

# Влияние политической элиты на трансформации властных институтов современной России

В.Э. Абелинскийте

## Введение: общие вопросы и задачи

Исследования траекторий развития политического режима, характерного для современной России, со всей неизбежностью наталкиваются на ряд проблем, одна часть из которых свойственна целому ряду подобных политических систем, другая же специфицирует российский режим со всеми его особенностями и принципами функционирования. Одной из таких общих проблем является механизм институциональной трансформации политической системы в соответствии с теми или иными заданными вводными.

В то время, как условные западные демократии иногда напоминают Нью-Хейвен Роберта Даля<sup>1</sup> с его борьбой групп интересов, протекающей в более или менее конкурентной среде, обнаруживающиеся тенденции развития политического поля России причудливым образом сочетают в себе черты политики 1990-х гг., видоизмененные новыми условиями политической конкуренции 2000-х.

В общем виде нашу задачу можно сформулировать как попытку понимания, кто является драйвером трансформации властных институтов в России последних полутора десятилетий, какие тенденции этой трансформации мы можем констатировать и каково место России, развивающейся описанным образом, в современном мировом политическом процессе.

Наша позиция по обозначенным вопросам однозначна: ключевым (и, собственно, единственным) политическим актором, то есть тем самым драйвером трансформации властных институтов в современной России является политико-административная элита. Специфика этой элиты определяет направление, тренд институциональной трансформации, осуществляемой в виде особого процесса неформальной институционализации.

Наиболее важной проблемой, выявляемой в ходе нашего, пусть и ретроспективного анализа, мы полагаем как само наличие слабых мест в ткани важнейших российских институтов государственной власти, так и выявление са-

---

<sup>1</sup> *Dahl R.A. Who Governs? Democracy and Power in the American City* Yale University Press; 2 edition, 2005.

мых уязвимых из них. Одной из наших общих целей при этом является переход от пространной дискуссии о судьбах российской демократии к предметному разговору о механизмах консолидации современного политического режима и траекториях его развития.

## Методологические допущения

Необходимо, однако, сделать несколько замечаний методологического характера.

Мы предлагаем остаться в стороне от многочисленных дискуссий относительно содержания понятия политической элиты и достаточно однозначно определить ее как особую социальную группу, представленную сообществом лиц, обладающих позициями власти и принимающими стратегические политико-управленческие решения (что, однако, вовсе не исключает меритократического взгляда на эту группу).

Кроме того, мы предпринимаем попытку собственного выхода из другого парадигмального противостояния, неизменно актуализирующегося при анализе взаимодействия институтов и акторов: что является первичным? Принимая тезис о первичности институтов как рамок, задающих ограничения деятельности индивида (то есть точку зрения институционализма), мы предлагаем дополнить это взгляд так называемым социально-антропологическим подходом (обычно предлагающим «отказ от универсалистского понимания социальных, культурных или экономических явлений»<sup>2</sup>). Подобная точка зрения позволит нам понять, чем руководствуется политическая элита при принятии решения о трансформации того или иного института и каковы последствия таких решений.

Применение социально-антропологического подхода предполагает использование его элементов на каждом этапе анализа ряда факторов институциональной трансформации, среди которых социальный контекст момента формирования института, исторические изменения, но главное — комплекс факторов, связанных с деятельностью ключевого политического актора — политико-административной элиты.

## Неформальная институционализация: сущность процесса

Ранее заявленная гипотеза относительно акторов и тенденция развития политического поля современной России требуют тщательного пояснения.

Первая часть нашей идеи связана с особенностями конфигурации российского политического поля, игрок на котором только один — специфическая политико-административная элита. Можно сказать, что российская элита, как и всё политическое поле, чрезвычайно этатизирована<sup>3</sup>, «сращена со структура-

<sup>2</sup> Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции / сост. и отв. ред. И.Б. Олимпиева, О.В. Паченков. СПб.: Алетейя, 2007. С. 6.

<sup>3</sup> См.: Крыштановская О. Современные концепции политической элиты и российская практика // Мир России. 2004. № 4. С. 3–39.

ми, видами и стратегиями власти»<sup>4</sup>; это означает доминирование административной элиты на политическом поле и расширение сферы административного влияния на все формы политической деятельности за счет включённости всех представителей политической элиты в систему государственного управления. Кроме того, это означает вытеснение из процесса принятия решений других социальных и политических акторов (политическая оппозиция, независимый бизнес, группы интересов, структуры гражданского общества) и захват государством всего политического поля.

Подобная монополия в политическом пространстве была бы крайне недолговечной без неперемного условия выстраивания поистине самовоспроизводящейся системы взаимосоединяющихся групп ресурсов: от медийного до законодательного, который, по нашему мнению, является ключевым именно потому, что обеспечивает реализацию и воспроизводство практик, формируемых в других властных институциях.

Логика существования такой системы неизбежно предъявляет особые требования к институциональному дизайну политического пространства. Тенденции реализации этих требований мы предлагаем зафиксировать в понятии *неформальной институционализации*, которому мы придаем несколько иное значение, нежели его автор — В. Гельман<sup>5</sup>. Мы полагаем, что понимать этот процесс лишь как приведение формальных норм (институтов) в соответствие с неформальными практиками, распространенными среди представителей элиты, было бы несколько некорректным. Ключевым пунктом наших размышлений является идея о том, что властные институты в современной России претерпевают неявное искажение вследствие присваивания им желаемых функций, причём зачастую этот процесс не формализуется, и искаженная норма не закрепляется формально в виде нормативно-правового акта.

Процессы последних полутора десятилетий, связанные с развитием основных властных институтов (среди которых прежде всего институты законодательной и исполнительной власти, а также институт президентства), демонстрируют наиболее важную институциональную проблему российской политики — незащищенность институтов от влияния так называемого человеческого фактора. Подобная проблема может принимать самые различные формы, в частности, свое объяснение этой тенденции в отношении укрепления президентской власти дал М. Краснов<sup>6</sup>, в терминах А. Шайо<sup>7</sup> описавший «конституционные страхи» в качестве основных факторов, повлиявших на процесс разработки проекта Конституции России. Он выдвигает тезис, что именно предубеждение относительно норм советского конституционного права, декларирующего «полновластие Советов», «создало основание для предостав-

---

<sup>4</sup> Гудков Л. Проблема «элиты» в сегодняшней России: размышления над результатами социологического исследования / Л.Д. Гудков, Б.В. Дубин, Ю.А. Левада. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007. С. 57.

<sup>5</sup> Гельман В. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // Полис. 2004. № 4. С. 6–26.

<sup>6</sup> Краснов М.А. Конституционные страхи // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 3–11.

<sup>7</sup> Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / пер. с венг. М., 2001.

ления Президенту широчайших (в силу их слабой определенности) функций и полномочий. Главным образом, таких, как “определение основных направлений внутренней и внешней политики” и “обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти”<sup>8</sup>.

Очевидно, что ряд схожих процессов, затрагивающих другие властные институты, позволяет нам подтвердить идею о механизмах консолидации политического режима современной России, подразумевающих неявную, «ползучую» трансформацию институтов власти и искажение конституционной нормативной модели этих институтов.

### Спрос на институциональную трансформацию: 1990-е vs. 2000-е гг.

Один из первых возникающих вопросов: можно ли утверждать, что изменения властных институтов последнего десятилетия существенным образом отличаются от особенностей политического процесса 1990-х гг.? Иначе говоря, являются ли эти механизмы и тенденции трансформации политическими изобретениями именно последнего времени? Мы сознательно используем это выражение, принимая очевидность возможностей политических акторов по корректировке институциональных рамок в соответствии с собственной мотивацией концентрации политической власти в обозримой перспективе, признавая, однако, определенную роль случайности и непреднамеренности промежуточных результатов этой деятельности.

На первый взгляд, схожие тенденции в процессах нового институционального строительства на самом деле существенно различаются. Эти различия позволяет выявить анализ особенностей политико-административной элиты и пространства политической конкуренции, в котором она существует.

Поразительным образом интересующие нас институциональные «перверсии» становятся традиционными в ситуации, когда еще и сами институты не стали традицией — в 1990-х гг. Для этого периода характерен процесс наполнения новосформированных институтов представителями прежней элиты (так называемыми крепкими хозяйственниками).

В то время как ряд восточноевропейских стран запустили процессы люстрации, Россия представляет собой знаковый пример формирования политико-административного класса без использования механизмов люстрации. Более того, ряд исследователей<sup>9</sup> отмечают, что при сравнении России с другими восточноевропейскими государствами (в частности, Польшей и Венгрией) мы сталкиваемся с фактом сохранения тесной связи между новой политической элитой независимого государства и старой системой советской номенклатуры, т. е. массовой ротации кадров не произошло (порядок значений схож во всех исследованиях: в частности, Дж. Хигли и его коллеги приводят данные о 49% бывших членов КПСС в новой российской политической элите, а, напри-

<sup>8</sup> Краснов М.А. Указ. соч. С. 8.

<sup>9</sup> Rivera Sh. Elites in Post-communist Russia: A Changing of the Guard? // Europe-Asia Studies. May 2000. Vol. 52. Issue 3. P. 413–433.

мер, для Польши данный показатель составляет 26%<sup>10</sup>). При этом люстрация называется одним из главных принципов формирования новой элиты<sup>11</sup>, а ее отсутствие объясняет столь значительный приток старых кадров в новые институты.

В значительной степени именно широкое поле возможностей для возвращения в политическую элиту бывших членов советской номенклатуры обусловило возвращение в политический процесс других элементов советской политической и социальной системы (неработающей правовой системы, коррупции, nepotизма) и распространение влияния неформальных практик, характерных для этих представителей правящего класса. Этот тезис в значительной степени может опереться на позицию Р. Патнэма<sup>12</sup>, полагающего, что сети сотрудничества между акторами являются важной частью социального капитала. Он предположил, что страны, переживающие период демократического транзита, сталкиваются с острой проблемой «плохого социального капитала», являющейся следствием устоявшихся в прежние времена номенклатурных паттернов организации управленческого и политического процессов. Основным элементом этих паттернов является стремление к личному обогащению и сохранению социального статуса.

В результате смешения новых институтов и старых неформальных практик возникают так называемые *rules-in-use* в выражениях Элинон Остром<sup>13</sup>, или «действующие правила», находящиеся на стыке формального и практического взаимодействия внутри элиты. Принципиально важно, что на тот момент было достаточно существования этих институтов в форме имплицитного (а не эксплицитного и писаного) знания.

Примечательно (хотя это и укладывается в логику политического развития современного Российского государства на том этапе), что для властных институтов уже в тот момент становится характерной *«трансформационная болезнь»*: исключительная неформальная гибкость, ставшая предметом нашего анализа. Несомненно, важные по своей сути политические события 1990–2000-х гг. не могли бы приобрести столь стойкой характеристики судьбоносности, если бы не оказали того трансформационного влияния на институты политической власти, которое они реализовали. Парафазия принципа парламентаризма, стремительное и экспансивное расширение функций Администрации Президента, политическая дисфункция Правительства стали внятным результатом весьма конкретных шагов на пути к консолидации политического режима.

События, связанные с этими изменениями, произошли, как было указано ранее, еще в 1990-х гг., однако именно 2000-е гг. стали периодом наивысшего подъема неформальной институционализации. Произшедшие изменения связаны как с новыми ограничениями, накладываемыми на представителей политической

---

<sup>10</sup> Higley J., Kullberg J., Pakulski J. The Persistence of Postcommunist Elites // Journal of Democracy. 1996, April. P. 135.

<sup>11</sup> Rivera Sh. Elites in Post-communist Russia: A Changing of the Guard? // Europe-Asia Studies. May 2000. Vol. 52. Issue 3. P. 427.

<sup>12</sup> Putnam R. Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community. New York, Simon & Schuster, 2000. С. 18.

<sup>13</sup> Ostrom E. An Agenda for the Study of Institutions // Public Choice. 1986. № 48. P. 17.

элиты (и, соответственно, желанием их преодолеть), так и с новыми возможностями, связанными с общей ситуацией укрепления и централизации власти.

Ряд возникающих ограничений сопряжен с изменением конфигурации политического поля. Электоральная конкуренция (в формате борьбы элиты и контр-элиты, то есть власти и оппозиции, описанной Й. Шумпетером<sup>14</sup> в качестве основы всего политического процесса) заменяется конкуренцией внутренней, существующей внутри политической элиты.

Новые возможности по реализации политической воли политико-административного класса связаны с наличием у него широкого спектра ресурсов, среди которых политический, административный, законодательный, финансовый, медийный, — каждый из которых увеличивает вес остальных и способствует росту способности политической элиты трансформировать властные институты в соответствии с собственными представлениями об их конфигурации. «Кастовая» закрытость политического класса тем не менее не является препятствием к экспансии влияния в другие сферы, преимущественно экономическую. Это происходит через введение в советы директоров крупнейших компаний малоизвестных широкому кругу представителей административной элиты или через формирование особых институтов собственности — государственных корпораций.

Эти ресурсы делают возможным не просто трансформацию властных институтов, но и формирование общего стиля общения и принятия решения, характерного для силовых ведомств и спецслужб. Эта особенность констатируется и при учете существования дискуссии относительно масштаба проникновения «силовиков» во властные структуры. По мнению О. Крыштановской<sup>15</sup>, такое проникновение значительно, Д. и Ш. Ривера<sup>16</sup>, корректируют эту мысль в сторону снижения общего масштаба, но признают первостепенную важность тех властных институтов, в которых доля «силовиков» увеличилась весьма значительно.

Политико-административная элита, монополизировавшая весь политический процесс и ограничившая политическую конкуренцию границами самой себя, столкнулась с рядом задач, важнейшими из которых являются приобретение и сохранение властного ресурса, формирование удобной и «интуитивно понятной» среды взаимодействия и принятия решений, конвертация власти в собственность и легитимация этой собственности в России и за рубежом.

Применение имеющихся у политико-административной элиты ресурсов, позволяющих реализовать успешное изменение институтов, приводит к наращиванию ресурсов, утверждая элиту в качестве доминантного игрока на политическом поле, обладающего способностью менять, в терминах Д. Норта<sup>17</sup>, правила игры во время самой игры, т. е. возможностью преодолевать ограничения,

---

<sup>14</sup> Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия [Электронный документ] // <http://www.schumpeter.ru/contents.php?book=kapital/>.

<sup>15</sup> Крыштановская О. Современные концепции политической элиты и российская практика // Мир России. 2004. № 4. С. 3–39.

<sup>16</sup> Ривера Ш., Ривера Д. К более точным оценкам трансформации в российской элите // ПОЛИС. Политические исследования, № 5. 2009, С. 149–157.

<sup>17</sup> Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.

накладываемые на нее формальными институтами<sup>18</sup>. Так «победитель» этапа попытается, вероятно, закрепить правила, позволившие ему выиграть, чтобы продолжать выигрывать»<sup>19</sup>.

## Неформальная институционализация: трансформации во властных институтах

Современный российский политический режим является результатом долгого процесса концентрации политической власти. Для нас очевиден тезис, что основным и важнейшим элементом этого процесса является трансформация институтов государственной власти, осуществляемая в соответствии с интересами представителей политического класса, основой мотивации которых является сохранение монополии на политическую власть и конвертация власти в собственность. В ходе этого процесса многие властные институты искажаются в результате осуществления усилий по закреплению желаемых для реализации функций за некоторыми органами власти. Сложная траектория формирования этих институтов, в полной мере отражающая те самые «конституционные страхи», делает их более уязвимыми для влияния персон, эти институты наполняющих.

Основными механизмами неформальной институциональной трансформации становятся оперирование многочисленными бланкетными нормами российского законодательства и незначительные по форме (но ощутимые по своим последствиям) изменения в регламентах деятельности органов государственной власти.

В последние два десятилетия в наиболее явной форме эти трансформационные процессы протекали в ключевых властных институтах: институте законодательной власти и институте президентства.

## Совет Государственной думы и кризис российского парламентаризма

Специфическая система российского законодательства зачастую подразумевает реализацию значительного влияния административных органов, обеспечивающих функционирование того или иного института и регулирующих организационное сопровождение его деятельности, на сам этот институт.

В случае трансформации института законодательной власти и неявного отказа от реализации принципа парламентаризма роль такого органа играет Совет Государственной думы, правовую основу деятельности которого составляет Регламент Государственной думы ФС РФ. Состав, порядок проведения заседаний, функции, порядок оформления решений Совета регулирует Глава 2 Регламента ГД ФС РФ<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Knight J. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge, 1992.

<sup>19</sup> Григорьев Л. Спрос элит на право: «эффект трамвая» // Вопросы экономики. № 6. Июнь 2012. С. 41.

<sup>20</sup> Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Редакция от 14.01.2011 // <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglduma/>.



Внимание к Совету Государственной думы также во многом обусловлено широким набором функций, закреплённых в Регламенте Думы и предполагающих монопольное право Совета на организационное сопровождение законодательной деятельности палаты. Практически все редакции Регламента предполагают наделение Совета широким набором функций, важнейшими из которых являются формирование повестки заседания Думы и решение о включении того или иного законопроекта в примерную программу законопроектной работы Думы. Это означает, что ключевые функции определяют Совет как орган, устанавливающий повестку дня в законодательной деятельности палаты парламента. Это в терминологии П. Бахраха и М. Бараца<sup>21</sup> является «вторым лицом власти», возникающим в ситуации, когда субъект, обладающий властным ресурсом, реализует свою волю по фильтрации обсуждаемых вопросов, тем самым блокируя возможности других игроков.

Одним из ключевых изменений в организации деятельности Государственной думы ФС РФ стала трансформация роли и функции ее Совета, произошедшая в 2003 году и нашедшая отражение в изменении ряда статей Главы 2 Регламента Государственной думы, касающихся состава и функций Совета.

Это произошло в контексте развития политического поля России, на тот момент предполагающего расширение использования административного ресурса для реализации политической воли, а также стремление политической элиты зафиксировать достигнутое доминирующее положение за счет развития формальных институтов, находящих свое воплощение в нормативно-правовых актах.

Изменение Статьи 13 Главы 2 Регламента, определяющей состав Совета, стало способом трансформации ключевых для функционирования органа позиционных правил, которые в соответствии с теорией Э. Остром<sup>22</sup> определяют набор позиций, статусов и число людей, которые могут занимать каждую позицию.

Порядок формирования Совета, характерный для периода деятельности Государственной думы до 2003 года, содержится в редакции Постановления Государственной думы № 2134 от 22 января 1998 года<sup>23</sup>, определяющего Регламент ГД ФС РФ. Изменения в данный документ были внесены 29 декабря 2003 г.

Первоначальная редакция определяет в качестве членов Совета Председателя Думы и руководителей думских фракций: «В состав Совета Государственной Думы входят Председатель Государственной Думы, руководители депутатских объединений с правом решающего голоса.

В работе Совета Государственной Думы участвуют с правом совещательного голоса заместители Председателя Государственной Думы и председатели комитетов Государственной Думы.

---

<sup>21</sup> *Bachrach P., Baratz M.S. Power and Poverty: Theory and Practice. New York; London; Toronto: Oxford University Press, 1970.*

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации № 2134 от 22 января 1998 «О Регламенте» // <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=EXP;n=260244;p=1#p208/>.



В случае отсутствия Председателя Государственной Думы председательствующий на заседании Совета Государственной Думы один из его заместителей имеет право решающего голоса. В отсутствие руководителей депутатских объединений и председателей комитетов Государственной Думы по их поручению в заседании Совета Государственной Думы принимают участие их представители из числа депутатов Государственной Думы, при этом представители депутатских объединений имеют право решающего голоса»<sup>24</sup>.

Главной ролью Совета, сформированного по таким принципам, становилась «выработка компромиссных решений и согласование позиций депутатских объединений по вопросам организации, прежде всего ее законодательной деятельности»<sup>25</sup>. Принцип коллегиальности в деятельности Совета был специфицирован структурированностью по фракционному признаку и позволял администрировать деятельность парламента в соответствии с позициями всех фракций и их представителей. Это достигалось за счет равного представительства крупных и мелких фракций в рамках Совета.

Изменения в Регламенте выводят из состава Совета руководителей фракций, заменяя их заместителями председателя Думы: «Членами Совета Государственной Думы с правом решающего голоса являются Председатель Государственной Думы, первые заместители председателя Государственной Думы и заместители Председателя Государственной Думы.

Заседание Совета Государственной Думы ведет Председатель Государственной Думы. Председатель Государственной Думы вправе поручить вести заседание Совета Государственной Думы одному из своих заместителей.

В работе Совета Государственной Думы могут принимать участие с правом совещательного голоса председатели комитетов Государственной Думы или по их поручению представители комитетов Государственной Думы»<sup>26</sup>.

Эти изменения проводятся в комплексе с изменением системы постов заместителей председателя ГД ФС РФ. При анализе состава корпуса заместителей председателя Думы до 2003 г. исследователи<sup>27</sup> акцентируют внимание на существовании определенного «пакетного соглашения» между политическими партиями и институтами исполнительной власти в лице Администрации Президента.

Соглашение подразумевало универсальный порядок формирования корпуса заместителей председателя ГД ФС РФ, согласно которому председателем становился глава фракции, обладающей большинством мест в палате парламента, его первым заместителем — глава второй по численности фракции, главы остальных фракций занимали посты заместителей председателей. При этом сохранялась традиция негласного запрета на назначение председателя и его первого заместителя из числа представителей одной фракции.

---

<sup>24</sup> Там же.

<sup>25</sup> Нисневич Ю. Аудит политической системы посткоммунистической России. М.: Материк, 2007.

<sup>26</sup> Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Редакция от 14.01.2011 // <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglduma/>.

<sup>27</sup> Нисневич Ю. Указ. соч.

В Государственной думе IV созыва, избранной в 2003 году, был введен принципиально новый порядок определения позиционных правил, касающихся постов председателя и его заместителей. Этот порядок также был реализован в организации деятельности Государственной думы V созыва. Согласно этому порядку, председатель, первый заместитель председателя и 5 из 8 заместителей председателя представляют фракцию «Единая Россия», обладающую большинством мест в палате парламенте. Представители остальных фракций обладают правом лишь на 3 из 8 постов заместителя председателя — по одному для каждой фракции.

Кроме того, изменение принципа занятия должности председателя Думы, допускающего совмещение данной должности со статусом руководителя фракции, привело к правовым образом закреплённому сращиванию административно-организационных функций и политических целей. Эта трансформация была реализована в изменении Статьи 9 Главы 1 Регламента Государственной думы ФС РФ, решение было оформлено постановлением № 11 Думы IV созыва<sup>28</sup>: «В случае, если на должность Председателя Государственной Думы избран депутат Государственной Думы, являющийся руководителем фракции, он вправе совмещать пребывание на указанной должности и руководство фракцией».

Итогом описанных процессов реорганизации Совета Государственной думы и корпуса председателя и его заместителей становится административная трансформация деятельности парламента как органа, представляющего институт законодательной власти.

Данные процессы коренным образом изменили принцип «коллегиального контроля со стороны депутатских объединений над организационной и распорядительской деятельностью выборной администрации ГД и работой ее аппарата, над возможностью их административного влияния на ход законодательного процесса и деятельности палаты в целом»<sup>29</sup>.

Изменения в административной структуре, тесно связанные с деформацией избирательной системы и принципа политического представительства, в результате обусловили ограничение контроля над организацией деятельности парламента со стороны других политических сил и общества, а также нарушение принципов парламентаризма.

Итогом стала ситуация, в которой организационно-распорядительские функции, которые по своей природе и назначению должны реализовываться независимо и объективно, оказались элементом расширения спектра ресурсов политической элиты по оказанию влияния на процесс правовой институционализации определенных норм.

Централизация процесса определения повестки дня в деятельности парламента стала одним из ключевых шагов по обеспечению платформы для дальнейшей реализации политической воли представителей элиты за счет перемещения законодательного ресурса из поля политической конкуренции в поле административного влияния.

---

<sup>28</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации № 11 от 29.12.2003 // <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=EXP;n=263537#p13/>.

<sup>29</sup> Нисневич Ю. Указ. соч.

## Администрация Президента: эволюция от канцелярии к государственному органу с контрольными полномочиями

Администрация Президента представляет собой орган, обеспечивающий деятельность основного в современной России института — института президентства. Укрепление данного органа и расширение его функций характерно для всего периода развития политического режима с начала 1990-х годов.

Одной из особенностей правового статуса Администрации Президента является отсутствие установленного характера данного органа в Конституции Российской Федерации, что предоставляет широкие возможности для трансформации органа.

Институционализация органа произошла в 1993 г. указом Президента РФ<sup>30</sup>. Первоначальная редакция Положения об Администрации определяла ее как аппаратный орган, созданный для обеспечения деятельности Президента РФ и реализации его конституционных полномочий. Таким образом, роль Администрации сводилась к осуществлению функций канцелярии или секретариата президента.

Контекст политической борьбы следующих лет обусловил необходимость повышения статуса органа и преобразования его в орган государственной власти<sup>31</sup> при развитии его функционала в рамках обеспечения деятельности Президента РФ.

Результаты развития и стабилизации политического режима, имевшие место в конце 1990 – начале 2000-х гг., актуализировали дальнейшее развитие Администрации Президента как органа, регулирующего развитие политического поля с помощью применения широкого спектра властных ресурсов.

Новая редакция Положения об Администрации Президента закрепила статус Администрации как органа, определяющего обеспечение государственной кадровой политики в президентских и исполнительных структурах и реализацию президентского контроля над исполнительной властью, т.е. обладающего контрольными полномочиями.

Институционализация сферы влияния органа проходила в рамках расширения функциональной зоны Администрации. В частности, Администрация была наделена рядом полномочий, существенно расширяющих возможности Президента и его аппарата по определению стратегических направлений развития общественных и политических отношений и реализации данных направлений в директивном порядке. Эти изменения касаются регулирования сферы муниципального самоуправления по реализации государственной политики в области СМИ и борьбы с коррупцией<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Указ Президента РФ от 22 февраля 1993 года № 273 «О совершенствовании системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации // [http://www.allbusiness.ru/BPravo/DocumShow\\_DocumID\\_55553.html/](http://www.allbusiness.ru/BPravo/DocumShow_DocumID_55553.html/).

<sup>31</sup> Указ Президента РФ от 2 октября 1996 года № 1412 // <http://www.referent.ru/1/20050/>.

<sup>32</sup> Нисевич Ю.А. Государственная власть современной России. М.: Аспект Пресс, 2008.

## Зaкaлючeниe: пoслeдствия, тeндeнции, пpoгнoзы

Трaнсфoрмaциoнныe пpoцeссы в инcтитутах зaкoнoдaтeльнoй и иcпoлнитeльнoй влaсти, стaвшиe вoзмoжными вcлeдствиe мaнипуляций в oпpeдeлeнии рeглaмeнтa дeятeльнoсти oрганoв гoсудaрствeннoй влaсти и oпeрирoвaния блaнкeтными нoрмaми, в зaмeтнoй стeпeни хaрaктeрными для рoссийскoгo зaкoнoдaтeльствa, стaли ключевыми тeндeнциями рaзвития пoлитeскoгo рeжимa в Рoссии пoслeдних пoлутoрa дeсятилeтий.

Oснoвными такими пpoцeссaми стaли, нa пeрвый взгляд, нeзaмeтнoе измeнeниe пoрядкa фoрмирoвaния Сoвeтa ГД, администрaтивнoй стpуктyры, нa сaмoм дeлe являющeйся ключeвoй в фyнкциoнирoвaнии инcтитyтa зaкoнoдaтeльнoй влaсти, и стрeмитeльнoе рaсширeниe и углyблeниe сфeры дeятeльнoсти Администрaции Прeзидeнтa, рeaлизoвaннoе А. Чyбaйсoм.

В 2003 г. пpoизoшли измeнeния в Рeглaмeнтe Гoсудaрствeннoй дyмы, сpeди пpoчeгo oпpeдeляющeгo пoрядкoм фoрмирoвaния Сoвeтa Дyмы, фoрмирующeгo пpoгpaммy зaкoнoдaтeльнoй сeссии Пaлaты и пpинимaющeгo рeшeниe o включeнии зaкoнoпpoектa в пpoгpaммy зaкoнoпpoектнoй рaбoты Пaлaты. Измeнeния в Рeглaмeнтe вывoдят из сoстaвa Сoвeтa рyкoвoдитeлeй фpaкций, зaмeняя их зaмeститeлями пpeдсeдaтeлa Дyмы. Кpoмe тoгo, измeнeниe пpинципa зaнятия дoлжнoсти пpeдсeдaтeлa Дyмы, дoпyскaющeгo сoвмeщeниe дaннoй дoлжнoсти сo стaтyсoм рyкoвoдитeлa фpaкции, пpивeлo к пpaвoвым oбрaзoм зaкpeплeннoмy срaщивaнию администрaтивнo-oргaнизaциoннoх фyнкций и пoлитeских цeлeй. Дaнныe пpoцeссы кoрeнным oбрaзoм измeнили пpинцип кoллeгиaльнoгo кoнтрoлa сo стoрoны дeпутaтских oбъeдинeний нaд oргaнизaциoннoй и рaспoрядитeльскoй дeятeльнoстью выбoрнoй администрaции Дyмы<sup>33</sup>, этo стaлo oдним из ключевых шaгoв пo oбeспeчeнию плaтфoрмы для дaльнeйшeй рeaлизaции пoлитeскoй вoли пpeдстaвитeлeй элиты зa счeт пeрeмeщeния зaкoнoдaтeльнoгo рeсyрсa из пoля пoлитeскoй кoнкyрeнции в пoлe администрaтивнoгo влияния.

Рoст влияния и стaтyсa Администрaции Прeзидeнтa связaн с измeнeниeм ee стaтyсa. Этo измeнeниe, пpoизoшeдшee в 1996 г. с пpихoдoм нa пoст глaвы вeдoмствa А. Чyбaйсa, в oтсyтствиe нoрмaтивнo-пpaвoвых aктoв, внятнo рeгyлирyющих ee дeятeльнoсть и oпpeдeляющих гpaницы этoй дeятeльнoсти, пoзвoлилo ей выйти из рoли свoeoбрaзнoй кaнцeлaрии и фaктeски стaть рeзeрвным пo oтнoшeнию к пpaвитeльствy «пyльтoм yпpaвлeния» в лицe пoмoщникoв пpeзидeнтa и кoнтрoлируeмых ими пpoфильных yпpaвлeний, кoтoрыe мoгyт кoнкyривaть с министрeствaми и дeпaртaмeнтaми пpaвитeльствa пo скoрoсти пpoхoждeния бюрoкpaтичeских пpoцeдyр.

Инcтитyциoнaльныe измeнeния пoслeднeгo врeмeни пoдтвeрждaют oписaннyю тeндeнцию: в чaстнoсти, пeрeдaчa фyнкций Вышeгo Арбитрaжнoгo сyдa Вeрхoвнoмy сyдy и связaннoe с этим измeнeниe систeмы сyдoпpoизвoдствa пo экoнoмическим вoпpосaм, пpoизoшeдшee в 2014 г., стaли элeмeнтaми этoгo пpoцeссa oтнoситeльнo eщe oднoгo ключeвoгo инcтитyтa гoсудaрствeннoй влaсти.

<sup>33</sup> Нисневич Ю. Аудит политической системы посткоммунистической России. М.: Материк, 2007.

Очевидно, что кроме явных последствий неэффективной практики назначения на ключевые государственные посты в соответствии с принципами непотизма и личной лояльности и связанным с этим низким качеством человеческого капитала политической элиты, существенным является и эффект так называемой «волатильности институтов», их чрезмерной гибкости, неустойчивости, податливости по отношению к политической элите, которая с такой легкостью «прогибает» их под свои неформальные практики. При отсутствии сдерживающих механизмов внешнего контроля и эффективного гражданского общества это несет риск дестабилизации всей политической системы.

Анализ последствий описанных процессов неизбежно приводит к следующему выводу: трудно рассчитывать на стабильность и процветание в государстве, самостоятельно расшатывающем собственный каркас в интересах узкой группы лиц, преследующих сугубо личные цели.

### Список используемых источников

1. Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции / сост. и отв. ред. И.Б. Олимпиева, О.В. Паченков. СПб: Алетей, 2007.
2. Гельман В. Институциональное строительство и неформальные институты в современной российской политике // Полис. 2004. № 4.
3. Григорьев Л. Спрос элит на право: «эффект трамвая» // Вопросы экономики. № 6. Июнь 2012.
4. Гудков Л. Проблема «элиты в сегодняшней России: Размышления над результатами социологического исследования / Л.Д. Гудков, Б.В. Дубин, Ю.А. Левада. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007.
5. Краснов М.А. Конституционные страхи // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 6.
6. Крыштановская О. Современные концепции политической элиты и российская практика // Мир России. 2004. № 4.
7. Нисневич Ю. Аудит политической системы посткоммунистической России. М.: Материк, 2007.
8. Нисневич Ю.А. Государственная власть современной России. М.: Аспект Пресс, 2008.
9. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.
10. Ривера Ш., Ривера Д. К более точным оценкам трансформации в российской элите // ПОЛИС. Политические исследования. 2009. № 5. С. 149–157.
11. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / пер. с венг. М., 2001.
12. Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия [Электронный документ] // <http://www.schumpeter.ru/contents.php?book=kapital/>.
13. Bachrach P., Baratz M.S. Power and Poverty: Theory and Practice. New York; London; Toronto: Oxford University Press, 1970.

14. *Dahl R.A.* Who Governs? Democracy and Power in the American City Yale University Press; 2 edition. 2005.
15. *Higley J., Kullberg J., Pakulski J.* The Persistence of Postcommunist Elites // Journal of Democracy. 1996, April. P. 133–147.
16. *Knight J.* Institutions and Social Conflict. Cambridge, 1992.
17. *Ostrom E.* An Agenda for the Study of Institutions // Public Choice. 1986. № 48. P. 3–25.
18. *Putnam R.* Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon & Schuster, 2000.
19. *Rivera Sh.* Elites in Post-communist Russia: A Changing of the Guard? // Europe-Asia Studies. May 2000. Vol. 52. Issue 3. P. 413–433.
20. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации № 2134 от 22 января 1998 г. «О Регламенте» // <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=EXP;n=260244;p=1#p208/>.
21. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации № 11 от 29.12.2003 // <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=EXP;n=263537#p13/>.
22. Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Редакция от 14.01.2011 // <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglduma/>.
23. Указ Президента РФ от 2 октября 1996 года №1412 // <http://www.referent.ru/1/20050/>.
24. Указ Президента РФ от 22 февраля 1993 года № 273 «О совершенствовании системы обеспечения деятельности Президента Российской Федерации» // [http://www.allbusiness.ru/BPravo/DocumShow\\_DocumID\\_55553.html/](http://www.allbusiness.ru/BPravo/DocumShow_DocumID_55553.html/).