
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС АДМИНИСТРАЦИИ ПРЕЗИДЕНТА РФ И АППАРАТА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ

А.М. Волков, К.М. Конджакулян

Кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассмотрен административно-правовой статус Администрации Президента Российской Федерации и Аппарата Президента Республики Армения с точки зрения места и роли этих органов в системе публичной администрации.

Ключевые слова: Президент РФ; Президент РА; Администрация Президента РФ; Аппарат Президента РА; орган публичной администрации; административное законодательство; публичная администрация.

В настоящее время в Российской Федерации и Республики Армения происходит активный процесс административной реформы, направленный на демократизацию государства, повышение уровня защиты прав и законных интересов личности, укрепление правопорядка, усиление роли институтов гражданского общества. Органы, работающие непосредственно под руководством президентов и правительств, составляют централизованную публичную администрацию, как России, так и Армении [4]. Такие органы им подотчетны и несут перед ними ответственность за свою деятельность. Работа централизованной администрации нацелена на обеспечение политического единства и стабильности государственного управления. При этом важнейшими звеньями централизованной администрации являются их аппараты, министерства и ведомства (агентства и службы) [1; 2; 8; 11 с. 65; 15; 20; 25].

Немаловажной чертой механизма власти Президентов в РФ и РА выступает их тесное соприкосновение с исполнительной властью, выражающееся в системе двойного подчинения ряда органов исполнительной власти и их должностных лиц. Данное подчинение в России и Армении образует бифуркальную систему исполнительной власти. При этом исполнительно-распорядительные полномочия дифференцированы между правительством и институтом президентства [12. С. 26, 42].

Полагается, что при увеличении числа органов исполнительной власти, напрямую подчиненных Президентам РФ и РА, расширятся их властные полномочия в системе исполнительной власти, при этом ослабляется роль Правительства, а Администрация и Аппарат Президента, как вспомогательный орган, ко-

ординирующий деятельность всех структур, подчиненных президенту, de-facto становится неким вторым правительством, что может привести к конфронтации и дестабилизации в системе органов исполнительной власти.

С этой точки зрения определение места Администрации Президента РФ и Аппарата Президента РА имеет немаловажное значение.

Аппарат главы государства России является составным элементом института главы государства независимо от формы правления. Система органов, с помощью которых глава государства осуществляет государственную власть, выполняет основные функции главы государства, представляет собой его аппарат. С помощью аппарата осуществляется управление государственными и общественными делами. По мере развития общества управление, а вместе с ним и аппарат главы государства непрерывно усложняется и совершенствуется с учетом национальной специфики [10. С. 3–4]. Как отмечает И.С. Иксанов, возникновение аппарата главы государства относится к сравнительно недавнему времени, хотя сегодня без него трудно себе представить функционирование государства. Подчас политическое значение структур при главе государства недооценивается, сравнительно-правовой анализ показывает, что они приобретают положение иногда более весомое, чем формальные конституционные органы. Л. Гумплович отмечал: «Государственная деятельность, начинаясь с простого, примитивного господства, развивается до большого многообразия форм, до законодательной, судебной, административной, полицейской, фискальной, финансовой и культурной деятельности, чего и не предполагали даже величайшие политические мыслители древности» [7. С. 267].

Согласно ст. 61 Конституции Республики Армения Президент в установленном законом порядке формирует свой Аппарат [13]. Детальный анализ данной статьи свидетельствует, что организационные и институциональные основы Аппарата Президента РА должны быть регламентированы на законодательном уровне, т.е. прежде чем формировать и приводить в жизнь институт Аппарата Президента РА, необходимо принять специальный закон, например закон Республики Армения «Об Аппарате Президента Республики Армения», что отсутствует в законодательстве Армении.

При этом важно отметить, что правовую основу Аппарата Президента РА составляет Указ Президента Республики Армения.

В этой связи есть основания констатировать нарушение конституционных требований Указом Президента РА «Об утверждении регламента и структуры Аппарата Президента Республики Армения» № УП-193-У от 30 августа 2007 г. основному закону (Конституции) РА [22]. Важно отметить, что согласно Указу Президента Республики Армения аппарат обеспечивает соблюдение Конституции РА, нормальное функционирование законодательной, исполнительной и судебной властей, является гарантом независимости, территориальной целостности и безопасности Республики Армения.

Исполнительное управление Президента США, которое было учреждено в 1939 г., ныне насчитывает примерно 1,5 тыс. человек и включает 9 подразделе-

ний: Аппарат Белого Дома (специальные помощники Президента), Административно-бюджетное управление, Совет национальной безопасности, Экономический совет, Совет по качеству окружающей среды [3] и др. [21]. Отдельные подразделения координируют деятельность внутри самой системы федеральной исполнительной власти. Ряд исследователей полагает, что Исполнительное управление Президента США имеет больший политический вес, нежели Кабинет, состоящий из руководителей правительственных ведомств. Такое положение характерно для президентских республик, где глава государства возглавляет исполнительную власть и формирует свой «штаб».

Аппарат Президента Французской Республики включает «Дом Президента» (Кабинет Президента), в котором состоят чиновники высшего ранга, выполняющие функции помощников по особым поручениям, а также генеральный секретариат, контролирующий деятельность министерств и ведомств и помогающий главе государства выполнять функцию арбитра в системе государственного управления.

Генеральный секретарь, который руководит всем персоналом Елисейского дворца, является доверенным лицом Президента и поддерживает контакты с Правительством Франции и Парламентом Франции [14]. Важную роль в Аппарате также играет Кабинет, обеспечивающий повседневное обслуживание Президента Республики, включая необходимые контакты. Для координации деятельности ведомств он создает под своим руководством межминистерские советы [28]. Однако политическое значение Аппарата Президента Франции меньше, чем значение аппарата Президента США, так как исполнительная власть во Франции осуществляется и Президентом Республики, и Премьер-министром Франции — лидером парламентского большинства [5].

Широкий объем полномочий Президента РФ вызывает объективную необходимость создания специальных вспомогательных органов, обеспечивающих выполнение функций главы государства. Рассмотрим более подробно органы, через которые Президент РФ реализует свои функции. Такими органами являются: Администрация Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, советы при Президенте РФ, наиболее важные из которых — Государственный совет и Совет Безопасности, а также комиссии при Президенте РФ. Они выступают, в частности, в качестве средства взаимодействия Президента РФ с другими органами государственной, в том числе исполнительной, власти. Их статус, полномочия и место в механизме государственной власти определяются высоким положением Президента РФ и его многочисленными функциями. По реализуемым функциям органы при Президенте РФ также значительно отличаются между собой, так как большинство из них имеет узкую специализацию, и только Администрация Президента РФ действует по реализации широкого перечня функций Президента РФ [16; 17]. На ее функциях в сфере действия публичной администрации как одного из этих органов и остановимся.

А.В. Зуйков отмечает, что Администрация Президента РФ — один из самых слабо изученных государственных органов, своего рода «тайный орден», который, однако, постоянно находится в центре внимания СМИ, общественности, политологов (но не юристов). Аппарат главы государства есть не что иное, как производная от его полномочий. То есть объем полномочий такого органа не может быть больше объема полномочий самого главы государства, деятельность которого он обеспечивает. Поэтому при той конструкции президентских полномочий, которую заложила Конституция 1993 г., Администрация Президента РФ просто не может быть незаметным вспомогательным образованием. Кроме того, надо понимать, что осуществление всех президентских полномочий одним лицом просто физически невозможно. Президенту с этой «нагрузкой» как раз и помогает справляться его Администрация [9. С. 21, 29].

Важные функции исполнительной власти и государственного управления выполняет Администрация Президента РФ, которая является государственным органом, координирующим деятельность всех органов и структурных образований, подчиненных Президенту РФ [15]. Цели, задачи и широкие полномочия Администрации Президента РФ вызывают частые дискуссии и споры. Заслуживает внимания позиция Л.А. Окунькова, согласно которой Администрация Президента РФ действует как самостоятельная политическая сила под эгидой президентского покровительства, как «второе правительство» [18. С. 10]. Рассмотрение эволюции Администрации Президента России, проведенное в рамках исследования А.В. Щипановым, показывает, что, несмотря на многочисленные переименования, образования и упразднения различных подразделений и органов, президентская администрация сохраняет свои качества цельности и единства, выполняя свою основную задачу — обеспечение исполнения полномочий Президента Российской Федерации [26].

Для сравнения возьмем легальную дефиницию Аппарата Президента РА — государственная организация, которая обеспечивает в соответствии с Конституцией и законами РА эффективное и своевременное выполнение Президентом своих полномочий [22]. При этом вызывает интерес п. 5 Указа Президента Армении № УП-193-У от 30 августа 2007 г., согласно которому Аппарат Президента РА не является юридическим лицом, так как аппарат — это государственное учреждение, которое имеет в собственности обособленное имущество, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, исполнять обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Анализ данного определения позволяет выявить следующие признаки Аппарата Президента РА, такие как: организационное единство, имущественная обособленность, самостоятельная имущественная ответственность по своим обязательствам, выступление в гражданском обороте и при разрешении споров в судах от собственного имени. В этой связи едва ли можно признать убедительным и обоснованным положение п. 5 вышеназванного подзаконного акта, согласно которому в соответствии с законом Аппарат не является юридическим

лицом. В этой связи важно отметить, что гражданское законодательство Армении и России указывают, что наличие вышеизложенных четырех признаков и государственная регистрация (что автоматически предусматривается в данном контексте для аппарата) ведет к признанию организации юридическим лицом [6. С. 230–234]. Отсюда напрашивается вывод, что Аппарат Президента РА все-таки является юридическим лицом.

Пункт 4 данного указа гласит, что правовую основу и функциональные характеристики Аппарата Президента РА устанавливаются ст. 61 Конституции РА, законами РА и указами Президента РА.

Тогда возникает вопрос, какие законы РА составляют правовую основу и регулируют институциональную характеристику аппарата? Детальный анализ законодательства Республики Армения свидетельствует о том, что институт Аппарата Президента РА не регулируется на законодательном уровне, за исключением ст. 61 Конституции РА.

В этой связи представляется целесообразным принять закон «Об Аппарате Президента Республики Армения». Закон должен быть комплексным нормативно-правовым актом, в котором следует детализировать и интерпретировать конституционные положения, определить в нем юридическую природу, место и роль аппарата в механизме государственной власти, установить институциональные и функциональные характеристики Аппарата Президента Республики Армения, его состав, порядок формирования, структуру, полномочия, принципы и формы отношений Аппарата Президента РА с органами государственной власти республики.

По мнению С.А. Осетрова, формирование и функционирование устойчивого, организационно обособленного механизма президентской власти является важным аргументом в пользу самостоятельности президентской власти в системе разделения властей в Российской Федерации [19. С. 41–44]. А надо бы говорить о фактически существующем положении вещей, а именно об органах публичной администрации России, к которым относится и Администрация Президента РФ и Аппарат Президента Республики Армения.

Администрация Президента РФ обеспечивает деятельность главы государства, создает условия для реализации президентом его конституционных полномочий. Анализ правовых статусов Администрации Президента РФ и ее руководителя свидетельствует о том, что указанные субъекты обладают реальными властными полномочиями, производными от полномочий Президента РФ и базирующимися на компетенции главы государства. Помимо внутриорганизационных вопросов указанные субъекты решают внешние задачи. Среди функций, осуществляемых Администрацией в целях обеспечения деятельности Президента РФ, некоторые носят исполнительный характер. К их числу относятся следующие функции:

– осуществление контроля над исполнением федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, других его решений;

- подготовка предложений Президенту РФ об обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;
- содействие Президенту РФ в реализации его полномочий по кадровым вопросам;
- обеспечение реализации Президентом РФ его полномочий по решению вопросов российского гражданства;
- сбор, обработка и анализ информации о социально-экономических и политических процессах в стране и за рубежом;
- учет и анализ обращений граждан, предложений общественных объединений и органов местного самоуправления, представление соответствующих докладов Президенту Российской Федерации.

Правовое положение Администрации Президента РФ установлено Указом Президента РФ № 490 от 06.04.2004 [23]. К числу самостоятельных подразделений Администрации относятся 12 управлений. В ее состав входит также аппарат Совета Безопасности. Для обеспечения реализации указанных функций в составе Администрации Президента РФ созданы ее самостоятельные подразделения, такие как Контрольное управление; управления: по внешней политике; по внутренней политике; по кадровым вопросам и государственным наградам; по вопросам государственной службы; по обеспечению конституционных прав граждан; информационного и документационного обеспечения; по межрегиональным и культурным связям с зарубежными странами; по работе с обращениями граждан и др. [24].

Реализуемые Контрольным управлением Президента РФ функции и предоставляемые ему права показывают их исполнительно-властную природу. И другие структурные подразделения Администрации Президента РФ имеют аналогичную природу.

Из вышеприведенного видно, что аппарат позволяет главе российского государства получать альтернативную официальным каналам информацию, обеспечивать необходимое, подчас неформальное, взаимодействие с конституционными органами власти, силовыми учреждениями и др. Администрация Президента РФ является более многочисленным органом, чем Исполнительное управление Президента США или секретариат Президента Франции. При этом ее формальное место в системе органов власти РФ не соответствует реальному месту, порождает много споров и разногласий, плавное перетекание кадров из системы исполнительных органов власти и наоборот. Возможно, более подробное административно-правовое регулирование указанного института могло бы способствовать укреплению стабильности исполнительной власти в РФ.

Для сравнения рассмотрим структуру Аппарата Президента РА [22]. Предоставляется, что столь значительный количественный состав самостоятельных структурных подразделений Аппарата Президента РА [26] имеет явно завышенный и ничем необоснованный характер для аппарата президента и страны, население которой менее 3 млн человек [27]. В связи с этим необходимо оптимизировать структуру Аппарата Президента РА. Необходимо реорганизовать

ряд структурных подразделений в управления, а последние частично ликвидировать или реорганизовать путем присоединения, тем самым следует существенно сократить количество структурных единиц Аппарата Президента РА.

Обобщая сведения о работе Администрации Президента РФ и Аппарата Президента РА, можно выделить следующие основные направления их деятельности:

- обеспечение деятельности главы государства;
- обеспечение взаимодействия президентов с политическими партиями, общественными объединениями, государственными органами и должностными лицами иностранных государств и др.;
- сбор и оценка информации, ее анализ, подготовка проектов административных решений;
- осуществление координации деятельности различных органов исполнительной власти и правительственных институтов;
- контроль над публичной администрацией.

Президент РФ осуществляет общее руководство своей администрацией. Непосредственно управляет ее работой Руководитель Администрации Президента РФ. Статус и полномочия Администрации Президента РФ по-прежнему продолжают регулироваться указами Президента РФ, специальный федеральный закон не принят.

На основе проведенного сравнительно-правового исследования представляется возможным предложить концепцию закона «Об Аппарате Президента Республики Армения». Он должен быть комплексным нормативно-правовым актом, в котором следует детализировать и интерпретировать конституционные положения, определить в нем юридическую природу, место и роль аппарата в механизме государственной власти, установить институциональные и функциональные характеристики Аппарата Президента РА, его состав, порядок формирования, структуру, полномочия, принципы и формы отношений Аппарата Президента Республики Армения с органами государственной власти РА.

Анализ также показал, что исполнительно-властная природа полномочий Администрации Президента Российской Федерации и Аппарата Президента Республики Армения позволяет говорить о признании указанных президентских структур в качестве субъектов публичной администрации.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. — М.: Спарк, 2003.
- [2] *Брэбан Г.* Французское административное право. — М., 1988.
- [3] *Волков А.М., Линьков А.С., Лютягина Е.А.* Органы управления природопользованием и охраной окружающей среды в США // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». — 2010. — № 3. — С. 76–85.

- [4] Волков А.М., Лютягина Е.А. Аппарат Правительства Российской Федерации как орган публичной администрации // Административное право и процесс. — 2011. — № 8. — С. 19–22.
- [5] Волков А.М., Лютягина Е.А. Государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды во Франции // Вестник РУДН. Серия. «Юридические науки». — 2011. — № 1. — С. 90–98.
- [6] Гражданское право / Под ред. Е.А. Суханова. — Т. 1. — М.: Волтерс Клувер, 2007.
- [7] Гумплович Л. Общее учение о государстве. — СПб., 1910.
- [8] Жабинский А., Рерихт А. Введение в немецкое право. — М.: Статут, 2001.
- [9] Зуйков А.В. Администрация Президента Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 8. — С. 20–29.
- [10] Иксанов И.С. Президент Российской Федерации: основные полномочия и их организационное обеспечение: Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2009.
- [11] Козьрин А.Н., Глушко Е.К., Штатина М.А. Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах. — М.: ТЕИС, 2006.
- [12] Конджакулян К.М. Исполнительная власть и институт президентства: вопросы соотношения (административно-правовое исследование на примере Российской Федерации и Республики Армения): Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2011.
- [13] Конституция Республики Армения принята всенародным голосованием 5 июля 1995 г. (с изм. и доп. от 27 ноября 2005 г.) // Ведомости Республики Армения. — 2005. — № 65 (437). — Ст. 1227.
- [14] Крутоголов М.А. Президент Французской Республики. Правовое положение. — М., 1980.
- [15] Лапина М.А. Реализация исполнительной власти в Российской Федерации: научно-практическое пособие. Изд-во Института проблем риска, 2006.
- [16] Лютягина Е.А. Регулирование природопользования и охраны окружающей среды. Сравнительно-правовое исследование. — LAP LAMBERT Academic Publishing, Saarbrücken, Germany, 2011.
- [17] Лютягина Е.А. Управление природопользованием в России и за рубежом. Правовое исследование. — LAP LAMBERT Academic Publishing, Saarbrücken, Germany, 2011.
- [18] Окуньков Л.А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права. — 2001. — № 2. — С. 8–28.
- [19] Осетров С.А. Организационные основы президентской власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 7. — С. 41–44.
- [20] Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран: Учеб. пособие. — 3-е изд., доп. и перераб. — М.: КДУ, 2007.
- [21] Согрин В.В. Президент и демократия. Американский опыт. — М., 1998.
- [22] Указ Президента Республики Армения «Об утверждении регламента и структуры Аппарата Президента Республики Армения» № УП-193-У от 30.08.2007 (с изм. и доп. 28.01.2011 № УП-15-У) // Ведомости Республики Армения. — 2011. — № 29/43 (567). — Ст. 916.
- [23] Указ Президента РФ «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» № 490 от 06.04.2004 (ред. от 14.01.2011) // СЗ РФ. — 2004. — № 15. — Ст. 1395.
- [24] Указ Президента РФ «Об Администрации Президента Российской Федерации» № 400 от 25.03.2004 (ред. от 17.02.2010) // СЗ РФ. — 2004. — № 13. — Ст. 1188.
- [25] Черкасов К.В. Аппарат Правительства Российской Федерации: некоторые аспекты правового регулирования его состава и структуры // Административное и муниципальное право. — 2010. — № 1. — С. 27–30.

- [26] *Щитанов А.В.* Формирование и развитие Администрации Президента Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2009. — № 10. — С. 3–6.
- [27] Интернет портал Президента Республики Армения. URL: <http://president.am/library/armenia/rus>.
- [28] Интернет портал Президента Французской Республики. URL: <http://www.elysee.fr/president/accueil.1.html>.

**ADMINISTRATIVE-LEGAL STATUS
OF PRESIDENTIAL EXECUTIVE OFFICE
OF THE RUSSIAN FEDERATION AND OFFICE TO THE
PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF ARMENIA**

A.M. Volkov, K.M. Ghonjakulyan

The Department of Administrative and Financial Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

Considered in the article of the administrative-legal status of Presidential Executive Office of the Russian Federation and Office to the President of the Republic of Armenia from the point of view of a place and a role of these organs in system of public administration

Key words: President of Russia; President of Armenia; President Executive Office; Office to the President of the Republic Armenia; authority of public administration; administrative legislation; public administration.