

УДК 002.304

*Медведева О.Б.,  
магистр*

*3 курс, факультет «Государственное и муниципальное управление»  
Институт государственного и муниципального управления  
Российская академия народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте Российской Федерации  
Россия, г. Москва*

## **РОЛЬ АДМИНИСТРАЦИИ ПРЕЗИДЕНТА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация:** *Администрация Президента РФ, являясь государственным органом, выполняет важнейшие функции государственного управления, координируя деятельность всех органов и структурных образований, подчиненных Президенту РФ.*

**Ключевые слова:** *государственный орган, Президент Российской Федерации, контроль, власть, закон.*

**Abstract:** *The Administration of the President of the Russian Federation, as a state body, performs the most important functions of public administration, coordinating the activities of all bodies and structural entities subordinate to the President of the Russian Federation.*

**Keywords:** *state body, President of the Russian Federation, control, power, law.*

Одну из ведущих ролей в обеспечении и организации работы Президента Российской Федерации, осуществления возложенных функций и реализации полномочий играет Администрация Президента, которая представляет из себя государственный орган Российской Федерации,

обеспечивающий деятельность Президента Российской Федерации и контролирующей исполнение его поручений и решений. Подчеркивая особую роль Администрации, в своём послании 30 марта 1999 года президент России Борис Ельцин отмечал: *«Серьёзные задачи стоят перед Администрацией президента, которой следует работать более организованно, скоординировано с органами государственной власти, а главное — усилить контроль за исполнением решений президента. К сожалению, в последнее время из-за бездействия отдельных руководителей и чиновников ею утрачены многие занимаемые позиции. Администрация должна не просто представлять президента, а быть активным проводником его политики».*

С течением времени администрация главы государства в процессе нормотворческой деятельности Президента страны была наделена полномочиями, которые превратили ее в самостоятельный орган госвласти. На данный момент администрация главы государства является вторым управляющим центром в отношении исполнительной власти.

Администрация российского Президента была создана 19 июля 1991 г. с изданием Президентом РСФСР Указа № 13 «Об Администрации Президента РСФСР». Изначально она позиционировалась как рабочий аппарат для обеспечения деятельности Президента РСФСР, Вице-президента РСФСР и Председателя Совета Министров РСФСР.

Таким образом, в соответствии с составом и особенностями формирования данного подразделения созданную Администрацию Президента РСФСР можно назвать скорее стихийным оперативным штабом, который был сформирован вследствие масштабных реформ в стране, чем институт власти.

Вот что вспоминает С.А. Филатов, назначенный на должность руководителя Администрации 19 января 1993 г.: «Я пришел вторым руководителем Администрации Президента в начале 1993 года. Когда я

пришел, то обнаружил некоторый дисбаланс, беспорядок, потому что очень многие подразделения были самостоятельны, самостоятельно подчинялись Президенту. Фактически Администрация осталась как канцелярия и такого рода отделы, порядка 400 человек. Первое, что сделал, я все структуры объединил в Администрацию, вывел из-под прямого подчинения Президенту. Какую задачу мы ставили, образуя Администрацию Президента? Есть Конституция, в Конституции есть обязанности Президента. Вот все эти обязанности Президента, которые есть в Конституции, обязана обеспечивать выполнение Администрация Президента, содействовать Президенту. У него есть обязанность награждать, значит, есть наградной отдел; есть обязанность присваивать гражданство – есть отдел по гражданству; есть обязанность определять основные направления внутренней и внешней политики – есть отдел внутренней политики и сейчас уже есть международный отдел, а раньше это был помощник Президента по международным вопросам» [1 с.50].

Как видно из цитаты, новым руководителем Администрации весьма активно лоббировался принцип структурного единства, но в окончательном тексте Указа Администрация и Аппарат Правительства были сформированы в качестве отдельных подразделений. При этом задачами администрации главы государства являлись:

- организационное обеспечение деятельности Правительства;
- обеспечение взаимодействия Правительства с иными подразделениями и ветвями власти.

Администрация главы государства была наделена следующими функциями:

- осуществление контролирующих функций Президента за деятельностью государственных органов исполнительной власти;
- материально-техническое, финансовое и социально-бытовое обеспечение высших должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, сотрудников Администрации Президента РФ и Аппарата Правительства РФ.

Однако следует помнить, что по Конституции РСФСР на момент образования Администрации Президент являлся не только высшим должностным лицом РФ, но и главой исполнительной власти в РФ. Таким образом, некоторое объяснение подобной линии развития существует.

С принятием Конституции РФ в 1993 г. Администрация Президента получила закрепление на конституционном уровне. В статье № 83 раскрываются функции Президента, а в подпункте «и», этой же статьи указано «формирует Администрацию Президента Российской Федерации». Таким образом, образование администрация главы государства конституционно закреплено. Вместе с тем какого-либо существенного фактического изменения статуса Администрации не произошло. Конституция лишь упомянула этот орган, легитимировав его, но определение его задач и функций, состава и структуры осталось на усмотрение Президента РФ.

Структура Администрации, если исходить из количества и частоты соответствующих президентских указов и распоряжений, стремительно видоизменялась и корректировалась. Например, недолгой оказалась история различных аналитических центров Администрации, которые упразднялись, сливались и реорганизовывались, едва появившись. А в богатом на политические события 1996 г. Администрация Президента успела претерпеть изменения аж дважды. В течение одного года поменялось два руководителя Администрации и было утверждено два совершенно разных Положения об Администрации [2 с.4689].

Позже в структуру неоднократно вносились изменения, но в основном направленные на укрупнение и упорядочивание подразделений Администрации Президента, что весьма положительно сказалось на эффективности управления.

Таким образом, Администрация Президента постепенно не просто сформировалась и стала самым весомым политическим «игроком», но и из

штаба или вспомогательного аппарата при Президенте превратилась в олицетворение института президентства.

Статус государственного органа был утвержден указом Президента № 400 [5 с.8].

Согласно действующему Положению об Администрации Президента РФ Администрация является «государственным органом, сформированным в соответствии с пунктом «и» статьи 83 Конституции Российской Федерации, который обеспечивает деятельность Президента Российской Федерации и осуществляет контроль за исполнением решений Президента Российской Федерации».

Все вышеперечисленные полномочия Президента Российской Федерации с одной стороны, нормативно закреплены в Конституции Российской Федерации, а с другой несут в себе информацию об административных процедурах. Президент Российской Федерации как глава государства законно через установленные административные процедуры может принимать выгодные, политически-обусловленные решения, в соответствии с действующим курсом развития Российской Федерации.

Таким образом, получило подтверждение мысль о том, что административные процедуры и юридические нормы имеют большое влияние на государственную систему Российской Федерации. При принятии важных государственных решений, Президентом страны всегда учитываются материалы, формируемые Администрацией, ее влияние колоссально, но по сути конструктивно легитимность заключается лишь в факте ее существования, а не функционале, поэтому у правоведов и граждан складывается не полная картина деятельности, что препятствует пониманию этого важного образования в управлении государством.

Структура Администрации Президента Российской Федерации во многом определяется функциональной нагрузкой государственного органа. Отчасти ее условно можно разделить на три системообразующих элемента:

- руководство;
- подразделения;
- рабочие группы.

На данный момент в Администрации двадцать два самостоятельных подразделения. Если условно разделить конституционные полномочия Президента РФ на шесть блоков, то каждому из этих блоков будут соответствовать те или иные подразделения Администрации Президента, «специализирующиеся» на определенных полномочиях Президента.

Управления по внутренней политике относятся и к внутриполитическому и идеологическому блоку. Управления по внешней политике соответствуют и идеологическому блоку и внешнеполитическому. Управление по вопросам государственной службы и кадров и Управление по государственным наградам принимают участие в реализации функционала и кадрового и силового блоков.

В данном списке особняком стоят:

- Контрольное управление, осуществляющее контроль исполнения решений Президент РФ;
- Управление протокола, функции которого направлены на организационное обеспечение мероприятий с участием Президента;
- Управление информационного и документационного обеспечения, Управление пресс-службы и информации, выполняющие документационное и информационное сопровождение деятельности Президента;
- Экспертное управление сосредоточившее в себе аналитическое обеспечение реализации Президентом его конституционных полномочий;
- Управление по научно-образовательной политике, определяющее основные направления государственной политики в области науки и образования;
- Управление по развитию информационно-коммуникационных технологий и инфраструктуры связи, содействующей реализации Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»;

- Управление Президента по общественным проектам, деятельность которого сосредоточена на определении направлений государственной политики в области патриотического воспитания и укреплении духовно-нравственных основ российского общества.

При этом Управление по применению информационных технологий и развитию электронной демократии было переименовано в Управление по развитию информационно-коммуникационных технологий и инфраструктуры связи.

В данный список входит также Канцелярия.

Кроме структурных подразделений в состав Администрации Президента входят также должностные лица.

При этом смысл деятельности у всех перечисленных структур и должностных лиц один – координация деятельности всего государственного аппарата в соответствии с решениями главы государства. Все основные должностные лица Администрации подчиняются Президенту РФ. Это обусловлено наличием у главы государства значительного числа полномочий, которые невозможно делегировать и за которые Президент России отвечает сам. Поэтому каждая из указанных выше единиц выполняет соответствующую функцию.

Администрация Президента РФ, являясь государственным органом, выполняет важнейшие функции государственного управления, координируя деятельность всех органов и структурных образований, подчиненных Президенту РФ.

Функции Администрации Президента закреплены в Положении, утвержденном Указом Президента РФ от 06.04.2004 № 490.

Обобщая сведения о работе Администрации Президента РФ, можно выделить следующие основные направления его деятельности:

- сбор и оценка информации, ее анализ, подготовка проектов административных, а в ряде случаев и политических решений;

- обеспечение деятельности главы государства;
- обеспечение взаимодействия Президента РФ с политическими партиями, общественными объединениями, российскими профессиональными и творческими союзами, государственными органами и должностными лицами иностранных государств, российскими и зарубежными политическими и общественными деятелями, международными организациями;
- осуществление координации деятельности различных органов исполнительной власти и правительственных институтов.

Кроме того, несмотря на существование специализированных контрольных органов, Администрация Президента РФ контролирует и проверяет исполнение федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента РФ и представляет ему соответствующие доклады [3 с.3].

На практике, исходя из места и роли Президента в государственном механизме России, следует сделать вывод о том, что Администрация главы государства реально обладает более широкими возможностями влиять на механизм реализации властных полномочий органами государственной власти, чем это законодательно предполагается. Данное обстоятельство, учитывая важность решаемых Президентом России задач на современном этапе государственного строительства, вполне объяснимо и целесообразно. Как было рассмотрено выше, Администрация Президента Российской Федерации формируется им для создания всех необходимых условий реализации президентской власти и всестороннего информационно-аналитического, материально-технического и организационного обеспечения его деятельности. Администрация взаимодействует в установленном Президентом РФ порядке с:

- органами всех ветвей государственной власти;
- местного самоуправления;
- гражданами.



Тем самым принимая во внимание позиции государственных структур, общественных и социальных движений, отдельных граждан, его Администрация создает условия для объективного и предварительно всесторонне изученного определения основных направлений внутренней и внешней политики государства.

Таким образом, Администрации Президента Российской Федерации является частью системы лоббирования в государстве.

Однако, учитывая широкие полномочия Администрации Президента РФ, очевидно, что взаимодействие с органами государственной власти, местного самоуправления и гражданами сопровождается определенными трудностями и не всегда является именно взаимодействием, а не принуждением.

Так, основной формой взаимодействия Президента РФ и Федерального Собрания РФ являются Ежегодные послания Главы государства Парламенту, в которых формулируются основные направления внутренней и внешней политики страны. Учитывая, что Администрация Президента РФ обеспечивает формирование программ законопроектных работ Президента РФ, готовит заключения по поступающим на подпись Президенту РФ федеральных законов [4 с.6], Ежегодные послания, с одной стороны, можно рассматривать как обеспечение согласованного взаимодействия разных ветвей государственной власти, предварительное определение законодательных инициатив Президента РФ и объявление его главных законодательных приоритетов.

С другой стороны, в условиях разделения властей, Ежегодные послания можно рассматривать как указание направления и содержания законодательной деятельности парламента, а также в качестве важнейшей формы координации законотворческой деятельности, воздействия на ее планирование.

Что касается проблем взаимодействия Администрации Президента РФ с органами исполнительной власти РФ, то в частности, проекты указов и распоряжений Президента Российской Федерации, затрагивающие вопросы, отнесенные к компетенции Правительства Российской Федерации, согласованные в установленном порядке с заинтересованными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, направляются Правительству РФ поручением Президента РФ или письмом Руководителя Администрации Президента РФ.

Таким образом, поручение Президента РФ и письмо Руководителя Администрации Президента РФ для Правительства РФ являются равнозначными, что подчеркивает статус Администрации как «надправительственной» организации.

Кроме того, проекты постановлений Правительства РФ, принятие которых предусмотрено актами Президента РФ, а также проекты решений, рассмотренные на заседаниях Правительства РФ под председательством Президента РФ, направляются в Администрацию для согласования. Это еще раз доказывает, что с точки зрения действующего законодательства высший орган исполнительной власти не в полной мере самостоятелен при принятии нормативных правовых актов и отдельных решений, что достаточно странно, учитывая персональное назначение членов Правительства РФ главой государства.

Взаимодействие Администрации Президента РФ с органами местного самоуправления и гражданами необходимо рассматривать комплексно.

Проблема в данном случае заключается в том, что просьба Управления о рассмотрении обращения является, по сути, конкретным указанием, направленным на безоговорочное решение вопроса. Однако для решения подавляющего большинства вопросов, поставленных в обращениях граждан, требуются финансовые затраты. Подтверждается практикой, что руководители органов местного самоуправления муниципальных образований

с повышенным вниманием относятся к поручениям, поступившим из Администрации Президента РФ, и в случае необходимости перераспределяют бюджетные средства, сокращая финансирование запланированных ранее мероприятий, муниципальных программ и т.д.

Справедливости ради стоит отметить, что такой подход в некоторых случаях вполне оправдан, поскольку за органами местного самоуправления законодательно закреплён перечень вопросов, находящихся в их ведении, и которые они обязаны решать независимо от наличия или отсутствия поручений Администрации Президента РФ. Однако нередки обращения, направленные на предоставление заявителям материальных благ, в которых нет острой необходимости (просьбы детей о дорогих телефонах, велосипедах и т.д.), подобные обращения также направляются Администрацией Президента РФ руководителям муниципалитетов с просьбой-поручением оказать содействие в приобретении данного объекта. Очевидно, что средства на приобретение подобных подарков изымаются из более важных статей местного бюджета.

Таким образом, сегодня можно обоснованно утверждать, что деятельность Администрации Президента РФ при взаимодействии с органами государственной власти, местного самоуправления и гражданами, зачастую существенно превышает границы осуществления функций административно-технической помощи в обеспечении деятельности Президента РФ.

#### **Список использованной литературы:**

1. Выступление С.А. Филатова на методологическом семинаре «Администрация Президента и работа над «президентским проектом Конституции 1993 года» в Российской академии государственной службы при Президенте РФ 19.11.2007. Цит. по стенограмме от 19 ноября 2007 г.
2. О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 25 июля

- 1996 г. № 1101 (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 31. ст. 3698; Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 2 окт. 1996 г. № 1412 (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 41. ст. 4689.
3. Указ Президента РФ от 08.06.2004 N 729 (ред. от 25.07.2014) "Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации"// Консультант Плюс. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 04.02.2020).
  4. Указ Президента РФ от 28.05.2004 N 699 (ред. от 25.07.2014) "Об утверждении Положения о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации" // Консультант Плюс. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 04.02.2020).
  5. Указ Президента РФ от 25.03.2004 N 400 (ред. от 02.10.2018) "Об Администрации Президента Российской Федерации"// Консультант Плюс. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 04.02.2020).