

ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ АППАРАТА ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА В СТРАНАХ С РЕСПУБЛИКАНСКОЙ ФОРМОЙ ПРАВЛЕНИЯ

О. И. Зозуля

Харьковский национальный университет внутренних дел

Поступила в редакцию 31 января 2013 г.

Аннотация: *выполнен анализ опыта и практики формирования аппарата главы государства в странах с республиканской формой правления, установлены основные закономерности, положительные и отрицательные черты конституционно-правового регулирования его организации и деятельности, а также определены приоритетные направления формирования и развития института аппарата главы государства в странах с республиканской формой правления.*

Ключевые слова: *аппарат главы государства, администрация, канцелярия, конституционно-правовой статус, обеспечение деятельности президента.*

Abstract: *the analysis of the experience and practice formation apparatus of head of state in countries with republican form of government is made; also it was established the basic regularities, the positive and negative aspects of the constitutional-legal regulation of its organization and activities, as well as determined priority directions of formation and development institute of apparatus of head of state in countries with republican form of government.*

Key words: *apparatus of head of state, administration, chancellery, constitutional-legal status, maintenance of activity of president.*

В подавляющем большинстве стран мира независимо от конкретно установленной формы правления важное место в государственном механизме занимает институт главы государства, который является высшим должностным лицом государства и его представителем во внутренних и внешних отношениях, в большей или меньшей степени участвует в государственном строительстве и процессе правотворчества, олицетворяет государственную власть и государство в целом. При этом под главой государства может пониматься не только президент или монарх, но также и коллегиальный орган, который обычно наделяется определенным объемом представительных, нормотворческих, установочно-номинационных и контрольных полномочий, эффективная реализация которых требует формирования специального аппарата главы государства, предназначенного осуществлять комплексное обеспечение деятельности главы государства. Согласно конституционно-правовому статусу главы государства, характеру и объему предоставленных полномочий, несмотря на наименование аппарата главы государства, его правовой статус в мире различен – от приравненного к министерству до уровня вспомогательной службы с неопределенным окончательно местом в государственном меха-

низме, от организационно-целостного единого конституционного органа до формально структурно обособленных подразделений. Поэтому в контексте определения оптимальных путей развития института аппарата главы государства и с учетом существующего своеобразия организации и деятельности аппаратов глав различных государств представляется актуальным вопрос формирования аппарата главы государства в странах с республиканской формой правления.

Отметим, что ранее проблематика формирования и функционирования аппарата главы государства в той или иной степени поднималась в работах таких ученых, как И. С. Иксанов, К. Квотерли, М. А. Крутоголов, О. В. Новиков, А. М. Осавелюк, Н. Г. Плахотнюк, В. И. Мельниченко, В. В. Сухонос и др. В то же время научные исследования касаются преимущественно отдельных аспектов построения аппарата главы государства в конкретных странах, необоснованно обходя вниманием системное изучение мировой практики формирования аппарата главы государства, ее обобщение и теоретическую обработку, что должно обязательно учитываться при развитии аналогичного института в каждой стране. Поэтому целью нашей работы является анализ опыта формирования аппарата главы государства в странах с республиканской формой правления, установление основных закономерностей, положительных и отрицательных черт конституционно-правового регулирования его организации и деятельности, а также определение возможностей и приоритетных направлений формирования и развития института аппарата главы государства в странах с республиканской формой правления. Новизна статьи заключается в выявленных закономерностях и концептуальных обобщениях мирового опыта формирования аппарата главы государства, а также в предложениях по его использованию при совершенствовании института аппарата главы государства.

Прежде всего отметим, что организация и деятельность аппарата главы государства в странах с республиканской формой правления происходят при отсутствии целостного теоретического обоснования обеспечения деятельности главы государства и понимания сущности и статуса аппарата главы государства, других вспомогательных органов и их системы. Недостаточная разработанность данной проблематики обуславливает не только несогласованность развития аппарата Президента Российской Федерации, но на уровне объективных условий конституционного строя – также и существенные различия в принципах и векторах формирования института аппарата главы государства в других странах. В результате аппарат главы государства в разных странах с республиканской формой правления может значительно различаться по статусу и положению в государственном механизме, нормативно-правовому регулированию, полномочиям, методам работы, формату взаимоотношений с органами публичной власти и структурной организации, в том числе характеризоваться отсутствием устойчивого организационного единства или четкого формально-правового статуса.

Администрация Президента Российской Федерации сегодня представляет собой действенный механизм обеспечения деятельности главы

государства с достаточно широкими полномочиями и развитой организационной структурой, которая в той или иной степени участвует в выработке, реализации и контроле реализации государственной политики. При этом следует указать на некоторую неоднозначность конституционно-правового регулирования статуса Администрации Президента РФ. Так, хотя п. «и» ч. 1 ст. 83 Конституции России от 12 декабря 1993 года¹ и предусмотрено существование Администрации Президента РФ, в то же время не определены ее правовой статус и место в обеспечении деятельности главы государства. Это представляется одной из причин приобретения аппаратом главы государства слишком широких полномочий в сфере государственного управления по Положению от 2 октября 1996 г. согласно Указу Президента РФ № 1412, в частности относительно контроля исполнения федеральных законов и актов главы государства, координации деятельности федеральных органов власти и т.п. Показательно и то, что конституционность названного Положения об Администрации Президента РФ по запросу Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД² была даже предметом отдельного рассмотрения Конституционного Суда России.

Отметим, что проведенные Указами Президента РФ от 22 февраля 1993 г. № 273, от 29 января 1996 г. № 117, от 2 октября 1996 г. № 1412, от 3 июня 2000 г. № 1013, от 6 апреля 2004 г. № 490 комплексные реорганизации Администрации Президента РФ не только не имели объективной обусловленности и последовательного характера, но и сопровождались определенными противоречиями нормативно-правовых основ ее организации и деятельности. Обобщая опыт формирования Администрации Президента РФ, констатируем, что при ее реформировании сохраняли действие многочисленные устаревшие акты Президента РФ; во время руководства аппаратом главы государства нарушалось нормативно установленное распределение управленческих функций между Президентом России и Руководителем его Администрации; структура и полномочия подразделений не соответствовали общей компетенции Администрации и т.д. Одним из примеров этого является лишь частичное корреспондирование полномочий Управления Президента РФ по внутренней политике по Положению от 21 июня 2004 г. согласно Указу № 791 общей компетенции Администрации Президента РФ, определенной Положением от 6 апреля 2004 г. согласно Указу № 490³.

Для формирования аппарата главы государства в Российской Федерации характерна и своеобразная оторванность его правовых основ от

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Рос. газ. 1993. № 237. Ст. 15.

² Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации : постановление Государственного Совета Федерального Собрания РФ от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 49. Ст. 5506.

³ Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации : указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 15. Ст. 1395.

организационной, функциональной и финансовой деятельности. Структура Администрации Президента РФ устанавливается и изменяется без учета ее компетенции, а изменения в полномочиях, в свою очередь, как правило, никак не связаны с соответствующим пересмотром объемов расходов на обеспечение деятельности главы государства. Примером этого выступают положения Указа Президента РФ от 3 июня 2000 г. № 1013⁴, согласно которому структурная реорганизация Администрации Президента РФ проводится без внесения соответствующих изменений в задачи и функции аппарата главы государства.

Сегодня Администрация Президента РФ сохраняет статус государственного органа, обеспечивающего деятельность Президента Российской Федерации, и осуществляет контроль за выполнением его решений по п. 1 Указа от 25 марта 2004 г. № 400⁵ и п. 1 Положения по Указу от 6 апреля 2004 г. № 490⁶. На нормативном уровне за Администрацией непосредственно не закреплён статус аппарата главы государства, однако он вытекает из ее целей и характера полномочий по обеспечению деятельности Президента России. При этом представляются несколько некорректными отраженные в цели Администрации ограничения и противопоставление контроля за выполнением решений главы государства и других направлений обеспечения деятельности главы государства, тем более что в п. 5 Положения от 6 апреля 2004 г. контроль за выполнением федеральных законов, указов и других решений Президента РФ определяется уже в качестве отдельной функции Администрации по обеспечению деятельности главы государства.

Следовательно, организация Администрации Президента РФ является примером сочетания статусов аппарата главы государства и государственного органа, деятельность которого заключается в обеспечении деятельности главы государства, в том числе путем контроля за выполнением его решений. В то же время построение аппарата главы государства в России характеризуется недостаточным конституционным определением статуса, несогласованностью его задач и функций, неурегулированностью форм и способов их реализации.

Достаточно высокий уровень правовой регламентации имеет организация деятельности Администрации Президента Республики Казахстан, порядок формирования, полномочия и структура которой комплексно определяются на конституционном, законодательном и подзаконном уровнях. Так, право главы государства формировать Администрацию Президента, Совет Безопасности и другие консультативно-совещательные

⁴ О формировании Администрации Президента Российской Федерации : указ Президента РФ от 3 июня 2000 г. № 1013 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 23. Ст. 2387.

⁵ Об Администрации Президента Российской Федерации : указ Президента РФ от 25 марта 2004 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 13. Ст. 1188.

⁶ Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации : указ Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490.

органы не только закрепляется ст. 44 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.⁷, но и более широко раскрывается Конституционным законом от 26 декабря 1995 г. № 2733⁸. Относительно направлений деятельности Администрации Президента Республики Казахстан, прежде всего, указывает на такие, как обеспечение деятельности главы государства, своевременное и полное информирование его о состоянии дел в стране, безусловное и исчерпывающее выполнение решений Президента и контроль за их выполнением.

В то же время Положение об Администрации Президента Республики Казахстан от 11 марта 2008 г. по Указу № 552⁹ в сравнении с нормативными принципами построения аппаратов глав других государств обеспечивает достаточно подробную упорядоченную правовую определенность статуса и компетенции Администрации Президента Республики Казахстан и ее руководящих должностных лиц. Отметим, что подход к определению статуса и полномочий аппарата главы государства в Республике Казахстан по статусу государственного органа подобен практике формирования Администрации Президента Республики Беларусь, за исключением идеологической функции, которая не отвечала бы провозглашенному ч. 1 ст. 5 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.¹⁰ принципу идеологического многообразия. Как позитив рассматриваем и то, что, в отличие от Республики Беларусь, Руководитель аппарата главы Казахстана не является членом правительства, а имеет право лишь присутствовать на заседаниях парламента и правительства (п. 19, 20, 24 Положения от 11 марта 2008 г.¹¹), что не предоставляет Руководителю Администрации обязательного голоса, но в достаточной степени обеспечивает представительство главы государства в указанных государственных учреждениях.

Конструктивным представляется последовательное определение Положением от 11 марта 2008 г.¹² миссии, задач и функций Администрации Президента Республики Казахстан, что не вполне соответствует, но в целом и не противоречит законодательно определенным направлениям ее деятельности. В условиях несколько расширенной компетенции аппарата главы государства, обусловленной президентской формой правления, правильно формулируется его миссия, а именно – качественное и свое-

⁷ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1996. № 4. Ст. 217.

⁸ О Президенте Республики Казахстан : конституционный закон Республики Казахстан от 26 декабря 1995 г. № 2733 // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 24. Ст. 172.

⁹ Об утверждении Положения об Администрации Президента Республики Казахстан : указ Президента Республики Казахстан от 11 марта 2008 г. № 552 // САППРК. 2008. № 12/13. Ст. 116.

¹⁰ Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.

¹¹ Об утверждении Положения об Администрации Президента Республики Казахстан : указ Президента Республики Казахстан от 11 марта 2008 г. № 552.

¹² Там же.

временное информационно-аналитическое, правовое, протоколно-организационное, документарное и иное обеспечение деятельности главы государства. Таким образом, осуществление Администрацией Президента Республики Казахстан любых властных полномочий должно рассматриваться только с позиций обеспечения ею деятельности Президента, а не в качестве самостоятельного направления работы, как это в значительной степени имеет место в Республике Беларусь.

Администрация Президента Республики Казахстан является примером аппарата главы государства, который, несмотря на президентскую форму правления и существенные властные полномочия, сосредотачивает свою деятельность преимущественно на экспертно-аналитической работе, подготовке соответствующих предложений и организационном обеспечении. Властные полномочия Администрации в основном или ограничиваются контролем за реализацией государственной политики и выполнением актов и поручений главы государства (подп. 3 п. 12, подп. 2 п. 14, подп. 8 п. 22 Положения от 11 марта 2008 г. по Указу № 552¹³), или выражаются в координации деятельности государственных органов, непосредственно подчиненных главе государства (подп. 3 п. 21 настоящего Положения). Это, в свою очередь, создает предпосылки прямого и косвенного вмешательства аппарата главы государства в функционирование данных органов государственной власти, приемлемость чего обуславливается той или иной формой правления, статусом главы государства, наличием отдельного правительства и т.д.

В отношении Администрации Президента Республики Казахстан также заметим, что ее штатная численность, согласно Указу от 11 февраля 2008 г. № 533 (с изм.)¹⁴, составляет 366 человек. Однако следует учитывать, что в ее состав также включены руководители и аппараты других вспомогательных органов главы государства. Поэтому по сравнению с численностью работников аппарата главы государства в других странах (в Украине – 524, в Республике Беларусь – 176) указанная численность видится соразмерной ее задачам и функциям. Считаем, что аппаратом главы государства может осуществляться обеспечение деятельности других вспомогательных органов, однако для оптимального сочетания форм общего и специализированного обеспечения деятельности главы государства они должны быть обособленными учреждениями с собственной функциональной и организационной основой.

В целом построение Администрации Президента Республики Казахстан характеризуется детальной правовой регламентацией ее организации, ориентацией деятельности, прежде всего, на обеспечение выполнения полномочий главы государства и относительной ограниченностью властных полномочий в условиях президентской формы правления.

¹³ Об утверждении Положения об Администрации Президента Республики Казахстан : указ Президента Республики Казахстан от 11 марта 2008 г. № 552.

¹⁴ О штатной численности и структуре Администрации Президента Республики Казахстан : указ Президента Республики Казахстан от 11 февраля 2008 г. № 533 // САППРК. 2008. № 5. Ст. 52.

Вместе с тем в условиях демократического правового государства представляются неприемлемыми необоснованно широкие права Администрации, а также нормативно неограниченная координация ею деятельности органов прокуратуры, органа безопасности и других органов государственной власти.

Институт аппарата главы государства в Республике Польша, как и в Российской Федерации, непосредственно закреплен на конституционном уровне. Статья 143 Конституции Республики Польша¹⁵ не ограничивается лишь ссылкой на формирование главой государства своего аппарата, а фиксирует статус Канцелярии Президента Республики Польша как вспомогательного органа главы государства, который подтверждается п. 1.1 ее Устава по Приказу Президента Республики Польша от 28 марта 2006 г.¹⁶ Правовая регламентация деятельности Канцелярии Президента Республики Польша характеризуется относительно низким уровнем. Основным и единственным актом по вопросам организации аппарата главы государства в Республике Польша, как уже сказано, является названный Устав Канцелярии Президента Республики Польша, утвержденный Приказом от 28 марта 2006 г.¹⁷ с внесенными в него изменениями, которые в основном касаются лишь незначительного пересмотра организационной структуры аппарата главы государства.

Устав Канцелярии Президента Республики Польша от 28 марта 2006 г. по сравнению, например, с Положением об Администрации Президента Украины от 2 апреля 2010 г. по Указу № 504/2010¹⁸ имеет значительно более узкий предмет правового регулирования, по сути ограничиваясь структурой и принципами руководства аппаратом главы государства, не определяя непосредственно его компетенцию и права, полномочия руководства, принципы отношений с другими государственными органами, численность работников и т.п. По нашему мнению, детальная регламентация полномочий аппарата главы государства не только позволяет безусловно определить государственный орган как аппарат главы государства, но и способствует рациональной организации обеспечения деятельности главы государства, исключая выполнение аппаратом не свойственных ему функций, относящихся к ведению иных государственных органов.

2013. № 1

38

Подчеркнем также целесообразность принципа единства функциональной и организационной основы деятельности аппарата главы государства, что не соблюдается в отношении Канцелярии Президента Республики Польша, структура которой определяется и изменяется от-

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej : z 02.04.1997 r. // Dz.U. 1997. № 78. Poz. 483.

¹⁶ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 28.03.2006 r. // М.Р. 2006. № 49. Poz. 526.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Про Положення про Адміністрацію Президента України : указ Президента України : від 02.04.2010 р. № 504/2010 // Офіційний вісник України. 2010. № 25. Ст. 978.

дельно от ее конкретных полномочий. При этом одна часть проведенных изменений в организации Канцелярии вообще не предусматривает никаких существенных трансформаций, а другая проявляет непоследовательность ее развития, что подтверждается непонятной ликвидацией таких ее подразделений, как Бюро науки, культуры и национального наследия и Бюро социальных инициатив (Приказ Президента Республики Польша от 1 декабря 2010 г.), и их последующим восстановлением Приказом Президента Республики Польша от 24 марта 2011 г.). В связи с этим достаточно точным представляется вывод А. В. Новикова о том, что чрезвычайно частая смена положений о Канцелярии Президента Республики Польша свидетельствует об отсутствии законодательно выверенной концепции деятельности этого органа как стабильной и предсказуемой структуры¹⁹.

Статус Канцелярии Президента Республики Польша как аппарата главы государства помимо конституционных положений непосредственно основывается на п. 14 Устава Канцелярии от 28 марта 2006 г.²⁰, который определяет ее назначение как осуществление комплексного профессионального, организационного, правового и технического обеспечения деятельности Президента, шефа Канцелярии, государственных секретарей и подсекретарей. При этом нормативного выражения лишь одной основной цели деятельности аппарата главы государства без детального раскрытия его задач и функций явно недостаточно для надлежащей организации и практического осуществления обеспечения реализации полномочий главы государства. Кроме нормативно предусмотренного организационного, правового и технического обеспечения среди направленных деятельности Канцелярии Президента Республики Польша должны по крайней мере также выделяться аналитическое, информационное и совещательно-консультативное обеспечение деятельности Президента Республики Польша.

Таким образом, формирование Канцелярии Президента Республики Польша характеризуется недостаточной правовой определенностью ее задач и функций, противоречивостью и непоследовательностью проводимых структурных реорганизаций вследствие отсутствия согласованного понимания направлений развития аппарата главы государства, что свидетельствует об общности с практикой формирования аппарата главы государства в постсоветских странах.

Канцелярия Федерального президента Федеративной Республики Германия является одним из типичных примеров аппарата главы государства в странах с парламентской формой правления. Отличительной особенностью института аппарата главы государства в ФРГ является его относительно незначительная роль в реализации государственной вла-

¹⁹ См.: Новиков О. В. Конституційно-правовий статус Президента Республіки Польща : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2008. С. 10–11.

²⁰ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 28.03.2006 r.

сти, что прямо обусловлено конституционно-правовым статусом Федерального президента, компетенция которого, согласно ст. 59, 60 Конституции ФРГ от 23 мая 1949 г.²¹, ограничивается преимущественно соответствующими кадровыми назначениями и представительством государства в международно-правовых отношениях. Отсюда и деятельность Канцелярии Федерального президента ФРГ в первую очередь нацелена на консультирование и информирование главы государства, подготовку проектов правовых актов и выступлений, а также обеспечение выполнения его решений²². Канцелярия Федерального президента является основным вспомогательным органом общей компетенции по обеспечению всех, в том числе и нормативно не определенных, направлений деятельности Федерального президента ФРГ, в частности по поддержке взаимодействия главы государства с другими государственными органами и общественными институтами.

Канцелярия Федерального президента ФРГ не имеет рычагов самостоятельного влияния на деятельность центральных органов государственной власти, лишь обеспечивая представительство главы государства путем доведения его позиции и получения необходимых сведений, для чего руководитель Канцелярии наделен, например, правом присутствовать на заседаниях Федерального правительства ФРГ. Существенное ограничение полномочий Федерального президента относительно органов исполнительной власти и получение этих полномочий не в результате выборов, а по решению парламента исключает противопоставление аппарата главы государства высшим органам власти, ориентируя его работу исключительно на организацию деятельности главы государства.

Численность Канцелярии Федерального президента ФРГ составляет около 180 человек, включая службы предыдущих пяти президентов²³. Несмотря на сравнительно небольшой штат, она имеет довольно разветвленную структуру, условно разделенную на три блока, – центральный, внутривластный и внешнеполитический²⁴, подразделения которых отвечают за определенное направление обеспечения деятельности Федерального президента ФРГ. По нашему мнению, такой подход к организации аппарата главы государства, предусматривающий структурирование его подразделений в соответствии с их специализацией, не только отражает четкое понимание направлений работы аппарата главы государства, но и позволяет избежать существования дублирующих подразделений, предупредить выполнение ими несвойственных полномочий.

²¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland : vom 23.05.1949 jahr // Bundesgesetzblatt. 1949. Teil I, № 1.

²² Bundespräsidialamt / Der Bundespräsident. URL: <http://www.bundespraesident.de/DE/Amt-und-Aufgaben/Bundespraesidialamt/bundespraesidialamt-node.html> (дата обращения: 25.01.2013).

²³ Ibid.

²⁴ Organisationsplan des Bundespräsidialamtes / Der Bundespräsident. URL: http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Organisationsplan.pdf?__blob=publicationFile (дата обращения: 25.01.2013).

В целом институт Канцелярии Федерального президента ФРГ является примером аппарата главы государства, компетенция которого ограничивается исключительно обеспечением деятельности главы государства, что отражается и в структуре, и в численности, и в методах работы аппарата главы государства. Такие направления деятельности Канцелярии Федерального президента ФРГ, как взаимодействие с парламентом и правительством, консультирование главы государства, организационное сопровождение его работы и нормопроектное обеспечение, должны составлять ключевые направления деятельности каждого аппарата главы государства.

Весьма своеобразной является организация аппарата главы государства во Французской Республике. Прежде всего отметим полное отсутствие каких-либо положений в Конституции Франции от 4 октября 1958 г.²⁵, которые бы прямо или косвенно указывали на формирование данного государственного института. Отсутствует также согласованное правовое регулирование статуса аппарата Президента Франции и на законодательном уровне. Иначе говоря, данная структура как организованный центр обеспечения деятельности главы государства функционирует в основном де-факто. По нашему мнению, подобная практика, не предусматривающая четкого правового определения статуса, полномочий и структуры аппарата главы государства, в наибольшей степени способствует его превращению в орган государственного управления, неконтролируемому расширению компетенции, нарушению законности, непоследовательности процессов формирования и развития.

В науке дается довольно разная оценка роли и значения аппарата Президента Франции. Так, по мнению М. А. Крутогорова²⁶, аппарат Елисейского дворца не может претендовать на роль администрации или правительства, оставаясь малочисленным и производным от главы государства. Наряду с этим, напротив, отмечается усиление роли и штата президентских служб и как следствие превращение аппарата главы государства в параллельный правительству орган²⁷. Такие тенденции дублирования и подмены правительства аппаратом Президента Франции отмечает также Ю. М. Коломиец²⁸, причины чего автор видит не столько в отсутствии правовой регламентации аппарата, сколько в конституционной неопределенности всех осуществляемых главой государства

²⁵ Constitutionnel de la République Française : à partir de 04.10.1958 année // Journal officiel de la République Française. 1958.

²⁶ См.: Крутогоров М. А. Президент Французской Республики. Правовое положение / отв. ред. В. А. Туманов. М., 1980. 336 с.

²⁷ См.: Конституційний процес в контексті особливих політичних ситуацій : зарубіжний досвід (Допоміжні та дорадчі органи при президентах країн світу). № 3 / Конституційна Асамблея. URL: http://www.nbu.gov.ua/asambleya/arh/Konst_procес_№_3.doc (дата обращения: 25.01.2013).

²⁸ См.: Коломієць Ю. М. Інститут глави держави в системі вищих органів влади й управління зарубіжних країн / Університет внутрішніх справ. – Харків, 1998. С. 191.

полномочий. Конституция Франции от 4 октября 1958 г. действительно лишь в общих чертах устанавливает статус и компетенцию главы государства, в связи с чем направления деятельности Президента, а соответственно и его аппарата, определяются и изменяются не правовым способом, а политической целесообразностью. То же самое касается и вопроса численности, точное установление которой осложняется нормативной неопределенностью организации аппарата главы государства и которая может достигать около 500 человек²⁹, что отнюдь не позволяет назвать его «малочисленным».

Основной составляющей аппарата Президента Франции являются генеральный секретариат главы государства, координирующий деятельность соответствующих министерств и ведомств, обеспечивающий взаимодействие с парламентом и правительством, а также кабинет Президента, который осуществляет текущее обеспечение деятельности главы государства³⁰. Не менее важную роль в аппарате Президента Франции играют советники и помощники главы государства, ответственные за конкретные направления его деятельности и уполномоченные по вопросам сотрудничества с определенными министрами. Кроме этого, известна также практика образования в составе аппарата специальных межминистерских советов, что позволяет главе государства взаимодействовать с органами исполнительной власти напрямую, без участия премьер-министра³¹. По нашему мнению, аппарат главы государства ни в правовом, ни в политическом плане не должен олицетворять собой центр принятия управленческих решений и допускать координацию деятельности органов исполнительной власти в обход законодательно установленного порядка.

Итак, отметим такие особенности формирования аппарата Президента Франции, как отсутствие надлежащего комплексного правового регулирования статуса главы государства и его аппарата, неопределенность его места в государственном механизме, неоднозначность формата отношений с правительством и другими органами власти. Представляется, что построение аппарата главы государства в постсоветских странах для обеспечения его устойчивого и последовательного развития, предотвращения роста полномочий других государственных органов и в целом соблюдения принципа законности не должно допускать подобных пробелов конституционно-правового регулирования.

Существенную специфику имеет система обеспечения деятельности главы государства в США, что прежде всего обусловлено особенностями

²⁹ См.: Конституційний процес в контексті особливих політичних ситуацій : зарубіжний досвід (Допоміжні та дорадчі органи при президентах країн світу). № 3 / Конституційна Асамблея ; Осавелюк А. М. Вспомогательные государственные органы зарубежных стран : конституционно-правовой аспект. М., 1998. 192 с.

³⁰ См.: Крутоголов М. А. Указ соч. ; Осавелюк А. М. Указ соч. С. 90, 92.

³¹ См.: Конституційний процес в контексті особливих політичних ситуацій : зарубіжний досвід (Допоміжні та дорадчі органи при президентах країн світу). № 3 / Конституційна Асамблея.

президентской формы этой страны. Так, Президент США не только выступает главой государства, а, согласно положениям ч. 1 ст. 2 Конституции США от 17 сентября 1787 г.³², реально осуществляет непосредственное руководство и реализацию государственной исполнительной власти. Поэтому обеспечение деятельности Президента США как главы государства неотделимо от его обеспечения как главы исполнительной власти и по сути составляет единое направление государственной деятельности, осуществляемое Исполнительным управлением (аппаратом) Президента США.

Отметим, что, как правило, наделение или фактическое расширение определенных управленческих функций аппарата главы государства создает угрозу формирования на его основе некоего альтернативного правительства. Однако в условиях полной централизации исполнительной ветви власти создаваемое Президентом США Исполнительное управление ни в коем случае не противопоставляется Кабинету, выступая при этом органической составляющей системы исполнительной власти в государстве. В то же время пример Исполнительного управления Президента США вряд ли может быть приемлем для организации аппарата главы государства в странах, исполнительная власть в которых составляет обособленную от президента вертикаль, которая, хотя и участвует в ее организации, но непосредственно не руководит работой правительства.

Исполнительное управление Президента США, учитывая его статус, состав и полномочия, может признаваться не аппаратом главы государства, который выполняет отдельные властные функции, а органом исполнительной власти, выполняющим функции аппарата главы государства. В подтверждение этого следует сказать, что в состав Исполнительного управления входят Экономический совет, Совет национальной безопасности, Совет по качеству окружающей среды, Бюджетное управление, Управление по вопросам науки и техники, Офис торгового представителя США, Управление по национальной политике борьбы с наркотиками³³ и др., которые являются управленческими структурами и имеют лишь косвенное отношение к обеспечению Президента США не как главы исполнительной власти, а именно как главы государства. Статус Исполнительного управления Президента США не только как аппарата главы государства, но и как органа исполнительной власти обуславливает довольно значительную численность его работников, составляющую 1500–2000 сотрудников³⁴.

Основными подразделениями Исполнительного управления Президента США, которые уполномочены осуществлять типичные функции аппарата главы государства по обеспечению его деятельности, являются

³² The Constitution of the United States : text, Structure, History and Precedent / Michael Stokes Paulsen, Steven G. Calabresi, Michael W. McConnell, Samuel L. Bray. New York : Foundation Press, 2010. 1777 p.

³³ Executive Office of the President / The White House. URL: <http://www.whitehouse.gov/administration/eop> (дата обращения: 25.01.2013).

³⁴ См.: Осавелюк А. М. Указ соч.

Административная служба и Офис Белого Дома. Особенностью организации Административной службы является возложение на нее согласно Распоряжению Президента США от 12 декабря 1977 г. № 12028³⁵ общего организационного обеспечения деятельности подразделений Исполнительного управления. В свою очередь Офис Белого Дома согласно Распоряжению от 8 сентября 1939 г. № 8248³⁶ предназначен обеспечивать различные аспекты реализации полномочий Президента США, в частности путем сотрудничества и взаимодействия с Конгрессом, руководителями исполнительных департаментов и общественностью; организации и контроля делопроизводства; анализа и обобщения информации, подготовки предложений, выполнения других поручений. В то же время компетенция этих и других подразделений аппарата главы государства на уровне распоряжений Президента США определяется лишь в общих чертах, что оставляет широкие возможности выбора форм и способов обеспечения деятельности главы государства.

Таким образом, Исполнительное управление Президента США представляет собой весомый государственный институт, объединяющий широкое обеспечение деятельности Президента США и как главы государства, и как главы исполнительной власти. Ключевыми особенностями его организации являются отсутствие традиционных противоречий взаимодействия аппарата главы государства с правительством, а также общий характер его правовых основ. Вместе с тем подобная модель организации аппарата главы государства приемлема исключительно в условиях непосредственного руководства Президентом исполнительной властью.

Итак, мировой опыт формирования аппарата главы государства показывает существенные различия его конституционно-правового статуса, места в государственном механизме, компетенции и структурной организации, которая главным образом обусловлена формой правления и статусом самого главы государства. В парламентских республиках аппарат главы государства позиционируется исключительно как вспомогательный орган главы государства, в президентских республиках выступает в качестве обособленного органа исполнительной власти, а в республиках со смешанной формой правления де-юре представляет собой вспомогательный орган главы государства, который может наделяться отдельными властными полномочиями, что, в свою очередь, может приводить к его трансформации в неформальный альтернативный правительству центр исполнительной власти.

Приоритетными направлениями формирования аппарата главы государства в странах с республиканской формой правления должны быть: четкое конституционное закрепление статуса аппарата главы государст-

³⁵ Office of Administration in the Executive Office of the President : executive Order by President of the United States : from 12.12.1977. № 12028 // 42 FR 62895. 3 CFR, 1977 Comp. P. 161.

³⁶ Establishing the Divisions of the Executive Office of the President and Defining Their Functions and Duties : executive Order by President of the United States : from 08.09.1939/ № 8248 // 4 FR 3864. 3 CFR, 1938–1943 Comp. P. 576.

ва и его места в государственном механизме; детальное правовое определение его целей, задач и функций; приведение его структурной организации в соответствие с компетенцией; недопущение существования дублирующих подразделений, определение обоснованной и соразмерной численности работников; урегулирование основ взаимодействия с высшими органами государственной власти и другими вспомогательными органами главы государства.

Харьковский национальный университет внутренних дел

*Зозуля О. И., аспирант кафедры фундаментальных юридических дисциплин
E-mail: scientist@meta.ua
Тел.: +38 (066) 978-06-37*

Kharkov National University of Internal Affairs

*Zozulja O. I., Post-graduate Student of the Fundamental Legal Disciplines Department
E-mail: scientist@meta.ua
Tel.: +38 (066) 978-06-37*