій апарат глави держави здійснює підготовку та представлення в Уряді РФ названої бюджетної заявки [5], щоправда без визначення конкретних відповідальних посадових осіб. Таким чином, *закріплення за Керівником Адміністрації Президента Росії обов'язку з організації підготовки та реалізації такого представлення вже не підкріплюється відповідною функцією апарату глави держави*, а відтак формально у цьому вже не існує потреби. Однак, у дійсності має місце недосконалість нормативно-правової бази організації та діяльності цього апарату глави держави, яка в даному випадку призводить до *зниження рівня правової регламентації*.

Зазначимо, що на відміну від попереднього Положення про Адміністрацію [5], Положенням від 25.03.2004 р. окремо не встановлювались завдання, функції та напрямки діяльності заступників Керівника Адміністрації Президента РФ. Так, п.9 Положення, що мав би визначати зміст правового статусу названих посадових осіб апарату глави держави, лише закріплює правомочність заступників Керівника Адміністрації видавати розпорядження Адміністрації Президента РФ з питань її діяльності відповідно до розподілу

обов'язків та в порядку, встановленому Керівником даної Адміністрації [11]. Проте, *зادля забезпечення оптимального рівня централізації апарату глави держави вважаємо належним видання таких розпоряджень Адміністрації Президента РФ виключно її Керівником*, тоді як заступники Керівника Адміністрації могли би здійснювати підготовку та подання на розгляд очільнику апарату глави держави відповідних проектів цих актів. Також можливим постає видання ними подібних розпоряджень, але з конкретно визначеного Президентом РФ кола питань, що не тільки дозволить сформувати узгоджену систему відомчих актів Адміністрації Президента РФ, але й *підвищити роль глави держави в організації управління його апарату*.

Слід відмітити, що основу достатньо детально розкритих у п.11 даного Положення<sup>16</sup> [11] повноважень помічників Президента РФ, як і раніше складають *дорадчі функції*. Зокрема, помічники глави держави підготовлюють пропозиції Президенту РФ із реалізації його повноважень (абз.2 п.11), з перспективних і поточних планів роботи Президента РФ (абз.4 п.11), а також разом із самостійними підрозділами Адміністрації – *аналітичні* та інформаційні матеріали для Президента РФ (абз.3 п.11), хоча вже і не сприяють главі держави в вирішенні питань його державної діяльності як за абз.1 п.16 Положення від 02.10.1996 р. [5]. Однак, як на нас, *дорадче забезпечення глави держави має виконуватись переважно радниками, а не помічниками, логічне призначення яких полягає у організаційному забезпеченні глави держави*.

При цьому, *організаційна діяльність помічників Президента РФ носить здебільшого*

<sup>16</sup> Також слід відзначити більш виважені формулювання деяких функцій помічників Президента РФ. Так, помічники не «*готовят и исполняют отдельные поручения Президента Российской Федерации*» як за абз.8 п.16 Положення від 02.10.1996 р. [5], а «*подготавливают проекты поручений...*» глави держави та виконують окремі доручення Президента РФ відповідно до абз.7 п.11 Положення від 06.04.2004 р. [11].

забезпечувальний характер та направляється не безпосередньо на главу держави та його апарат, а на інші допоміжні органи Президента РФ, тобто така діяльність лише побічно позначається на забезпеченні глави держави та функціонуванні Адміністрації Президента РФ. Таким чином, відповідно абз.6 п.11 означеного Положення помічники Президента РФ «обеспечивают по решению Президента Российской Федерации или Руководителя Администрации деятельность Государственного совета Российской Федерации, иных совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» [11]. Разом із тим, як вище зазначалось, відповідно до абз.4 п.4 реорганізаційного Указу від 25.03.2004 р. № 400, помічники Президента РФ та ін. за рішенням Президента РФ можуть забезпечувати діяльність перелічених допоміжних органів [3]. Оскільки Указом Президента РФ № 490, яким власне і затверджувалось Положення від 06.04.2004 р., відповідні зміни до названого Указу № 400 не вносились, то і він зберігає чинність як в цілому, так і в частині абз.4 п.4. Відтак, виникає ще одна юридична колізія, що позначається не тільки на рівні централізації Адміністрації Президента РФ, але й на діяльності апарату та усієї системи допоміжних органів глави держави. У будь-якому разі, належним є усунення даної альтернативності рішень Керівника Адміністрації рішенням Президента РФ; у цій ситуації необхідно залишити право покладання на помічників глави держави функції із забезпечення названих органів тільки за Президентом РФ, що також сприятиме урівноваженню апарату глави держави.

До організаційних повноважень помічників Президента РФ відносимо й керівництво за дорученням Президента РФ або Керівника Адміністрації відповідними робочими групами – абз.14 п.11 Положення [11]. Зауважимо, що ця діяльність передбачалась ще абз.14 п.16 Положення від 02.10.1996 р. та здійснювалась виключно за дорученням Президента РФ [5]. Отже, варіативність управ-

ління Адміністрацією Президента РФ є не випадковим недоліком даного Положення, а планомірним поверненням до суперечливої практики паралельного управління Адміністрацією Президента РФ як главою держави, так і очільником його апарату.

Окрім того, при реалізації своїх функцій помічники Президента РФ відповідно до абз.10 п.11 Положення від 06.04.2004 р. [11] направляють за дорученням Президента РФ та Керівника Адміністрації на розгляд підрозділів Адміністрації Президента РФ матеріали для підготовки проектів рішень, доручення на виконання чого раніше не менш успішно надавались одноосібно Президентом РФ (абз.11 п.16 Положення) [5]. Вважаємо неприйнятним та невмотивованим представлення главою держави та Керівником Адміністрації Президента РФ спільного доручення з внутрішньо організаційних питань апарату глави держави, оскільки вони не є рівнозначними або незалежними посадовими особами в ієрархії державного апарату Російської Федерації, а тому таке правило лише ускладнює діяльність Адміністрації Президента РФ. На нашу думку, означені доручення можуть надаватись самостійно Керівником Адміністрації, але за відповідним контролем Президента РФ.

Поза цим, абз.11 п.11 Положення [11] була фактично доповнена норма Указу № 400 [3], що дозволяє поміщикам Президента РФ звертатись до федеральних міністрів та керівників інших органів виконавчої влади, отриманням від них «соответствующей» інформації. При цьому, нормативно не врегульовується порядок передачі цієї інформації та конкретно не визначається її характер і зміст, що може призводити до надмірного контролю апарату глави держави через своїх посадових осіб за діяльністю органів виконавчої влади та, як наслідок, негативно позначатись на взаєминах Адміністрації Президента Росії та Уряду Російської Федерації.

Зазначимо, що за абз.19 п.11 Положення «для (забезпечення – О.З.) целей настоящего Положения» прес-секретар та керівник про-

токолу Президента РФ наділяються додатковим статусом помічника Президента РФ [11]. Однак, тут вкрай непослідовною є інша норма, що закріплює можливість пресекретарю та керівнику протоколу за рішенням Керівника Адміністрації Президента РФ очолювати відповідно Управління пресслужби та інформації і Протокольно-організаційне управління. Як на нас, це є недоцільним відхиленням від загального правила призначення помічників глави держави за рішенням Президента РФ очільниками самостійних підрозділів цієї Адміністрації згідно абз.17 п.11 даного Положення [11], тим більше, що за п.7 Положення помічники глави держави підпорядковані главі держави та взагалі не підпадають під управління Керівника Адміністрації Президента РФ. Вказану особливість керівництва помічниками Президента РФ розглядаємо як черговий перерозподіл управління апаратом глави держави, що на цьому етапі відбувається на користь Керівника Адміністрації Президента РФ.

Повноваження радників Президента РФ та засади їхньої діяльності на відміну від попереднього Положення про Адміністрацію, що майже не регламентувало їхній правовий статус та напрямки діяльності, більш детально розкриті у Положенні від 06.04.2004 р. Зокрема, відповідно до абз.2 п.12 даного Положення [11], радники глави держави підготовлюють для Президента РФ аналітичні та інші матеріали, а також рекомендації з питань, віднесених до їхньої компетенції відповідно до розподілу обов'язків. Тобто, радники Президента РФ здійснюють не лише дорадче, але й також аналітичне забезпечення глави держави. При цьому остаточно невизначеними залишаються обсяги такої діяльності радників Президента РФ, оскільки названим Положенням про Адміністрацію Президента РФ не встановлюється конкретна посадова особа, що має визначати зміст компетенції радників глави держави та розподіляти їхні обов'язки.

Як і щодо помічників Президента РФ цим Положенням запроваджена вищерозглянута

альтернативність керівництва при покладанні вже на радників Президента РФ поточних повноважень. Так, згідно абз.3 п.12 Положення [11] вони забезпечують за дорученням<sup>17</sup> Президента РФ або Керівника Адміністрації діяльність допоміжних органів глави держави, що ще за абз.1 п.21 Положення від 02.10.1996 р. [5] здійснювалось взагалі без доручень та на постійній основі, а за приписами абз.4 п.5 Указу № 400 [3] – тільки за дорученням Президента Росії. Аналогічно відбувається і з призначенням радників Президента РФ очільниками відповідних робочих груп за абз.8 п.12 означеного Положення [11], що ще раз підтверджує послідовність та всеосяжність заходів із збільшення керівних повноважень Керівника Адміністрації Президента РФ.

Разом із тим, виходячи з абз.4 п.12 Положення від 06.04.2004 р., радники глави держави «исполняют отдельные поручения Президента Российской Федерации» [11], тобто визначені у п.12 Положення функції не становлять виключний перелік повноважень радників Президента РФ. Вважаємо означену норму цілком закономірною, адже кількість закріплених Положенням функцій явно не розкриває увесь спектр діяльності радників Президента РФ, що також свідчить про наявні недоліки побудови Адміністрації Президента РФ та нестачу правового регулювання окремих питань організації апарату глави держави.

Відмітимо, що в цілому компетенція референтів Президента РФ не змінилась – норми п.13 Положення від 06.04.2004 р. є майже ідентичними приписам п.17 Положення від 02.10.1996 р. та встановлюють лише загальні напрямки діяльності названих працівників Адміністрації Президента РФ. При цьому, нормативна база доповнилась усього єдиною нормою, зміст якої полягає в зобов'язанні

<sup>17</sup> При цьому, акцентуємо увагу на використанні щодо радників Президента РФ доручень, а відносно помічників Президента РФ рішень, хоча тут це не має суттєвого значення для управління апаратом глави держави.

старших референтів і референтів Президента РФ виконувати окремі доручення не тільки глави держави (як за абз.1 п.17 Положення від 02.10.1996 р. [5]), але й Керівника Адміністрації Президента РФ відповідно до абз.1 п.13 Положення від 06.04.2004 р. [11]. Таким чином, очільнику цього апарату глави держави у тій чи іншій мірі підпорядковані та підконтрольні основні посадовці Адміністрації Президента РФ, а *керівництво апарату глави держави може здійснюватись його очільником за мінімального втручання Президента РФ.*

Окрім того, *остаточно не врегульованим залишається правовий статус апарату Ради безпеки РФ у структурі Адміністрації Президента РФ.* Так, абз.1 п.14 даного Положення [11] закріплюється тільки призначення апарату Ради безпеки РФ, а саме організаційно-технічне та інформаційне забезпечення діяльності Ради безпеки РФ<sup>18</sup>, але не визначаються конкретні завдання та функції цього підрозділу апарату глави держави. Не розкриті Положенням й засади, характер і зміст відносин апарату Ради безпеки РФ з Адміністрацією Президента РФ та її іншими підрозділами без чого неможлива оптимальна організація забезпечення функціонування названого допоміжного органу глави держави.

На відміну від абз.3 п.18 попереднього Положення про Адміністрацію [5], у даному випадку навіть не вказуються правомочні особи на затвердження структури, штатного розпису та інших базових документів із побудови апарату Ради безпеки РФ. Не менш важливим є визначення вже цим Положенням (а не тільки Положенням про апарат Ради безпеки РФ [14], яке також не повністю розкриває засади існування цього підрозділу)

<sup>18</sup> При цьому, виходячи з абз.1 п.27 Положення про Раду безпеки РФ від 07.06.2004, затвердженого Указом № 726 [14], *діяльність Ради безпеки Росії в цілому забезпечується Адміністрацією Президента РФ*, а відтак у забезпеченні Ради безпеки РФ приймає участь не тільки її апарат, але й інші підрозділи Адміністрації Президента РФ, діяльність яких в цьому контексті окремо не регулюється.

функцій Секретаря Ради безпеки РФ – очільника її апарату не лише у сфері призначення відповідних працівників, але й з поточного управління означеною структурною одиницею Адміністрації Президента РФ. Таким чином, перебування *апарату Ради безпеки РФ у складі Адміністрації Президента Росії потребує подальшого удосконалення нормативно-правової бази із наданням йому статусу відносно відокремленого підрозділу.*

Поза цим, половинчастими та неповними є норми Положення від 06.04.2004 р. щодо повноважних представників Президента РФ, проте якщо їхня кількість порівняно з Положенням від 02.10.1996 р. зменшилась, то сутність правового регулювання їхньої діяльності не змінилась. Отже, п.15 даного Положення закладаються основні підвалини діяльності повноважених представників Президента РФ, щоправда лише обмежуючись визначенням призначення названих посадових осіб – як і раніше це представлення інтересів Президента РФ у федеральних органах державної влади та органах державної влади суб'єктів РФ [11]. На нашу думку, *першочергово потребують конкретизації повноваження та роль апаратів повноважних представників Президента РФ у забезпеченні останніх та діяльності Адміністрації Президента РФ*, адже ані цим Положенням, ані Указом № 400 означені питання не були комплексно вирішені.

При цьому, наступним п.16 даного Положення [11] започатковується нова система призначення працівників апаратів повноважних представників Президента РФ у федеральних округах. Однак, нагальної необхідності у цих змінах не було, тим більше, що зі зміною механізму призначення його характер залишився тим самим. Відтак, повноважні представники Президента РФ отримали змогу самостійно призначати деяких працівників своїх апаратів, але з неодмінним погодженням із Управлінням Президента РФ з кадрових питань та державних нагород, структурним підрозділом Адміністрації Президента РФ, відповідно до чого *надана самостійність*

носить формальний характер та не позначається позитивно на гарантуванні об'єктивного представництва глави держави.

Зазначимо, що в Положенні про Адміністрацію Президента РФ вже традиційно не регламентується правовий статус і повноваження керівників відповідних структурних підрозділів апарату глави держави, а також статус державних службовців та інших працівників Адміністрації Президента Росії.

Таким чином, відмічаємо *достатній рівень правової регламентації побудови Адміністрації Президента РФ*, проте із застереженнями щодо загрозливої тенденції його зниження до низького рівня через не повне розкриття Положенням від 06.04.2004 р. основних засад організації та діяльності апарату глави держави і відсутність взаємної узгодженості між закріпленими Положенням правовими нормами. При цьому, згідно приписів того ж Положення *доволі чіткою є централізація Адміністрація Президента РФ відносно її Керівника*, позиції якого у керівництві апаратом глави держави даним Положенням були значно посилені, хоча й зберігається *номінально висока роль Президента РФ в управлінні Адміністрацією як ознака децентралізації*.

#### **4. Сутність останніх реорганізаційних змін побудови Адміністрації Президента РФ.**

Як продовження заходів із розбудови апарату глави держави можна вважати Указ Президента РФ від 01.08.2005 р. № 903, яким було внесено ряд не дуже суттєвих змін<sup>19</sup> до розглянутого Положення про Адміністрацію Президента РФ. Зокрема, набула чинності нова редакція абз.8 п.6 [15], що усунула лише декілька дрібних недоліків у формулю-

<sup>19</sup> Серед них доповнення п.8 Положення новим абз.17 [15], що більш докладно розкриває окремі сторони організації проходження державної служби в апараті глави держави та додаткове покладання на Керівника Адміністрації Президента РФ функції з забезпечення проведення в Адміністрації конкурсів на заміщення вакантних посад федеральної державної цивільної служби, як за абз.18 вже доповненого Положення [15].

вання конкретного напрямку діяльності апарату глави держави. Однією з суттєвих змін, передбачених Указом № 903, є оновлення змісту абз.14 п.6 Положення, який порівняно з попереднім варіантом цього абзацу обмежує спільну діяльність Адміністрації Президента РФ з Управлінням справами глави держави по забезпеченню вищих державних службовців Росії лише встановленими законодавством РФ випадками [15], що *дозволяє скоротити надмірний вплив Адміністрації Президента РФ на ключових посадових осіб держави*.

Відмітимо, що паралельно з внесенням змін до нового Положення про Адміністрацію Президента РФ за Указом № 903, Указом № 370<sup>20</sup> і наступними відбувається подальше удосконалення структури апарату глави держави<sup>21</sup>. Так, Указом Президента РФ від 22.02.2005 р. за № 198 [19] було створено Управління Президента РФ з міжрегіональних та культурних зв'язків з *закордонними країнами*<sup>22</sup>, Положення про яке було затверджене лише 25.12.2008 р. Указом № 1848 [20], що мало наслідком достатньо тривалу нормативно неврегульовану діяльність цього підрозділу та відзначається на загальному рівні правової регламентації побудови Адміністрації Президента РФ.

Окрім того, за Указом від 03.06.2008 № 879 Протокольнo-організаційне управління Президента РФ змінило своє найменуван-

<sup>20</sup> Указ Президента РФ від 20.04.2007 р. № 370 [16] передбачає передачу функцій Адміністрації Президента РФ з забезпечення діяльності Уповноваженого РФ при Європейському Суді з прав людини Міністерству юстиції Російської Федерації.

<sup>21</sup> Проте не є таким удосконаленням організації та діяльності Адміністрації Президента РФ перезатвердження майже ідентичних положень про її деякі підрозділи, зокрема Положення про Управління інформаційного і документального забезпечення Президента РФ за Указу від 01.09.2004 р. № 1135 [17], що більшістю ключових положень відтворює аналогічний Указ від 15.04.1998 р. № 377 [18].

<sup>22</sup> В оригіналі тексту Указу використовується термін «зарубежними странами» [19], тоді як більш правильно та юридично грамотно було би використання формулювання «иностранными государствами».

ня на Управління протоколу Президента РФ<sup>23</sup>, «сохранив за ним ранее установленные основные задачи и функции» [21], визначені Положенням від 20.08.2004 р. за Указом № 1087. Хоча такі зміни і не слід вважати надто суттєвими, вони побічно підтверджують другорядність організаційної діяльності навіть у протокольному забезпеченні глави держави.

Особливого значення в Адміністрації Президента РФ набуває забезпечення фактично залежної від неї вищерозглянутої Державної ради РФ, для здійснення чого відповідно до Указу від 23.06.2008 р. № 992 [22] було навіть створене спеціальне Управління Президента РФ з забезпечення діяльності Державної ради РФ. При цьому, оскільки Адміністрація Президента РФ вже пройшла етап окремого виділення у своїй структурі апаратів допоміжних органів глави держави, вважаємо статус управління Президента РФ для цього підрозділу із граничною штатною чисельністю усього в 22 особи [22] необґрунтованим - більш прийнятним тут може бути статус департаменту, відділу тощо. У будь-якому разі, першочерговою є нормативна регламентація засад побудови даного управління у вигляді Положення про Управління з забезпечення діяльності Державної ради РФ, затвердження якого, на відміну від структури та штатного розпису, не передбачається Указом № 992.

Поза цим, Указом Президента РФ від 12.05.2008 р. № 756 [23] був призначений перший заступник Керівника Адміністрації Президента РФ, тоді як таке кадрове призначення абсолютно юридично неприпустиме<sup>24</sup>, оскільки не опирається на відповідну правову базу. Існування інституту першого засту-

<sup>23</sup> Хоча відповідні зміни до нормативно-правової бази організації та діяльності апарату глави держави і, зокрема Положення від 06.04.2004 р. цим Указом внесені не були.

<sup>24</sup> Тоді як, наприклад, попередній перший заступник Керівника Адміністрації Президента РФ діяв за чинності Положення від 02.10.1996 р., передусім, на основі абз.2 п.4, абз.2 п.9, абз.1 п.10, абз.3, 26, 27 п.11, п.12 та п.15 названого Положення [5].

пника Керівника Адміністрації Президента РФ не було підтверджено реорганізаційним Указом № 400 [3], яким Адміністрація перетворювалась; не згадується ця посада й у чинному на момент даного призначення Положенні про Адміністрацію Президента РФ від 06.04.2004 р. [11] та інших нормативних актах з побудови апарату глави держави. Отже, відмічаємо стійкий процес зниження рівня правової регламентації організації та діяльності Адміністрації Президента РФ, норми права все менше застосовуються при розбудові апарату глави держави, а нормативно-правове підґрунтя змістовно узагальнене та майже цілком носить формальний характер.

Таким чином, щодо розглянутих питань підведемо наступні висновки. По-перше, на даному етапі розвитку системи допоміжних органів глави держави Адміністрація фактично монополізувала забезпечення Президента РФ. По-друге, даний виконавчо-робочий апарат глави держави додатково до забезпечення діяльності Президента РФ отримав завдання з контролю за виконанням рішень Президента Росії, що свідчить про поступову переорієнтацію Адміністрації у суто виконавчий апарат глави держави. По-третє, Адміністрація Президента РФ залишається надміру централізованою відносно її Керівника, що в подальшому призводитиме до посилення ролі очільника апарату глави держави у державному управлінні. І, по-четверте, складається тенденція до зниження рівня правової регламентації організації та діяльності Адміністрації Президента РФ, що дестабілізує побудову апарату глави держави в Росії.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Зозуля О. І. Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності : монографія / О. І. Зозуля ; за ред. О. В. Марцеляка. – Х. : Харків юридичний, 2008. – 304 с.
2. Скрыпников Н. Н. Конституционно-



правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации: автореф. дисс. на соискание научной степени канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституционное право ; Муниципальное право» / Н. Н. Скрыпников ; Челябинский государственный университет. – Челябинск, 2005. – 26 с.

3. Указ Президента РФ «Об Администрации Президента Российской Федерации» : от 25.03.2004 г., № 400 // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 13. – Ст. 1188.

4. Указ Президента РФ «О формировании Администрации Президента Российской Федерации» : от 03.06.2000 г., № 1013 // Собрание законодательства РФ. - 2000. - № 23. – Ст. 2387.

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 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.

7. Указ Президента РФ «О Государственном совете Российской Федерации» : от 01.09.2000 г., № 1602 // Собрание законодательства РФ. - 2000. - № 36. – Ст. 3633.

8. Указ Президента РФ «Об Управлении делами Президента Российской Федерации» : от 02.08.1995 г., № 797 // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 32. – Ст. 3288.

9. Указ Президента РФ «О внесении изменений в Положение о Государственном совете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602» : от 23.02.2007 г., № 241 // Собрание законодательства РФ. - 2007. - № 9. – Ст. 1061.

10. Указ Президента РФ «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента РСФСР и Президента Российской Федерации» : от 28.06.2005 г., № 736 //

Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 28. – Ст. 2865.

11. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» : от 06.04.2004 г., № 490 // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 15. – Ст. 1395.

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

13. Указ Президента РФ «Об Управлении делами Президента Российской Федерации» : от 17.09.2008 г., № 1370 // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 38. – Ст. 4277.

14. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения об Совете безопасности Российской Федерации и аппарате Совета безопасности Российской Федерации, а также об изменении и признании утратившими силу отдельных актов Президента Российской Федерации» : от 07.06.2004 г., № 726 // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 24. – Ст. 2392.

15. Указ Президента РФ «О внесении изменений в Положение об Администрации Президента Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 года № 490» : от 01.08.2005 г., № 903 // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 32. – Ст. 3272.

16. Указ Президента РФ «Вопросы обеспечения деятельности Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека» : от 20.04.2007 г., № 370 // Собрание законодательства РФ. - 2007. - № 13. – Ст. 1530.

17. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения об Управлении информационного и документационного обеспечения Президента Российской Федерации» : от 01.09.2004 г., № 1135 // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 36. – Ст. 3657.

18. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения об Управлении информационного и документационного обеспечения Президента Российской Федерации» : от 15.04.1998 г., № 377 // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 16. – Ст. 1831.

19. Указ Президента РФ «Об Управлении Президента Российской Федерации по межрегиональным и культурным связям с зарубежными странами» : от 22.02.2005 г., № 198 // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 9. – Ст. 709.

20. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по межрегиональным и культурным связям с зарубежными странами» : от 25.12.2008 г., № 1848 // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 52. – Ст. 6367.

21. Указ Президента РФ «Об Управлении протокола Президента Российской Федера-

ции» : от 03.06.2008 г., № 879 // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 23. – Ст. 2671.

22. Указ Президента РФ «Об Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению деятельности Государственного совета Российской Федерации» : от 23.06.2008 г., № 992 // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 26. – Ст. 3040.

23. Указ Президента РФ «О первом заместителе Руководителя Администрации Президента Российской Федерации» : от 12.05.2008 г., № 756 // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 20. – Ст. 2324.

*Зозуля О. І. Особливості сучасного формування Адміністрації Президента Російської Федерації / О. І. Зозуля // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 184–201 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09zoiprf.pdf>*

Виконано аналіз особливостей формування Адміністрації Президента Російської Федерації у 2004-2008 роках; встановлено нормативно-правові засади організації Адміністрації Президента Росії на цьому етапі. Визначено основні ознаки і характеристики Адміністрації Президента РФ як апарату глави держави; надано рекомендації щодо усунення виявлених недоліків побудови апарату Президента РФ, зокрема рівня її внутрішньої централізації та правової регламентації засад діяльності.

\*\*\*

*Зозуля О.И. Особенности современного формирования Администрации Президента Российской Федерации*

Выполнен анализ особенностей формирования Администрации Президента Российской Федерации в 2004-2008 годах; установлены нормативно-правовые основы организации Администрации Президента России на данном этапе. Определены основные признаки и характеристики Администрации Президента РФ как аппарата главы государства; предоставлены рекомендации относительно устранения выявленных недостатков построения аппарата Президента РФ, в частности уровня ее внутренней централизации и правовой регламентации основ деятельности.

\*\*\*

*Zozulja O.I. Features of Modern Formation of Administration of the President of the Russian Federation*

The analysis of features of formation of Administration of the President of the Russian Federation in 2004-2008 years is executed; normative-legal bases of the organization of Administration of the President of Russia at the given stage are established. The basic attributes and characteristics of Administration of the President of the Russian Federation as apparatus of the head of the state are determined; recommendations concerning elimination of the revealed lacks of construction of the apparatus of the President of the Russian Federation are given, in particular a level of its internal centralization and a legal regulation of bases of activity.