

УДК 342.519(469+571)

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

АДМІНІСТРАЦІЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ: СТАНОВЛЕННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

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

Забезпечення належних умов існування та розвитку суспільства, як одна із основних внутрішніх функцій держави, вимагає комплексного і послідовного визначення засад внутрішньої політики, а також їх неухильного дотримання й реалізації в процесі державного регулювання та управління у відповідних сферах суспільних відносин. З огляду на це, питання внутрішньої політики держави стають ключовими в процесі організації та діяльності державного апарату, у тому числі й вищих органів державної влади. При цьому, цілком логічним вбачається залучення до процесів вироблення та здійснення внутрішньої політики держави й інших державних інституцій, що своєю діяльністю сприяють визначенню внутрішньополітичних векторів суспільного розвитку та їх безпосередньому втіленню у правозастосовну практику.

В Російській Федерації, як нами вже зазначалось [1], визначення основних засад внутрішньої політики Президентом Росії досить тісно пов'язано з діяльністю Адміністрації Президента РФ. Разом із тим, формування внутрішньополітичного напрямку в діяльності Адміністрації Президента РФ характеризується доволі неоднозначно з позицій відповідності статусу апарату глави держави практичної діяльності Адміністрації Президента РФ з питань внутрішньої політики. З огляду на це й вбачаються актуальними пи-

тання становлення забезпечення Адміністрацією Президента Росії внутрішньополітичної діяльності глави держави.

Зазначимо, що в юридичній науці дослідження внутрішньополітичного напрямку діяльності Адміністрації Президента РФ проводились такими вченими як А.М. Осавелюк [2], Д.Н. Петровський [3], Н.Н. Скрипніков [4] та іншими. Проте такі роботи мають переважно лише загальний постановочний характер і стосуються саме концептуальних засад організації та діяльності апарату глави держави в Російській Федерації. Тому *метою нашої роботи є аналіз нормативно-правових підвалин становлення діяльності Адміністрації Президента Росії з забезпечення внутрішньополітичної діяльності глави держави, а також визначення особливостей її впливу на подальше формування компетенції Адміністрації Президента РФ з питань внутрішньої політики. Новизна дослідження міститься у встановленні взаємозв'язаності й взаємообумовленості різних етапів становлення внутрішньополітичного напрямку діяльності Адміністрації Президента РФ, а також у наданих пропозиціях з вдосконалення правового статусу апарату глави держави в Російській Федерації*¹.

Передусім, відмітимо, що вироблена на первинному етапі інституалізації Адміністрації Президента РФ модель організації забезпечення діяльності глави держави, у тому числі й з питань внутрішньої політики, невдовзі зазнала істотних змін у зв'язку з вже виявленою нами раніше [5] *неспроможністю тодішньої Адміністрації Президента РФ створювати належні умови для здійснення Президентом Росії повноважень глави держави*. Внаслідок цього створений за Указом Президента РФ від 23.08.1994 р. № 1724 [6] у складі Адміністрації Президента РФ фаховий підрозділ з питань внутрішньої політики – Управління по взаємодії з політичними партіями, громадськими об'єднаннями, фракціями та депутатами палат Федерального Зібрання разом з низкою інших підрозділів апарату

¹ Тут і далі виділення курсивом наші.

глави держави був покладений в основу формування Головного управління Президента РФ з питань внутрішньої та зовнішньої політики як за Указом Президента РФ від 29.01.1996 р. № 117 [7].

Взагалі, вагомих змін зазнала також і компетенція Адміністрації Президента РФ з питань внутрішньої політики, що, принаймні, на нормативному рівні набула дещо більш загальних рис, враховуючи встановлений Конституцією Росії від 12.12.1993 р. [8] конституційно-правовий статус Президента Російської Федерації. Зокрема відповідно до п.2 Положення про Адміністрацію Президента РФ від 29.01.1996 р. на неї покладались повноваження щодо створення умов для визначення Президентом РФ основних напрямків внутрішньої політики держави. Зазначене слід розглядати скоріш як генеральний напрямок діяльності Адміністрації Президента РФ, аніж конкретно визначене повноваження апарату глави держави.

При цьому, наголошуємо, що *робота апарату глави держави у сфері внутрішньої політики вимагає поєднання усіх різновидів забезпечення діяльності Президента Росії і, у першу чергу, організаційного, аналітичного й дорадчого забезпечення. Тому безперечно, що безпосереднє відношення до внутрішньополітичного напрямку діяльності Адміністрації Президента РФ має й створення умов для підготовки законопроектів Президента РФ, наступного прийняття їх Державною Думою та схвалення Радою Федерації Федерального Зібрання РФ як за п.2 вказаного Положення від 29.01.1996 р. [7]. Щоправда, як на нас, діяльність основного допоміжного органу глави держави у цьому аспекті повинна зосереджуватись більш на нормопроектній роботі, не допускаючи будь-яке втручання у конституційний процес прийняття Федеральним Зібранням Росії законодавчих ініціатив Президента РФ.*

Це у свою чергу в рамках комплексного забезпечення внутрішньополітичної діяльності глави держави логічно обумовлює необхідність взаємодії Адміністрації Президента РФ і палат Федерального Зібрання РФ, Уряду Ро-

сійської Федерації й інших органів державної влади, що й окремо передбачається Указом Президента РФ від 29.01.1996 р. № 117 [7]. Однак, при цьому, нормативно-правове регулювання взаємовідносин Адміністрації Президента РФ не відбиває усієї існуючої специфіки її правового статусу як апарату глави держави, з огляду на що виникають сумніви у прозорості здійснення Адміністрацією таких вагомих повноважень як контроль та перевірка виконання федеральних законів і актів Президента РФ з питань внутрішньої політики.

Як на нас, не меншого значення поряд із системою відносин Адміністрації Президента РФ в контексті внутрішньополітичного напрямку діяльності глави держави набуває *забезпечення нею узгодженого функціонування та взаємодії органів державної влади.* Відмітимо, що саме з метою створення належних умов для ефективної реалізації Президентом РФ у складі Адміністрації й створювалось вищезазване Управління по взаємодії з політичними партіями, громадськими об'єднаннями, фракціями та депутатами палат Федерального Зібрання. Таким чином, передбачене п.2 Положення про Адміністрацію Президента РФ від 29.01.1996 р. [7] забезпечення взаємодії Президента Росії з державними органами, посадовими особами, а також політичними й громадськими діячами виступає функціональною основою діяльності створеного Головного управління Президента РФ з питань внутрішньої та зовнішньої політики.

Разом із тим, до забезпечення здійснення Президентом РФ повноважень у сфері внутрішньої політики залучається не лише вказане Головне управління, але й інші підрозділи апарату глави держави, передусім, інформаційно-аналітичного спрямування. Це обумовлено покладенням на Адміністрацію Президента РФ інших повноважень щодо здійснення інформаційно-аналітичного та програмного забезпечення діяльності Президента Росії, а також щодо збору й обробки інформації про соціально-економічні, політичні та правові процеси, що відбуваються у Російській Федерації як за п.2 Положення від 29.01.1996 р. за Указом Президента РФ № 117

[7]. Так, відповідно до цього, Організаційна структура Адміністрації Президента РФ включала у себе фахове Головне програмно-аналітичне управління Президента РФ.

Хоча загалом маємо відмітити певну неоднозначність проведеного укрупнення підрозділів апарату глави держави. З одного боку, це безперечно сприятливим чином позначилося на становленні таких напрямків роботи Адміністрації Президента РФ як аналітичне, правове, контрольне, а також певною мірою організаційне та дорадче забезпечення діяльності Президента Росії. Однак, з іншого боку, як ми вже відмічали [9], такі реорганізаційні зміни в організації апарату глави держави в Російській Федерації призвели до *фактичного зведення цілком самостійних внутрішньо- та зовнішньополітичних напрямків діяльності Адміністрації Президента РФ в рамках єдиного підрозділу*, специфіка яких уможливує створення окремих фахових підрозділів відповідного організаційно-правового статусу.

Тим більше, що згідно відповідного Положення, затвердженого Указом Президента РФ від 07.03.1996 р. № 341 [10], Головне управління Президента РФ з питань внутрішньої та зовнішньої політики наділяється здебільшого саме внутрішньо-, а не зовнішньополітичними повноваженнями. При цьому, досить неоднозначним вбачається повне перекладення на вказаний підрозділ вищерозглянутих функцій Адміністрації Президента РФ, внаслідок чого Головне управління фактично стає відповідальним за увесь внутрішньополітичний напрямок діяльності апарату глави держави. Зауважимо, що такий підхід безпосередньо покликаний забезпечити належні умови спеціалізації та ефективного використання потенціалу фахового підрозділу Адміністрації Президента РФ з питань внутрішньої політики. Але все ж таки, з позицій єдності інституту апарату глави держави більш оптимальним вбачається залучення до виконання Головним управлінням й інших підрозділів Адміністрації Президента РФ, які саме спільно і мають виконувати поставлені перед апаратом глави держави завдання з забезпечення діяльності

Президента Росії як за п.5 Положення від 07.03.1996 р. [10].

Загалом, виходячи з завдань Головного управління з питань внутрішньої та зовнішньої політики можна виокремити одразу декілька основних напрямки діяльності. У першу чергу, слід відзначити низку повноважень Головного управління, що перейшли від ліквідованого Управління по взаємодії з політичними партіями, громадськими об'єднаннями, фракціями та депутатами палат Федерального Зібрання, та які зводяться здебільшого саме до взаємодії з Урядом Російської Федерації, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також до вже розглянутого нами суперечливого вивчення позицій членів Ради Федерації, депутатів Державної Думи, громадських і релігійних об'єднань, їх ставлення до внутрішньополітичної діяльності глави держави як за п.4 Положення від 07.03.1996 р. [10].

При цьому, у даному разі навряд чи може йтися про будь-яку паритетність відносин даного Головного управління, що *де-юре має виступати у відносинах з державними та громадськими інституціями виключно в особі апарату глави держави*. Вказане, на нашу думку [11], між іншим обумовлюється також й тодішньою остаточною невизначеністю правового статусу апарату глави держави, надмірним переобтяженням його виконавчорозпорядчими повноваженнями. Відносно забезпечення Адміністрацією Президента РФ діяльності глави держави у сфері внутрішньої політики це виявляється, наприклад, у доведенні до відома органів державної влади суб'єктів Російської Федерації позицій Президента РФ з принципових питань регіональної політики, забезпеченні їх узгодженої діяльності, у тому числі під час проведення виборів і референдумів і т.д. як за Указом Президента РФ від 07.03.1996 р. № 341 [10]. Щодо цього підкреслимо, що по-перше, Адміністрація Президента РФ, будучи основним допоміжним органом глави держави, безпосередньо не належить до жодної з гілок влади, на які згідно ст.10 Конституції РФ від 12.12.1993 р. [8] у Російській Федерації роз-

поділяється державна влада, а тому вплив апарату глави держави на діяльність органів державної влади у будь-якій формі є неприпустимим. І, по-друге, *вважаємо сумнівною доцільність залучення Адміністрації Президента РФ до такого демократичного процесу як проведення виборів і референдумів з метою координації відповідних органів державної влади суб'єктів Російської Федерації.* Тим більше, що необхідний обсяг повноважень з організації та проведення виборів і референдумів покладається на Центральну виборчу комісію РФ як за Федеральним законом Росії від 12.06.2002 р. № 67-ФЗ [12] й іншими актами законодавства.

Так само потребує перегляду й закріплена Положенням від 07.03.1996 р. [10] практика участі Головного управління з питань внутрішньої та зовнішньої політики у підборі кандидатів і формуванні кадрового резерву для призначення повноважених представників Президента РФ і голів адміністрацій суб'єктів Російської Федерації. При цьому, вищевказане слід відмежовувати від організаційно-технічної роботи Адміністрації Президента РФ з розробки проектів указів Президента Росії та інших документів щодо призначення і звільнення главою держави вказаних посадових осіб, що також окремо включається до компетенції даного Головного управління. Таким чином, приймаючи до уваги існуючу неоднозначність тодішнього формату взаємин Адміністрації Президента РФ з главою держави та роль останнього в управлінні його апаратом, *вбачається за належне обмеження діяльності Адміністрації Президента РФ у частині забезпечення кадрової політики глави держави,* передусім, лише оформленням відповідних рішень Президентом Росії, проведенням обліку таких посадових осіб і за окремим дорученням глави держави також організаційно-дорадчою роботою з підбору необхідних кандидатур. Так чи інакше, зауважимо, що означена діяльність Адміністрації Президента РФ у будь-якому разі не має ані перешкоджати прийняттю Президентом Російської Федерації рішень з кадрових питань, ані порушувати прав кандидатів і дер-

жавних службовців як за Федеральним законом Росії від 27.07.2004 р. № 79-ФЗ [13].

Все ж таки, як на нас, *найбільш типовим для апарату глави держави у сфері внутрішньої політики поряд із організаційним є саме аналітично-дорадче забезпечення діяльності Президента Росії.* Зокрема відповідно до п.4 Положення від 07.03.1996 р. [10] до нього належить збір, обробка та комплексний аналіз стану національної й регіональної політики, підготовка інформаційно-аналітичних оглядів і доповідей з суспільно-політичної та соціально-економічної ситуації у регіонах, а також внесення Президентові РФ підготовлених пропозицій з цих питань. При цьому, хоча сумнівів у прийнятності та доцільності виконання Адміністрацією Президента РФ вказаних повноважень не виникає, однак, вони стосуються здебільшого лише регіонального рівня внутрішньої політики держави. Разом із тим, не можна не зазначити таке суперечливе повноваження Головного управління з питань внутрішньої та зовнішньої політики як підготовка Президентові Росії пропозиції та рекомендації «по оказанию влияния» на ситуацію у регіонах [10]. У даному разі, залишається дещо невідзначеним значення такої категорії як «*вплив на ситуацію у регіонах*», тим більше, що Президент РФ позбавлений дієвих важелів впливу на місцевому щаблі державного управління, залишаючись при цьому лише арбітром у відносинах органів державної влади Російської Федерації та органів державної влади суб'єктів РФ як за ст.85 за Конституцією Росії від 12.12.1993 р. [8]. Тому в аспекті роботи Адміністрації Президента РФ може йтися тільки про *забезпечення однаково ефективної внутрішньополітичної діяльності глави держави у всіх регіонах Російської Федерації.*

У той же час, приймаючи до уваги, що внутрішньополітична компетенція глави держави має загальний характер і пов'язана не стільки із здійсненням державного управління на місцях, скільки з визначенням основних засад внутрішньої політики, також виникає потреба в узагальненні та аналізі загальноде-

ржавної суспільно-політичної ситуації й підготовці проектів відповідних внутрішньополітичних програм. З огляду на це разом із Головним управлінням з питань внутрішньої та зовнішньої політики держави до складу Адміністрації Президента РФ за Указом від 29.01.1996 р. № 117 [7] включалось також і Головне програмно-аналітичне управління. При цьому, одразу маємо зауважити, що згідно п.3 відповідного Положення від 07.03.1996 р. за Указом Президента РФ № 340 [14] до функцій цього підрозділу Адміністрації Президента РФ поряд із програмно-аналітичним та інформаційним забезпеченням діяльності глави держави була віднесена і пропаганда діяльності Президента Росії.

Взагалі, зазначимо, що у політичній науці пропаганда розглядається як наперед спланований та цілеспрямований духовний вплив на аудиторію, метою якої є залучення аудиторії на сторону того, хто веде пропаганду, тобто контроль за мисленням та поведінкою [15]. З огляду на це, практика пропаганди Адміністрацією Президента РФ діяльності глави держави розглядається нами як цілком неприйнятна. Це зумовлюється не тільки особливостями правового статусу апарату глави держави, що, здійснюючи забезпечення діяльності Президента Росії, не може й не має залучатись до політичної пропаганди діяльності конкретного Президента РФ, тим більше за рахунок державних фондів коштів. Наприклад, це виявляється у передбаченому п.4 Положення від 07.03.1996 р. [14] забезпеченні засобів масової інформації пропагандистськими матеріалами про діяльність Президента РФ.

Крім того, і саме використання такого методу як пропаганда вбачається нами досить неоднозначним з позицій прийнятності проведення контролю Адміністрацією Президента РФ за мисленням та поведінкою відповідної аудиторії. А тому вважаємо, що в даному аспекті має йтися на рівні з інформуванням Президента Російської Федерації про суспільно-політичну обстановку в країні, також і щодо інформування Адміністрацією Президента РФ громадськості про діяльність самого глави держави.

Разом із тим, все ж таки діяльність Головного програмно-аналітичного управління за п.4 Положенням від 07.03.1996 р. [14] зосереджується у площині саме аналітичних досліджень специфіки внутрішньополітичної ситуації та політичного розвитку країни, а також підготовці на його основі відповідних пропозицій. Однак, такий напрямок забезпечення внутрішньополітичної діяльності Президента Росії не повинен зводитись лише до виключної аналітично-дорадчої роботи вказаного підрозділу апарату глави держави, *допускаючи при цьому, можливість альтернативних оцінок і прогнозів розвитку політичної ситуації в Російській Федерації*, так само як і вироблення пропозицій главі держави щодо вирішення внутрішньополітичних конфліктів й інших актуальних питань внутрішньої політики. Саме тому в якості позитиву відмічаємо організацію спеціальної Експертно-аналітичної ради при Президентові Російської Федерації, хоча й він як один з допоміжних органів глави держави, як ми вже відмічали [11], не позбавлений певної організаційної залежності від Адміністрації Президента РФ.

Окремо також варто відзначити здійснення Головним програмно-аналітичним управлінням підготовки пропозицій та проектів рішень про формування президентських програм, вироблення пропозицій щодо їх виконання та проведення експертизи програм, підготовлених Урядом Російської Федерації й іншими федеральними органами виконавчої влади як за Указом Президента РФ від 07.03.1996 р. № 340 [14]. При цьому, вищезване реалізується в рамках загального програмного забезпечення діяльності Президента Росії, що згідно Положення про Адміністрацію Президента РФ від 29.01.1996 р. визнається в якості окремого самостійного напрямку діяльності апарату глави держави. Попри це з метою належного програмного забезпечення Президента Росії з питань внутрішньої політики, не порушуючи принцип спеціалізації аналітичного підрозділу Адміністрації Президента РФ, *вбачається за доцільне об'єднання потенціалів фахових аналітичного і внутрішньополітичного підрозділів при*

вирішенні вказаних завдань. Відповідно до цього наголошуємо на необхідності спрямування подальшого вдосконалення внутрішньополітичної компетенції Адміністрації Президента РФ на підвищення рівня нормативно-правової регламентації як повноважень апарату глави держави у сфері внутрішньої політики, так і порядку їх виконання в процесі практичної діяльності Адміністрації Президента РФ.

Всупереч зазначеному вищерозглянута організація внутрішньополітичного забезпечення діяльності Президента Російської Федерації зазнала докорінних змін, які однак, у жодному разі не сприяли оптимізації системи забезпечення діяльності глави держави. Зокрема згідно з Указом Президента РФ від 25.07.1996 р. № 1101 [16] і Головне управління з питань внутрішньої та зовнішньої політики, і Головне програмно-аналітичне управління, які фактично уособлювали внутрішньополітичний напрямок у забезпеченні діяльності глави держави, були ліквідовані. При цьому, виходячи з п.1 даного Указу Президента РФ від 25.07.1996 р., реорганізаційні зміни проводились саме з метою ліквідації дублюючих структур Адміністрації Президента Росії. Однак, у дійсності з шести основних підрозділів були ліквідовані одразу чотири головні управління, функціональна основа яких у той же час не була перерозподілена між рештою підрозділів апарату глави держави. Таким чином, це призводило до *деструктивних змін в організації забезпечення внутрішньополітичної діяльності Президента Російської Федерації*, позбавляючи Адміністрацію Президента РФ необхідного структурно-функціонального потенціалу. Більш того, як ми вже відмічали [11], основні причини такої реорганізації Адміністрації Президента РФ були пов'язані не стільки з прагненням вдосконалити практику забезпечення діяльності глави держави, скільки з переглядом існуючої системи управління Адміністрацією Президента РФ.

Зазначимо, що Указом Президента РФ від 13.08.1996 р. № 1165 [17] передбачалось утворення Управління Президента РФ з питань взаємодії з політичними партіями, громадсь-

кими об'єднаннями, фракціями та депутатами Федерального Зібрання РФ (із штатною чисельністю у 42 співробітника), який міг би виступити основою наступного формування фактового внутрішньополітичного підрозділу Адміністрації Президента РФ. Проте де-факто дане Управління, яке виступає аналогом підрозділу, передбаченого ще Указом Президента РФ від 23.08.1994 р. № 1724 [6], так створене і не було, що додатково вказує на формальність проведених реорганізацій апарату глави держави.

Отже, відповідні зміни до організаційної структури Адміністрації Президента РФ були внесені за новим Положенням про апарат глави держави, затвердженим Указом Президента РФ № 1412 [18], лише 02.10.1996 р., тобто практика неорганізованого забезпечення внутрішньополітичної діяльності Адміністрації Президента РФ зберігалась протягом більш ніж двох місяців. При цьому, *відносно внутрішньополітичного напрямку побудова апарату глави держави характеризується поверненням до децентралізованої моделі діяльності Адміністрації Президента Росії*. Так, фактичним наступником Головного управління з питань внутрішньої та зовнішньої політики виступило Управління Президента РФ з питань взаємодії з політичними партіями, громадськими об'єднаннями, фракціями, депутатами Державної Думи Федерального Зібрання РФ. Відмітимо, що названий підрозділ на відміну від Управління, передбаченого Указом Президента РФ від 13.08.1996 р. № 1165 [17] має дещо вужчу компетенцію та не охоплює взаємодію з верхньою палатою парламенту Росії – Радою Федерації, хоча п.7 Положення від 02.10.1996 р. встановлює необхідність взаємодії Адміністрації Президента РФ одразу з обома палатами Федерального Зібрання Російської Федерації. До речі, в якості позитиву слід відзначити передбачений Указом Президента РФ від 02.10.1996 р. № 1412 [18] принцип взаємодії Адміністрації Президента РФ з відповідними державними інститутами виключно в порядку встановленому Президентом Російської Федерації. Вважаємо, що втілення такої умови сприят-

ливим чином позначається на виробленні належного формату взаємин апарату глави держави відповідно до його конституційно-правового статусу.

Щодо вищезазначеного варте уваги і те, що попри відмічене звуження компетенції гранична чисельність даного підрозділу апарату глави держави за Указом Президента РФ від 12.02.1998 р. № 162 [19] станом на 1998 рік складала 58 осіб, що на загалом на 16 штатних одиниць більше порівняно з організацією такого ж підрозділу за Указом Президента РФ від 13.08.1996 р. № 1165 [17]. З огляду на це, вбачається певна *незбалансованість і неузгодженість процесів формування функціональної, кадрової й організаційної основи діяльності Адміністрації Президента РФ у напрямку забезпечення внутрішньополітичної діяльності глави держави.*

Разом із тим, Управління Президента РФ з питань взаємодії з політичними партіями, громадськими об'єднаннями, фракціями, депутатами Державної Думи Федерального Зібрання РФ не можна розглядати як спеціалізований підрозділ Адміністрації Президента РФ з питань внутрішньої політики. Його діяльність у цьому напрямку забезпечення глави держави за Указом Президента РФ від 02.10.1996 р. № 1412 [18] також доповнювалась Центром президентських програм, Територіальним управлінням, Управлінням з координації діяльності повноважних представників Президента РФ у суб'єктах Російської Федерації й іншими підрозділами апарату глави держави.

У той же час, підкреслимо, що компетенція самої Адміністрації Президента РФ у сфері внутрішньої політики здебільшого майже не зазнала істотних змін, більш того до неї навіть додатково включалось забезпечення координації діяльності федеральних органів державної влади з реалізації основ державної політики у сфері забезпечення прав людини, що, як вище вже відмічалось, не відповідає місцю та призначенню апарату глави держави у державному апараті. Так само Адміністрація Президента РФ уповноважувалась здійснювати підготовку проектів щорічних послань Президента Росії Федеральному Зібранню РФ

про положення у країні, а також про основні напрямки внутрішньої та зовнішньої політики. Маємо вказати, що відповідне повноваження Президента Російської Федерації було встановлено п.«е» ст.84 Конституції РФ ще 12.12.1993 р., але віднайшло своє нормативне вираження у діяльності Адміністрації Президента РФ тільки 02.10.1996 р. за п.6 Положення [18], що дозволяє дійти висновку про *фрагментарний характер правового регулювання функціонування апарату глави держави з забезпечення внутрішньополітичної діяльності Президента Російської Федерації.*

Варте уваги і те, що організаційна структура вже не передбачала існування у складі Адміністрації Президента РФ самостійного фахового аналітичного підрозділу. З одного боку, це є логічним наслідком вилучення з переліку завдань Адміністрації Президента РФ інформаційно-аналітичного й програмного забезпечення внутрішньополітичної діяльності глави держави, як передбачалось, наприклад, Указом Президента РФ від 29.01.1996 р. № 117 [7]. Вказане у свою чергу розглядається нами як безперечно *регресивний елемент* становлення апарату глави держави в Російській Федерації, тим більше, що раніше ми вже акцентували увагу [11] на самостійності та рівнозначності аналітичного забезпеченням поряд з правовим, організаційним, дорадчо-консультативним, інформаційним й матеріально-технічним забезпеченням діяльності глави держави. При тому, що за п.6 Положення від 02.10.1996 р. [18] Адміністрація Президента РФ загалом все ж зберегла свої повноваження щодо збору, обробки та аналізу інформації про соціально-економічні та політичні процеси у країні.

Зазначимо, що організація діяльності й компетенція Управління Президента РФ з питань взаємодії з політичними партіями, громадськими об'єднаннями, фракціями, депутатами Державної Думи Федерального Зібрання РФ, визначена відповідним Положенням від 15.10.1996 р. за Указом Президента РФ № 1440 [20], переважно ґрунтується на правовому регулюванні статусу аналогічного підрозділу, зокрема Положенні від 23.08.1994 р.

за Указом Президента РФ № 1724 [6]. І, у першу чергу, серед визначальних особливостей зауважимо включення до основних функцій даного підрозділу інформування про основні процеси у суспільно-політичному житті, про діяльність громадських формувань та про роботу Державної Думи Федерального Зібрання РФ не тільки Президента РФ, а й Керівника його Адміністрації як за п.3 Положення від 15.10.1996 р. При цьому, попри виявлені нами [11] суперечності фактичного статусу керівника апарату глави держави, відповідно до п.11 Положення від 02.10.1996 р. [18] *компетенція Керівника Адміністрації Президента РФ не включає у себе жодних владних повноважень у сфері внутрішньої політики, обмежуючись питаннями поточного управління й організації діяльності апарату глави держави.*

Так само результатом викривлень у розумінні сутності апарату глави держави та статусу її керівника, а також надмірного посилення централізації Адміністрації Президента РФ відносно її Керівника стало орієнтування діяльності означеного Управління, наприклад, на представлення Керівнику Адміністрації Президента РФ пропозицій щодо його участі у заходах, що проводяться політичними партіями, іншими громадськими та релігійними об'єднаннями [20]. При цьому, зауважимо, подібне *нераціональне використання потенціалу Адміністрації Президента РФ* несприятливим чином позначається на ефективності забезпечення внутрішньополітичної діяльності самого глави держави. Також Керівник Адміністрації Президента РФ за своїм посадовим становищем не є спеціальним представником глави держави, а тому і *не може підмінювати собою Президента Росії* у його взаємовідносинах з відповідними громадськими інституціями. На нашу думку, недоцільність вищевказаної діяльності зумовлюється між іншим й потребою збереження аполітичного статусу Адміністрації Президента РФ, що здійснює забезпечення внутрішньополітичної діяльності глави держави незалежно від актуального політичного процесу в країні.

Крім цього, не вбачається практичної необхідності у покладенні на Управління підго-

товки та представлення Президентів РФ і Керівнику його Адміністрації пропозицій щодо посилення взаємодії з політичними партіями, іншими громадськими та релігійними об'єднаннями, а також фракціями і депутатами Державної Думи Федерального Зібрання РФ як за п.4 Положення від 15.10.1996 р. за Указом Президента РФ № 1440 [20]. Виходячи з цього, *Президент Росії та Керівник його Адміністрації розглядаються як рівнозначні фігури при вирішенні питань співпраці з політичними партіями й іншими громадськими формуваннями.* У той же час, така взаємодія і співпраця здійснюються в контексті забезпечення самостійної діяльності Президента Російської Федерації у сфері внутрішньої політики, у тому числі й визначення ним основних засад внутрішньої діяльності, а тому, наприклад, залучення політичних партій до підтримки внутрішньої політики Президента РФ не може і не має здійснюватись поза волею та рішеннями глави держави. Підкреслимо, що таке залучення політичних партій, належачи до політичної діяльності, виходить за межі класичної компетенції основного допоміжного органу глави держави, який, як вже відмічалось, в аспекті внутрішньополітичної діяльності глави держави здійснює, у першу чергу, саме аналітичне, організаційне й дорадче забезпечення.

Зазначимо, що відповідно до Указу Президента РФ від 18.08.1997 р. № 898 [21] Управління Президента РФ з питань взаємодії з політичними партіями, громадськими об'єднаннями, фракціями, депутатами Державної Думи Федерального Зібрання РФ було перейменоване в Управління Президента РФ з питань внутрішньої політики. При тому, що таке *перейменування носило суто формальний характер* і не пов'язувалось із будь-якими змінами в організації забезпечення діяльності Президента РФ у сфері внутрішньої політики, його не слід розглядати в якості кроку до формування у складі Адміністрації Президента Росії фахового внутрішньополітичного підрозділу. Порівняно з тотожним за найменуванням підрозділом апарату глави держави, що діяв на основі вищевказаного Указу

Президента РФ від 07.03.1996 р. № 341 [10], дане *Управління Президента РФ з питань внутрішньої політики не наділялось відповідними аналітично-дорадчими функціями*, зосереджуючи свою діяльність переважно лише на питаннях політичної комунікації з певними державними та громадськими інституціями.

Певних позитивних змін організація Управління Президента РФ з питань внутрішньої політики зазнала лише із внесенням змін до відповідного Положення згідно Указу Президента РФ від 08.08.1998 р. № 924 [22], зокрема вона нарешті набула окремих аналітичних повноважень. Так, на Управління Президента РФ з питань внутрішньої політики було покладено здійснення аналізу і прогнозування розвитку політичних процесів у Російській Федерації та її суб'єктах, проведення відповідних консультацій з органами державної влади суб'єктів Російської Федерації та громадськими об'єднаннями, а також підготовка відповідних матеріалів для Президента РФ і Керівника його Адміністрації. По-перше, зауважимо відновлення інформаційно-аналітичного забезпечення Управлінням внутрішньополітичної діяльності глави держави в обсягах, що були передбачені Положеннями від 29.01.1996 р. [7] і від 02.10.1996 р. [18], хоча при цьому й виключається такий важливий напрямок як програмне забезпечення діяльності, у тому числі щодо розробки програм з питань основних засад внутрішньої політики Росії. І по-друге, у даному разі досить правильно був обраний акцент взаємовідносин Адміністрації Президента РФ з органами державної влади суб'єктів Російської Федерації, що полягав їх співпрацю у формі *консультацій*, що, виключаючи будь-який владний вплив, більш відповідає правовому статусу апарату глави держави. Однак, за Указом Президента РФ від 08.08.1998 р. № 924 [22] все ще зберігається *практика спрямування діяльності Управління Президента РФ з питань внутрішньої політики на забезпечення Керівника Адміністрації на рівні з самим Президентом Росії*, при тому, що питання розвитку політичних процесів безпосередньо до компете-

нції керівника апарату глави держави не відносяться.

Варте уваги і те, що діяльність Управління Президента РФ з питань внутрішньої політики, яке уособлювало фаховий внутрішньополітичний підрозділ Адміністрації Президента РФ, відокремлений від зовнішньополітичної компетенції, спрямовувалася на забезпечення взаємодії не тільки з Державною Думою, але й Радою Федерації Федерального Зібрання Росії [22]. Лише в результаті цього можна говорити про *комплексність співпраці апарату глави держави з парламентом в рамках забезпечення діяльності Президента Російської Федерації у сфері внутрішньої політики*. Разом із тим, навіть такі істотні зміни в організації даного напрямку роботи Адміністрації Президента РФ не позначились у необхідній мірі на впорядкуванні функціональної основи діяльності Управління Президента РФ з питань внутрішньої політики відповідно до конституційно-правового статусу Президента Росії та його Адміністрації, актуальних потреб забезпечення внутрішньополітичної діяльності глави держави. Зокрема йдеться про обмеження форм і напрямків взаємодії апарату глави держави з політичними партіями, лобіювання законодавчих ініціатив Президента РФ у парламенті тощо.

Таким чином, щодо вищерозглянутого можна підкреслити наступне. По-перше, становлення забезпечення Адміністрацією Президента РФ внутрішньополітичної діяльності глави держави характеризується непослідовністю формування спеціалізованого підрозділу апарату глави держави з питань внутрішньої політики, а також невідповідністю його функціональної та організаційної основи компетенції Адміністрації Президента РФ й актуальним потребам забезпечення внутрішньополітичної діяльності глави держави. По-друге, належним є зосередження потенціалу Адміністрації Президента РФ на комплексному забезпеченні внутрішньополітичної діяльності саме глави держави, унеможливаючи перебирання апаратом глави держави внутрішньополітичних повноважень Президента Росії та допускаючи залучення до тако-

го забезпечення й інших допоміжних органів глави держави.

І по-третє, діяльність Адміністрації Президента РФ має зосереджуватись, передусім, у напрямку організаційного, інформаційно-аналітичного та дорадчо-консультативного забезпечення діяльності Президента Російської Федерації у сфері внутрішньої політики, виключаючи при цьому можливість застосування владного впливу відносно окремих державних і громадських інституцій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Зозуля О. І. Правові засади формування внутрішньополітичного напрямку в діяльності Адміністрації Президента РФ / О. І. Зозуля // Наука і правоохорона. – 2010. – № 4 (10). – Ч. II. – С. 50–56.
2. Осавелюк, А. М. Вспомогательный аппарат высших органов государственной власти в механизме государства : автореф. дисс. на соискание ученой степени докт. юрид. наук : 12.00.02 «Конституционное право ; Муниципальное право» / А. М. Осавелюк. – М., 2006. – 45 с.
3. Петровский Д. Н. К вопросу об устройстве вспомогательных органов общей компетенции при главе государства / Д. Н. Петровский // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 6. – С. 32–36.
4. Скрыпников Н. Н. Конституционно-правовые основы деятельности Администрации Президента Российской Федерации : автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституционное право ; Муниципальное право» / Н. Н. Скрыпников ; Челябинск. гос. ун-т. – Челябинск, 2005. – 26 с.
5. Зозуля О. І. Доконституційний період інституалізації апарату Президента Російської Федерації / Зозуля О. І. // Університетські наукові записки : Часопис Хмельницьк. ун-ту управління та права. – 2008. – № 4. – С. 89–96.
6. Указ Президента РФ «Об Управлении Администрации Президента Российской Федерации по взаимодействию с политическими партиями, общественными объединениями, фракциями и депутатами палат Федерального Собрания» : от 23.08.1994 г., № 1724 // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 18. – Ст. 2068.
7. Указ Президента РФ «Вопросы Администрации Президента Российской Федерации» : от 29.01.1996 г., № 117 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 6. – Ст. 532.
8. Конституция Российской Федерации : от 12.12.1993 г. // Российская газета. – 1993. – № 237. – Ст. 15.
9. Зозуля О. І. Адміністрація Президента РФ: пошук і апробація моделі здійснення зовнішньополітичної діяльності / О. І. Зозуля // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 175–184 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09zoizzd.pdf>.
10. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Главном управлении Президента Российской Федерации по вопросам внутренней и внешней политики государства» : от 07.03.1996 г., № 341 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 11. – Ст. 1029.
11. Зозуля О. І. Адміністрація Президента Росії: організаційно-правові засади формування та діяльності : монографія / О. І. Зозуля. – Х. : Харків юридичний, 2009. – 160 с.
12. Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : от 12.06.2002 г., № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.
13. Федеральный закон РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» : от 27.07.2004 г., № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
14. Указ Президента РФ «Об утверждении Положения о Главном программно-аналитическом управлении Президента Российской Федерации» : от 07.03.1996 г., № 340 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 11. – Ст. 1028.
15. J. Ellul. Propagandes / J. Ellul. – Paris : A. Colin, 1962. – 335 p.
16. 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.

17. 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.

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

19. 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.

20. 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.

21. Указ Президента РФ «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам внутренней политики» : от 18.08.1997 г., № 898 // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 34. – Ст. 3951.

22. Указ Президента РФ «О внесении изменений в Положение об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам внутренней политики» : от 08.08.1998 г., № 924 // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 33. – Ст. 3958.

Зозуля О. І. Адміністрація Президента РФ: становлення забезпечення внутрішньополітичної діяльності глави держави / О. І. Зозуля // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 287–297 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11zoidgd.pdf>

Виконано аналіз нормативно-правових підвалин становлення діяльності Адміністрації Президента Росії з забезпечення внутрішньополітичної діяльності глави держави, а також визначено особливості її впливу на подальше формування компетенції Адміністрації Президента Російської Федерації з питань внутрішньої політики.

Зозуля О.И. Администрация Президента РФ: становление обеспечения внутривнутриполитической деятельности главы государства

Выполнен анализ нормативно-правовых основ становления деятельности Администрации Президента России по обеспечению внутривнутриполитической деятельности главы государства, а также определены особенности ее влияния на дальнейшее формирование компетенции Администрации Президента Российской Федерации по вопросам внутренней политики.

Zozulja O.I. The Administration of President of Russian Federation: Presidential the establishment of the internal activities of the Head of State

The analysis of legal foundations of the establishment of activity of the Administration of President of Russian Federation for ensuring domestic political activities of the head of state is made; also it was determined features of its impact to the further development competence of the Administration of President of the Russian Federation on domestic policy.