

Михаил Александрович Андреев
(Российский государственный гуманитарный университет, Москва)

Администрация Президента Российской Федерации в 1990-е гг. - формирование и укрепление властного института

Администрация Президента Российской Федерации (далее - АП РФ) 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»¹. В Положении об АП РФ 2004 г. эти два направления деятельности раскрываются в 10 основных целях и 20 ключевых функциях, многие из которых под силу лишь крупному министерству. Организационная структура АП РФ достаточно обширна: помимо аппарата Совета Безопасности, аппарата полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, совещательных комиссий, комитетов и советов при Президенте РФ, она включает в себя 23 самостоятельных структурных подразделения на уровне управлений². Общая численность сотрудников АП РФ, начиная с конца 1990-х гг. и до настоящего времени, не сокращается ниже 1,5 тысяч человек³.

Приведенные выше краткие сведения, характеризующие АП РФ, подчеркивают ее высокий политический вес в современном государственном аппарате страны. Ее статус и компетенция позволяют играть едва ли не решающую роль во взаимодействии между ветвями государственной власти, в определении стратегии развития страны. Однако столь привилегированное положение и статус АП РФ получила далеко не сразу, поэтапно увеличивая свою мощь и влияние в государственном аппарате в 1990-е гг.

¹ Указ Президента РФ от 06.04.2004 №490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации». [Электронный ресурс]. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47272/9375930629345c3f977dbbf1bf3730404b9afbd2/

² Приложение к указу Президента РФ от 06.04.2004 №490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации». [Электронный ресурс]. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47177/d9a6ff6e70d41c6f6d0388ba4935082a3b26ac5c/#dst100030

³ А.В. Зуйков, *Администрация Президента России в 1996-2000 годах: расцвет на закате*, „Сравнительное конституционное обозрение“ 2012, №4, с. 151; А. Габуев, Е. Сурнаева, *Структура Администрации Президента и как Иванов ее перестроит*, [электронный ресурс]. http://www.rospress.com/government/12253/www.kommersant.ru/doc/2156014/?PAGEN_1=52

АП РСФСР была учреждена указом Президента РСФСР №13 от 19 июля 1991 г. В указе лишь перечислялась структура АП РСФСР, включившая 13 структурных подразделений, ни одной строчки о предназначении и функциях данного органа в указе не значилось⁴. Это обстоятельство может быть объяснено переходным статусом вновь образованного органа. По мнению исследователей АП РСФСР в этот момент еще не обладала слаженной структурой и представляла собой скорее первый «набросок» Администрации⁵. Формировалась она на базе аппарата Верховного Совета РСФСР и Совета министров РСФСР, т.к. другими кадрами к тому моменту Б.Н. Ельцин не обладал. Частичное слияние аппаратов отразилось и в самом указе №13, в соответствии с которым АП РСФСР должна была обеспечивать исполнение полномочий сразу нескольких государственных должностей - Президента РСФСР, вице-президента РСФСР и председателя Совета Министров СССР⁶.

Отличительной особенностью периода становления АП РСФСР (с июля по август 1991 г.) является то, что большая часть указов и распоряжений Президента РСФСР о ее создании, об организационных изменениях и включении новых структурных подразделений были подписаны Президентом РСФСР Б.Н. Ельциным, но не были опубликованы. В исследовательской литературе этот факт, хотя и подчеркивается, но по нему практически не дается никаких комментариев⁷. С точки зрения автора статьи в этот момент, по всей видимости, у руководства РСФСР еще не было четкого понимания статуса и полномочий нового органа. К тому же он фактически по крупицам собирался из аппарата законодательной ветви власти республики, в связи с чем большее внимание уделялась самой структуре и подбору кадров, чем правовому оформлению нового рабочего аппарата.

Если обратиться к указу об образовании АП РСФСР, то среди всех обслуживающих Президента структурных подразделений, мы обнаружим три достаточно важных подразделения – Контрольное управление, Информационно-аналитический центр и Службу безопасности⁸. Все эти три подразделения не столько «обслуживали» Президента РСФСР, сколько отвечали за его взаимодействие с другими органами государственной власти – Контрольное управление отвечало за финансовый контроль других государственных органов (прежде всего, исполнительной власти), Информационно-аналитический центр собирал информацию о деятельности государственных органов и настроениях в обществе, а Служба безопасности отвечала за охрану Президента РСФСР, включая и последую-

⁴ Указ Президента РСФСР от 19.08.1991 №13 «Об Администрации Президента РСФСР». [Электронный ресурс]. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=221278;rom=335900-10;rnd=0.543085801252529>

⁵ А.В. Зуйков, *Администрация Президента Российской Федерации: вчера, сегодня, завтра*, «Конституционное и муниципальное право» 2009, №8, с. 21.

⁶ Указ Президента РСФСР от 19.08. 1991 №13 «Об Администрации...».

⁷ А.В. Зуйков, *Администрация...*, dz.cyt., с. 21-22; А.В. Щипанов, *Формирование и развитие Администрации Президента Российской Федерации*, «Государственная власть и местное самоуправление» 2009, №10, с. 3.

⁸ Указ Президента РСФСР от 19.08. 1991 №13 «Об Администрации...».

щее использование силовых ведомств для поддержки его политического курса. Одним словом, уже в этом «наброске» или предварительном плане заявлялись отнюдь не рядовые функции и полномочия АП РСФСР.

После нескольких недель обсуждений и подбора кадров, расширение и уточнение структуры нового органа продолжилось. 5 августа 1991 г. был подписан указ «Вопросы Администрации Президента РСФСР», в соответствии с которым в составе Администрации появилось новое структурное подразделение – Управление Протокола Президента РСФСР. Помимо данного Управления в состав АП РСФСР были включены все подразделения бывшего Управления делами Совета министров РСФСР (за исключением Отдела по взаимодействию с Верховным Советом РСФСР и Секретариатом Председателя Совета министров РСФСР). Таким образом, это позволило сформировать при АП РСФСР Бюро по информационному обеспечению, а также значительно усилить Управление делами АП РСФСР, включив в его состав Хозяйственное управление и Лечебно-оздоровительное объединение при бывшем Управлении делами Совета министров РСФСР⁹.

Подписание приведенного выше указа подчеркивает то, что руководство республики уже к тому моменту определилось со статусом нового органа и стремительно расширяло его полномочия. Ведь помимо широкой хозяйственной и лечебно-оздоровительной части, полученной в наследство от Управления делами Совмина РСФСР, АП РСФСР получало общегосударственный статус за счет включения Управления Протокола. Именно это управление отвечало за важнейшую государственную функцию – организацию визитов главы государства и российских делегаций за границу, встречу лидеров зарубежных стран и прием иностранных делегаций, организацию крупных международных мероприятий¹⁰.

В середине августа 1991 г. Президент РСФСР подписывает распоряжение №17-рп «Об утверждении положений о Государственном совете при Президенте РСФСР и о Государственном секретаре РСФСР и его канцелярии». В данном распоряжении указаны не только штаты и фонд заработной платы сотрудников указанных органов, но и раскрывается функции и компетенция Государственного совета: «Государственный совет при Президенте РСФСР (Государственный совет РСФСР) – постоянно действующий совещательный орган, разрабатывающий стратегию общенационального развития и координирующий деятельность органов государственного управления РСФСР по реализации принятой стратегии»¹¹.

Среди ключевых функций Госсовета перечислены следующие: определение стратегии внешней политики и государственной безопасности страны,

⁹ Указ Президента РСФСР от 05.08.1991 №13 «Вопросы Администрации Президента РСФСР» [Электронный ресурс]. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=221327>

¹⁰ В. Шевченко, *Повседневная жизнь Кремля при президентах*, Москва 2005, с. 104-105.

¹¹ Распоряжение Президента РСФСР от 14.08.1991 №17-рп «Об утверждении положений о Государственном совете при Президенте РСФСР и о Государственном секретаре РСФСР и его канцелярии» [Электронный ресурс]. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=221357>

определение механизмов общенационального развития, разработка принципиальных направлений экономических реформ, согласование и осуществление взаимодействия органов исполнительной власти и иные функции¹². Таким образом, было положено начало одному из ключевых консультативных органов в структуре АП РСФСР, отвечающих за определение внешнеполитической и внутриполитической стратегии развития страны.

Вслед за учреждением Государственного Совета при Президенте РСФСР с сентября по декабрь 1991 г. происходит его организационное и кадровое становление. Утверждаются в должности Государственные советники по обороне, по вопросам охраны границы, по вопросам экономического сообщества и межреспубликанских отношений и др. Для каждого из Государственных советников формируется специальная служба, включающая отдельный и подчиненный ему штат сотрудников.¹³ Осуществление данных актов позволило существенно усилить влияние в рамках АП РСФСР государственных советников, подчинявшихся непосредственно лишь Президенту РФ.

22 августа 1991 г. был не только подписан, но и опубликован указ Президента РСФСР №75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации». В нем была обозначена необходимость формирования единой и эффективной системы исполнительной власти с Президентом РСФСР во главе. Специально для этого в указе прописывалось формирование представительств республик при Президенте РСФСР и института представителей Президента РСФСР (для всех субъектов) «для обеспечения взаимодействия» и «координации деятельности» органов исполнительной власти. Отмечалось, что представительства и представители Президента РСФСР в первую очередь «выполняют поручения Президента РСФСР» и «осуществляют свою деятельность в соответствии с действующим на территории РСФСР законодательством...»¹⁴.

Введение института представителей Президента РСФСР и формирование представительств республик позволяло Президенту РСФСР восстановить связь между центром и регионами, усилить контроль за политическими действиями региональных элит. Не случайным представляется здесь и тот факт, что региональные представители были включены именно в Контрольное управление АП РСФСР¹⁵.

¹² Там же.

¹³ Указ Президента РСФСР от 10.09.1991 №115 «О Государственном советнике РСФСР по обороне» [Электронный ресурс]. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=221576>; указ Президента РСФСР от 22.10.1991 №151 «О Государственном советнике РСФСР по вопросам экономического сообщества и межреспубликанских отношений» [Электронный ресурс]. <http://giod.consultant.ru/documents/1219655>; указ Президента РСФСР от 16.12.1991 №285 «О Государственном советнике РСФСР по вопросам охраны границы» [Электронный ресурс]. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=222132> и in.

¹⁴ Указ Президента РСФСР от 22.08.1991 №75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=221425;from=334317-0;rnd=0.28870532735237253>

¹⁵ Там же.

19 декабря 1991 г. был подписан указ Президента РСФСР №292 «О передаче недвижимости и материальных ценностей некоторых органов бывшего Союза ССР на баланс Администрации Президента РСФСР и Госкомимущества РСФСР». В указе предписывалось следующее:

«1. Хозяйственному управлению Администрации Президента РСФСР принять с 19 декабря 1991 г. на свой баланс и обслуживание ранее принадлежавшие Аппарату Президента СССР и Межгосударственному экономическому комитету все здания, сооружения, в том числе Московского Кремля, жилые дома, лечебно-оздоровительные, медицинские организации и другие учреждения с их недвижимым и движимым имуществом, денежные средства в рублях и иностранной валюте, помещенные в банках, страховых, акционерных обществах, совместных и иных учреждениях и организациях.

2. Передать на баланс Государственного комитета РСФСР по управлению государственным имуществом по согласованию с Администрацией Президента РСФСР здания, сооружения, предприятия, организации и учреждения, финансовые средства остальных органов бывшего Союза ССР на всей территории Российской Федерации вместе со штатной численностью работников и ассигнованиями на их содержание»¹⁶.

В результате проведенного перевода движимого и недвижимого имущества АП РСФСР в одночасье превращалась в мощный, подкрепленный солидной материально-технической базой орган, способный выполнять задачи общегосударственного масштаба.

В дополнение к вышесказанному отметим, что в конце декабря 1991 г. – конце января 1992 г. структура АП РФ еще больше расширяется за счет включения таких важных подразделений, как Архив Президента, Отдел писем и приема граждан, а также за счет создания на основе соответствующего управления Службы протокола АП РФ¹⁷.

Можно даже сказать, что расширение структуры и компетенции АП РФ в данный период уже можно отождествлять с соответствующим расширением влияния и амбиций самого Президента РФ. Ведь АП РФ становилась фактически тем инструментом, за счет которого Президент как раз и приводил в движение механизм государственной машины, добиваясь необходимых изменений и контролируя выполнение изданных нормативных актов. Соответственно, чем больше получал полномочий Президент РФ – тем больше ресурсов, кадров и полномочий могла получить его Администрация.

¹⁶ Указ Президента РСФСР от 19.12.1991 №292 «О передаче недвижимости и материальных ценностей некоторых органов бывшего Союза ССР на баланс Администрации Президента РСФСР и Госкомимущества РСФСР» [Электронный ресурс]. <http://sbornik-zakonov.ru/266290.html>

¹⁷ Указ Президента РФ от 31.12.1991 №338 «Об Архиве Президента Российской Федерации» [Электронный ресурс]. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=222283>; указ Президента РФ от 20.01.1992 №27 «О Службе Протокола Администрации Президента Российской Федерации» [Электронный ресурс]. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=222417>; распоряжение Президента РФ от 24.01.1992 №32-рп «Об отделе писем и приема граждан» [Электронный ресурс]. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=214539>.

Однако структура АП РФ требовала постоянных изменений в связи с тем, что она стала фактически заложницей все новых и новых задач, поставленных перед Президентом РФ как внутривнутриполитическими, так и внешнеполитическими обстоятельствами. Постоянная борьба за власть, конфликты между различными политическими группами и стремление их приблизиться и войти в доверие к Президенту РФ – все это формировало особую стратегию организационной и кадровой эволюции его Администрации.

Следующим крупным преобразованием АП РФ стала реорганизация, осуществленная в соответствии с указом от 6 мая 1992 г. №465 «О мерах по реорганизации структур аппарата Президента Российской Федерации». В результате реорганизации упразднились 4 совещательных органа, передавались в состав Правительства России 7 совещательных органов (комитетов, комиссий), Секретариат Президента Российской Федерации был преобразован в Службу помощников Президента России и Канцелярию Президента России. Должность Государственного секретаря РФ и должность Государственного советника РФ были преобразованы в должности государственного секретаря при Президенте России и советника Президента России соответственно¹⁸. Одним из важных последствий данного указа стало постепенное снижение статуса и полномочий советников Президента РФ, превратившихся из самостоятельных руководителей в экспертов той или иной области.

Месяц спустя, 3 июня 1992 г., в качестве структурного подразделения АП РФ был учрежден Совет безопасности Российской Федерации. Среди основных направлений деятельности Совета безопасности РФ значились: подготовка ежегодного доклада Президента РФ Федеральному Собранию РФ об обеспечении безопасности России, организация работы постоянных и временных межведомственных комиссий по вопросам безопасности и разработка предложений по обеспечению защиты конституционного строя, государственного суверенитета и территориальной целостности России. Аппарат Совета Безопасности и его Секретарь вошли в штат АП РФ, однако подчинялись напрямую главе государства¹⁹.

Важнейшей вехой становления АП РФ можно признать утверждение ее первого Положения в соответствии с указом Президента РФ от 22 февраля 1993 г. №273 «О совершенствовании системы обеспечения деятельности Президента РФ». Указ включал в качестве приложений сразу несколько важнейших актов, регламентирующих деятельность как самой АП РФ, так и ее структурных подразделений:

- Положение о Президентском совете;
- Положение о Совете глав администраций при Президенте РФ;

¹⁸ Указ Президента РФ от 06.05.1992 №465 «О мерах по реорганизации структур аппарата Президента Российской Федерации» [Электронный ресурс]. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=223081>

¹⁹ Указ Президента РФ от 03.07.1992 №547 «Об образовании Совета Безопасности Российской Федерации». [Электронный ресурс]. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=223236;from=333937-0;rnd=0.14504670760422267>

- Положение об Администрации Президента РФ;
- Положение об Управлении Администрации Президента Российской Федерации по работе с территориями, представителями Президента РФ, связям с Верховным Советом РФ;
- Положение об Аналитическом центре Администрации Президента РФ по социально-экономической политике;
- Положение об Аналитическом центре Администрации Президента РФ по специальным президентским программам;
- Положение об Экспертном совете при Президенте РФ²⁰.

Хочется отметить, что это был первый подзаконный акт столь комплексно регулирующий организацию и осуществление полномочий как самой АП РФ, так и значительной части ее структурных подразделений. В Положении об АП РФ было определено основное направление ее деятельности – она являлась «рабочим аппаратом, созданным для обеспечения деятельности Президента РФ и вице-президента РФ, реализации конституционных полномочий Президента РФ»²¹.

В качестве еще одного важного вывода следует отметить, что в соответствии с Положением, структура АП РФ включала уже 29 структурных подразделений (не считая совещательные комитеты и комиссии). Получается, что за период с лета 1991 г. до начала 1993 г. структура АП РФ расширилась более, чем в 2 раза.

В самой структуре АП РФ также произошли существенные изменения. Вместо государственных советников РФ, ранее обладавших достаточно высоким должностным статусом (приравненным к руководителю управления), подчиненных только Президенту и самостоятельно руководивших собственными службами, утверждаются должности помощников Президента РФ и Служба помощников Президента РФ. Более того, они также выходят из непосредственного подчинения руководителя АП РФ, подчиняясь напрямую Президенту РФ. И получается, что руководитель АП РФ, несмотря на свой высокий статус, должен был делить власть в АП РФ с Первым помощником Президента РФ, а зачастую и с руководством Службой безопасности Президента РФ, как это описывал в воспоминаниях второй руководитель АП РФ С.А. Филатов²². Всего же по первому Положению об АП РФ, помимо первого помощника Президента и Службы помощников, из-под прямого подчинения руководителя АП РФ были также выделены – Канцелярия Президента РФ, представители Президента РФ в субъектах, Служба протокола АП РФ и Пресс-служба Президента РФ²³.

Воспоминания С.А. Филатова позволяют немного приоткрыть завесу тайны над проблемой отсутствия единоначалия в АП РФ уже в конце 1992 г. С его

²⁰ Указ Президента РФ от 22.02.1993 №273 «О совершенствовании системы обеспечения деятельности Президента РФ». [Электронный ресурс]. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=225105;from=331755-0;rnd=0.16784335354534952>

²¹ Там же.

²² С.А. Филатов, *Совершенно секретно*, Moskwa 2000, s. 215, 219.

²³ Указ Президента РФ от 22.02.1993 №273 «О совершенствовании...».

точки зрения наличие сразу трех «центров силы» в данном органе – руководителя АП РФ, первого помощника Президента РФ и руководителя Службы безопасности Президента РФ – все это объяснялось особенностями характера и методами управления самого Президента РФ. Он отмечает «... непредсказуемость Президента, постоянно перемещающего свое внимание с одного из нас на другого», использование своеобразной игры «в сдержки и противовесы» как метода контроля за самой Администрацией²⁴.

В действительности, вопрос о смене кадров являлся далеко не последним вопросом для АП РФ в 1990-е гг. За это время на посту руководителя АП РФ успело побывать 7 человек: Ю.В. Петров, С.А. Филатов, Н.Д. Егоров, А.Б. Чубайс, В.Б. Юмашев, Н.Н. Бордюжа и А.С. Волошин, т.е. в среднем каждый руководитель задерживался на своем посту чуть более года. В таких условиях, конечно же, речь шла лишь о внесении новых изменений в структуру и частичном сокращении или замене штатов, так как на дальнейшее совершенствование структуры и повышение качества работы АП РФ у каждого руководителя зачастую просто не оставалось времени²⁵.

С принятием первой Конституции РФ в 1993 г. АП РФ еще более упростила свое положение в рамках государственного аппарата. В Конституции РФ был всего лишь выделен механизм формирования АП РФ (ст. 83)²⁶, однако этого указания было достаточно для того, чтобы приравнять АП РФ по статусу к другим государственным органам. К тому же при отсутствии четкого обоснования структуры и полномочий АП РФ в высшем акте страны – все эти вопросы решались исключительно самим Президентом РФ²⁷.

В дальнейшем структура АП РФ продолжала существенно изменяться. Происходили как небольшие, так и крупные реорганизации, затрагивающие большую часть структурных подразделений, но при этом компетенция АП РФ не сокращалась – вновь созданные подразделения «наследовали» функции своих упраздненных предшественников. Особенно «урожайным» на эти изменения выдался 1996 г., в ходе которого были не только утверждены в должности два новых руководителя АП РФ (Н.Д. Егоров и А.Б. Чубайс), но и вслед за каждой сменой руководства следовало утверждение двух новых положений об АП РФ.

Указ Президента РФ от 29.01.1996 №117 «Вопросы Администрации Президента РФ» вводил в действие второе Положение об АП РФ. Причем в первой же статье Положения устанавливался новый правовой статус АП РФ – она становилась «государственным органом, формируемым в соответствии с Конституцией РФ в целях обеспечения деятельности Президента РФ как главы государства по осуществлению им государственной власти в РФ»²⁸. Таким образом,

²⁴ С.А. Филатов, *dz.cyt.*, s. 220.

²⁵ Tamże, s. 219.

²⁶ Конституция РФ. [Электронный ресурс]. <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-6.htm>

²⁷ Е. Н. Копаев, *К постановке вопроса о роли Администрации Президента РФ в политическом процессе современной России*, „Власть” 2013, №2, s. 80.

²⁸ Указ Президента РФ от 29.01.1996 №117 «Вопросы Администрации Президента РФ» [Электронный ресурс]. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9035/

было четко обозначено расширение компетенции и существенное повышение статуса АП РФ в структуре государственного аппарата: из «рабочего аппарата» Президента РФ Администрация превратилась в федеральный государственный орган, равный по компетенции как минимум министерству. Еще одной важной чертой проводимой реформы АП РФ стало объединение большинства структурных подразделений в 6 крупных организационных блоков: Главное управление Президента РФ по вопросам конституционных гарантий прав граждан, Главное государственно-правовое управление Президента РФ, Главное управление Президента РФ по вопросам внутренней и внешней политики государства, Главное контрольное управление Президента РФ, Главное управление Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров, Главное программно-аналитическое управление Президента РФ²⁹.

Однако осуществление приведенного выше проекта реформирования АП РФ так и не состоялось. Пришедший на смену Н.Д. Егорову новый руководитель АП РФ (А.Б. Чубайс) практически сразу же после своего утверждения в должности проводит новую реформу Администрации – 25 июля 1996 г. утверждается указ Президента РФ №1101 «О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента РФ», в соответствии с которым была выбрана прямо противоположная стратегия организационных реформ. В частности, были упразднены 4 из 6 недавно созданных главных управлений (Главное управление Президента РФ по вопросам конституционных гарантий прав граждан, Главное управление Президента РФ по вопросам внутренней и внешней политики государства, Главное управление Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров, Главное программно-аналитическое управление Президента РФ). Также была упразднена должность первого помощника Президента РФ (фактически – главного конкурента руководителя АП РФ) и заменена должностью первого заместителя с существенным снижением полномочий. Руководитель АП РФ получал фактический контроль за ранее недоступными и подчиненными лишь Президенту РФ структурными подразделениями (Служба помощников, Канцелярия, Управление протокола, Пресс-служба и др.), включая подготовку положений о данных структурных подразделениях и определение их штатов³⁰. Таким образом, в АП РФ выстраивалась четкая вертикаль власти, заостренная на фигуре руководителя Администрации.

Для закрепления политической победы А.Б. Чубайса 2 октября 1996 г. в соответствии с указом Президента РФ №1412 было утверждено новое Положение «Об Администрации Президента РФ», предоставившее еще большие полномочия не только самой АП РФ, но и ее руководителю. Например, руководитель АП РФ получил право «вносить в Правительство РФ предложения о подготовке проектов федеральных законов, проектов указов и распоряжений Президента РФ, а также о принятии постановлений и распоряжений Правительства РФ, на-

²⁹ Там же.

³⁰ Указ Президента РФ от 25.07. 1996 №1101 «О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента РФ». [Электронный ресурс]. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11111/

правлять в федеральные органы государственной власти обязательные для исполнения представления об устранении нарушений в обеспечении реализации решений Президента РФ»³¹.

Как справедливо отмечает А.В. Зуйков, полномочия А.Б. Чубайса настолько расширились, что стали предметом опасения даже парламентариев, потребовавших изменения ряда статей Положения об АП РФ. В результате небольшой корректировки формулировок все остались довольны, а новый руководитель АП РФ обрел невиданную ранее политическую власть. Это было обусловлено сразу несколькими причинами – усилением его влияния на АП РФ, где у него не осталось конкурентов в лице помощников, а также плохим физическим состоянием главы государства, искавшего теперь опоры преимущественно в кадрах своей Администрации. И новый руководитель воспользовался этой ситуацией, фактически узурпировав личный доступ к Президенту РФ, а также получив контроль за всеми документами, поступающими к Президенту РФ на подпись³².

В заключении отметим, что АП РСФСР-РФ в 1990-е гг. прошла значительный путь от небольшого по своей структуре и штатной численности рабочего аппарата Президента РСФСР до крупного государственного органа с разветвленной структурой и огромными штатами, получившего благодаря неоднозначности его правового регулирования широчайшие полномочия в вопросах контроля за государственным аппаратом и реализации политики Президента РФ. АП РФ, как отмечает большинство исследователей, за эти годы превратилась в политический штаб Б.Н. Ельцина или его персональное ведомство, позволяющее решать поставленные перед ним внутривластные и внешнеполитические задачи³³.

³¹ Указ Президента РФ от 02.10.1996 №1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации». [Электронный ресурс]. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=11813;from=28298-0;showpage=1;rnd=0.7542578383688805>

³² А.В. Зуйков, *Администрация...*, dz.cyt., s. 26

³³ А.М. Волков, Е.А. Лютягина, *К вопросу о роли и месте Администрации Президента Российской Федерации*, «Административное право и процесс» 2012, №3, s. 37-38; Е. Н. Копаев, dz.cyt., s. 81; А.В. Щипанов, dz.cyt., s. 5-6.

Streszczenie

Michaił Aleksandrowicz Andriejew

Administracja Prezydenta Federacji Rosyjskiej w latach 90-ch XX wieku – formowanie i umocnienie instytucji władzy

Administracja Prezydenta Rosyjskiej Socjalistycznej Federalnej Republiki Sowieckiej a następnie Federacji Rosyjskiej przeszła długą drogę zmian w latach 90-ch XX wieku: od małego, biorąc pod uwagę strukturę i liczbę etatów, zespołu roboczego Prezydenta RSFRS do dużego organu państwowego z rozbudowaną strukturą i ogromnym etatem. Ta administracja otrzymała szerokie kompetencje w obszarze kontroli aparatu państwowego i realizacji polityki Prezydenta FR. Stało się tak dlatego, że przepisy prawne były w tym względzie niejednoznaczne. Większość badaczy zauważa, że administracja prezydenta w tym czasie przekształciła się w sztab polityczny Borysa Jelcyna lub jego prywatny resort, pozwalający na realizację postawionych przed nim zadań politycznych zarówno krajowych, jak i zagranicznych.

Summary

Mikhail Alexandrovich Andreyev

Presidential Administration of the Russian Federation in the nineties of the twentieth century - the formation and strengthening of the institutions of power

Presidential Administration of the Russian Socialist Federal Soviet Republic and the Russian Federation has come a long way changes in the 90-s of the twentieth century: from the small, taking into account the structure and number of posts, a working group of the President RSFRS to a large state authority with developed structure and huge etat. This administration has received broad competence in the area of control of the state apparatus and implementation of the policy of the President of the Russian Federation. This happened because the legislation was ambiguous in this regard. Most researchers notes that the administration of President during this time transformed into a political headquarters of Boris Yeltsin or his private resort, used to implement political tasks both domestic and foreign.

