

Политические институты в Конституции 1993 года – и за ее рамками

АЛЕКСАНДР
ЖАБРОВ

В российском политическом дискурсе, касающемся институциональной структуры власти, доминируют юристы-конституционалисты, которые обычно сводят понятие «политический институт» к набору ключевых государственных органов, функционирующих при том или ином конституционном строе. С точки зрения политолога такой подход нельзя считать полноценным. Во-первых, очевидно, что в политической реальности правила игры не поддаются всестороннему и законченному описанию в положениях только лишь Основного закона. Во-вторых, современная трактовка политических институтов выходит далеко за пределы нормативно-правовых аспектов их существования. Вместе с тем любая конституция предстает тем субстратом, из которого произрастает все здание политической системы. В настоящей статье рассматриваются вопросы о том, как Конституция Российской Федерации 1993 года повлияла на формирование и характер современной структуры власти, а также насколько определяющее значение она имеет для институционального строения российской политики.



Александр Владимирович Жабров (р. 1987) – политолог, доцент факультета международных отношений, политологии и зарубежного регионоведения РГГУ.

ИНСТИТУТЫ ФОРМАЛЬНЫЕ И НЕФОРМАЛЬНЫЕ

В рамках неинституционального подхода политические институты толкуются довольно широко. В определении Дугласа Норта, которое стало классическим, институты рассматриваются в качестве «правил игры», причем не только формальных, но и неформальных (моральных), а также тех моделей поведения, которыми руководствуются акторы в интересах «максимизации их дохода»¹. В сфере властных отношений под «доходом» можно понимать реализацию акторами любых политических целей и получение ими всевозможных выгод. Сказанное означает, что институты формируются не только буквой закона или его духом, но и другими, зачастую лежащими за пределами права, нормами, закрепившимися в головах и поведении ин-

¹ См.: Норт Д. *Институциональные изменения: рамки анализа* // Вопросы экономики. 1997. № 3. С. 6–12.

дивидов и групп. Другими словами, институты есть нормы, не просто *принятые*, но и *воспринятые*; это правила, установленные, осознанные и регулярно применяемые на практике. В результате адекватным представляется следующее определение: политический институт есть совокупность социально сконструированных, усвоенных и освоенных норм, правил и принципов (как формальных, так и неформальных), на основании которых осуществляется публичная власть и функционируют ключевые субъекты управленческого процесса².

Любой политический институт содержит в своей структуре нормативный, функциональный и ценностный компоненты. Государственный орган не становится политическим институтом только из-за того, что его упомянули в Конституции. Помимо этого, нужно, чтобы он начал результативно функционировать, чтобы в общественном сознании закрепились четкие представления о нем, чтобы он обрел какой-то уровень легитимности, чтобы сложились связанные с ним ценностные ориентации. Из всего перечисленного конституция как основной закон государства непосредственно влияет только на нормативную составляющую институтов, да и то не полностью, поскольку нормы, как известно, могут быть и неписаными.

Государственный орган не становится политическим институтом только из-за того, что его упомянули в Конституции.

Таким образом, реально сложившаяся институциональная структура власти в том или ином конкретном случае вовсе не обязательно будет совпадать с тем, что называют конституционным строем государства. Не меньшую, а иногда и большую роль в политике играют параконституционные органы, неформальные практики и механизмы, внесударственные субъекты власти. Вместе с тем в ходе трансформации политической системы содержание Основного закона, процесс его принятия и степень влияния фундаментально воздействуют на сущность, эффективность и пластичность политических институтов.

Конституция 1993 года В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОМ РАЗРЕЗЕ

Принятие Основного закона Российской Федерации ознаменовало переход страны к новой стадии институционального строи-

² Жабров А.В. *Политические институты: эволюция представлений и интерпретаций* // Вестник РГГУ. Серия «Политология. История. Международные отношения». 2022. № 3. С. 44.

тельства. Прежде всего, документ наделял главу государства широкими формальными возможностями: достаточно сказать, что непосредственно к президентской компетенции были отнесены 48 различных властных полномочий³. Политическую субъектность главы государства дополнительно усиливала и та роль, которую он получил *de facto* – роль арбитра, главного элемента в системе сдержек и противовесов. Неизменно оставаясь над противоборством ветвей власти и формально не принадлежа ни к одной из них, президент мог патронировать их деятельность. Уместно напомнить, что прежние полномочия президента РСФСР были гораздо скромнее. Например, парламент в лице Съезда народных депутатов и Верховного Совета, контролируя бюджет, сам устанавливал объемы финансирования президентских программ; более того, легислатура могла также блокировать вступление в силу президентских указов, смещать министров, отказывать, не опасаясь роспуска, в утверждении представленному президентом кандидату в премьер-министры. И если применительно к 1991–1993 годам модель российского президентства вполне можно было называть парламентской (вариант, опробованный еще в СССР), то принятие новой Конституции преобразовало ее в президенталистскую.

В ходе этого перехода был заложен фундамент для последующего укрепления в России авторитаризма и персонализма. Делая этот процесс беспрепятственным, статья 128 новой Конституции закрепляла особую роль президента в деле назначения федеральных судей и представления в Совет Федерации кандидатур судей Верховного и Конституционного судов, что очевидно размывало независимость и самостоятельность судебной власти. Впоследствии новые федеральные законы и конституционная реформа 2020 года еще более расширили полномочия высшего должностного лица в указанной сфере. Однако все перечисленное относилось лишь к формальной стороне дела. Последние три десятилетия истории нашей страны показали, что для безраздельного контроля над политическим процессом одних только конституционных полномочий президенту может не хватить. В частности, чем слабей Борис Ельцин становился политически, чем меньше его поддерживали элиты, чем эфемернее делалась его легитимность, тем заметнее перераспределялась власть в пользу других субъектов. События второй половины 1990-х убеждают в том, что корректное описание сути политического процесса, идущего в России, настоятельно требует выхода за рамки одних только конституционных норм.

3 См.: Мизулин М.Ю. *Генезис, место и роль института президентства Российской Федерации в современном политическом процессе // Политика и политология: актуальный ракурс / Под общ. ред. И.А. Батановой, М.Ю. Мизулина. М.: Тула: Издательство Тульского государственного университета, 2005. С. 134.*

АЛЕКСАНДР ЖАБРОВ

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ
В КОНСТИТУЦИИ 1993 ГОДА –
И ЗА ЕЕ РАМКАМИ



Важной предпосылкой, повлиявшей на институциональную специфику российской государственности, стал сам процесс разработки и принятия новой Конституции – а точнее, те условия, в которых все это происходило. Разумеется, в центре здесь оказывается противостояние Верховного Совета и президента, которое к сентябрю 1993 года перешло в фазу открытого столкновения. Явный парадокс заключался в том, что надежды на преобразования и *демократические* реформы в общественном сознании тогда довольно прочно связывались с личностью первого президента России – лидера с безусловно *авторитарными* наклонностями. Да и сам президент, похоже, видел в социальной трансформации персональную зону ответственности; исходя из этого наблюдатели констатировали, что «Ельцин будет воспринимать покушение на свою власть как покушение на демократию, [...] а значит, и на благо народа»⁴. В такой оптике парламент, жизненно важный элемент демократического устройства, представлял средоточием советского реванша и авторитарного отката, а в готовности депутатского корпуса перечить президенту усматривалась угроза самой демократизации – угроза, с которой глава государства счел возможным бороться недемократическими методами.

В осеннем конфликте глава государства действовал, явно выходя за рамки своих формальных полномочий и аккумулируя солидные неформальные ресурсы. Опорой ему служили не законодательные нормы, а внеправовые инструменты. Среди них следует упомянуть в основном позитивный образ президента в общественном мнении, лояльность различных элитных группировок, благорасположение негосударственных СМИ. В столкновении с депутатским корпусом все вышеперечисленное позволило Ельцину действовать, не обращая внимания на нормативно-правовые ограничения. Иначе говоря, в 1993 году в России были не только обновлены основы *конституционного* строя, но и заложены предпосылки для последующего оформления обширного *внеконституционного* компонента политики, который позже не раз оказывался гораздо важнее правовых установлений.

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ VS ПРЕЗИДЕНТАЛИЗМ

Эволюция политической системы после принятия Конституции 1993 года еще более укрепила институт президентализма. Как следствие, во второй половине 1990-х государственная власть столкнулась со всеми проблемами, описанными Хуаном

4 Федоров В.П. *Ельцин* // Независимая газета. 1995. 15 января. С. 5.

Линцем в его знаменитой статье⁵. Среди них можно упомянуть «двойную легитимность» всенародно избранных президента и парламента, рассогласованность их деятельности вплоть до взаимной блокировки, укрепление «теневых» субъектов политики, к которым президент вынужден обращаться за поддержкой, и так далее. В период, когда президент и парламент сосредоточились на конфронтации друг с другом, а здоровье главы государства неуклонно ухудшалось, значительная доля власти волей-неволей перетекала к третьим лицам. Оформился мощнейший – и притом внеинституциональный – центр принятия решений, который именовали «администрацией», «семибанкирщиной», «семьей». Позже Владимиру Путину пришлось либо отстранять его от рычагов управления посредством «укрепления властной вертикали» и «равноудаленности олигархов», либо встраивать в политическую систему в качестве собственной, уже им приватизированной, номенклатуры.

АЛЕКСАНДР ЖАБРОВ

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ
В КОНСТИТУЦИИ 1993 ГОДА –
И ЗА ЕЕ РАМКАМИ

В осеннем конфликте глава государства действовал, явно выходя за рамки своих формальных полномочий и аккумулируя солидные неформальные ресурсы. Опорой ему служили не законодательные нормы, а внеправовые инструменты.

Во всех этих процессах властные полномочия стабильно перераспределялись в одну и ту же сторону – в пользу главы государства. Так в России начала 2000-х достраивался институт президентализма. Под этим термином мы понимаем совокупность норм, правил и принципов, на основании которых президент обладает возможностью оказывать на другие элементы политической системы определяющее воздействие, обеспечивающее ему главенство в государственной власти в целом – при формальном сохранении основных демократических институтов и способов организации политической жизни⁶. Наличие подобного политического института, характеризуемого широкими неформальными возможностями президента, принудительной консолидацией элиты вокруг лидера, концентрацией или даже монополизацией политической деятельности, нали-

⁵ См.: LINZ J. *The Perils of Presidentialism* // Journal of Democracy. 1990. Vol. 1. № 1. P. 51–69. Название этой работы по-русски нередко переводят как «Угрозы президентства». Это не вполне корректно, поскольку слова *presidency* (президентство) и *presidentialism* (президентализм) не являются синонимами.

⁶ См.: ЖАБРОВ А. В. *Эволюция института президентства в России: от советской модели до конституционной реформы 2020 г.* // Политическое проектирование в пространстве социальных коммуникаций. Тридцать лет без СССР: политические институты и международно-политические практики на постсоветском пространстве. Материалы XIII Международной научной конференции. Москва, 21 мая 2021 г. / Отв. ред. Н. А. Борисов. М.: РГГУ; РАПН, 2021. С. 67.



чием у главы государства множественных точек опоры в лице СМИ, силовых и гражданских структур, региональных властей и прочего, а также его персонифицированной «тефлоновой» легитимностью, очевидно обособляет друг от друга политическую реальность и формальные основы государственности.

В контекстах президентализма глава государства становится стержнем политической жизни, оттесняя на периферию иные формальные конституционные нормы и институты. Иначе говоря, феномен президентализма, хотя и основывается на обширных конституционных полномочиях главы государства, не вмещается в них и в процессе своего становления заметно выходит за их рамки. В России такая конструкция в относительно законченном виде сложилась к концу 2000-х, продолжая, впрочем, эволюционировать и по сей день.

ФОРМАЛЬНОСТИ ПОБОКУ

Представленные выше, а также некоторые другие факторы создавали благотворную почву для того, чтобы в российской политике возникали, вставали на ноги и укреплялись многочисленные неформальные институты. Их можно интерпретировать как принятые доминирующими властными субъектами неписанные нормы и принципы политической жизни, которые насаждаются вне официально санкционированных каналов, имеют эволюционную обусловленность и социальную природу и определяют существенную часть политического процесса. Другими словами, неформальные институты можно назвать внеправовыми правилами политической игры.

С одной стороны, важно отметить, что категория «неформальный политический институт» сама по себе не содержит отрицательных коннотаций. Такие институты могут содействовать формальным институтам, дополнять и усиливать их, выступать катализаторами реформ, задавать ценностную составляющую политической жизни⁷. Более того, порой неформальные институты служат той основой, на которой воздвигаются социальные системы; некоторые из них сначала закреплялись в общественном сознании и социальных практиках и лишь затем формализовались. Сказанное справедливо и для политической сферы, в которой неформальные институты способны выступать первоосновой институциональной структуры власти – подобно тому, как мораль во многом оказалась прародительницей права. С другой стороны, в периоды политической нестабиль-

7 Подробнее о типологии неформальных политических институтов см.: Хелмке Г., Левитски С. *Неформальные институты и сравнительная политика* // Прогнозис. 2007. № 2. С. 188–211 (http://intelros.ru/pdf/prognosis2_07/Helmke.pdf).

ности неформальные институты способны нести в себе серьезные угрозы правовым и демократическим устоям государства, конституционному строю, устойчивости политической системы. Широкое внедрение в политическую жизнь неформальных элементов создает институциональную неопределенность: положение, в котором проблемы разрешаются на основе как писанных, так и неписанных правил, а то и без всяких правил вовсе.

Среди важнейших неформальных институтов, усугубляющих непредсказуемость политики и размывающих конституционный строй, можно упомянуть следующие:

– *клиентелизм* как такой тип политических отношений, где ключевое значение приобретают иерархические патрон-клиентские связи, в рамках которых доступ к экономическим и политическим благам предоставляется в обмен на поддержку;

– *корпоративизм* как система государственного управления, в которой доминируют не отдельные субъекты, а коллективные акторы, выполняющие строго определенные функции, причем их главной фактической целью оказывается извлечение выгод для вышестоящего руководства;

– *непотизм* как норма, в соответствии с которой распределение государственных должностей, политических позиций и управленческих ролей происходит не в силу профессиональных качеств, а на основе родственных связей, личных знакомств или земляческих уз;

– *неопатримониализм* как тип реализации власти, сочетающий элементы традиционного и современного государства, в рамках которого узкая правящая группа или конкретный лидер *de facto* являются владельцами всего политического (и экономического) пространства, предоставляя его отдельные сегменты во временное пользование лояльным и лично преданным субъектам;

– *коррупция* как набор неписанных институциональных правил, позволяющих социальным акторам и должностным лицам извлекать личную выгоду из злоупотребления своими формальными обязанностями.

На разных этапах постсоветского развития России перечисленные неформальные институты имели ключевую политическую значимость, конкурируя с конституционными нормами или даже замещая их. Эта проблема и на сегодняшний день остается чрезвычайно актуальной.

ТЕКУЧАЯ (КОНСТИТУЦИОННАЯ) СОВРЕМЕННОСТЬ

Еще одним важным фактором, способствующим отходу политической реальности от конституционных деклараций, высту-



пают параконституционные институты. Будучи сформированными непосредственно государством или под его патронажем ради политических целей конкретных носителей власти, они при этом не предусматриваются конституционными установлениями. Тем не менее, поскольку их учреждают вполне конституционные институты, они способны заметно влиять на функционирование политической системы. В каком-то смысле параконституционные институты занимают промежуточное положение между формальными и неформальными: с одной стороны, у них есть легальная основа, но, с другой стороны, их роль близка к той, которую обычно выполняют замещающие неформальные институты.

Подчеркнем, что параконституционные институты имеются в любой стране, причем их количество, объем полномочий, степень влияния на политический процесс от случая к случаю могут существенно различаться. Однако те политические системы, в которых параконституционные институты чрезмерно усиливаются, приобретают довольно специфические и весьма неприятные черты, среди них: усложнение организационной структуры власти и ее бюрократизация, централизация и вертикализация за счет укрепления отдельных политических субъектов, переустройство или даже демонтаж системы «сдержек и противовесов», ограничение политической конкуренции. Иными словами, степень развития параконституционных институтов обратно пропорциональна степени демократизации общества.

Параконституционные органы присутствовали в постсоветской политической системе на всех стадиях ее развития. Так, администрация президента Российской Федерации неизменно подкрепляла политическую субъектность главы государства и старалась перераспределять в его пользу реальную власть. Предвидя возражения юристов, сразу оговоримся: администрация президента была упомянута в Конституции 1993 года, то есть наличие у нее конституционного статуса не вызывает сомнений. Однако ее структура, задачи, место в системе государственной власти в Основном законе не описывались; иначе говоря, этот орган нельзя причислять к элементам конституционного строя. Аналогичное суждение верно и в отношении другого *de facto* параконституционного института – Совета безопасности Российской Федерации, одной из самых значимых на сегодня структур власти.

С начала 2000-х значимость институтов подобного рода начинает возрастать, а параконституционализм превращается в одну из базовых характеристик российской политики⁸.

8 Подробнее о становлении российского параконституционализма см.: САКВА Р. *Двойное государство в России: параконституционализм и парapolитика* // ПОЛИС. Политические исследования. 2010. № 1. С. 8–26.

Важной вехой на пути параконституционного строительства в России стало учреждение федеральных округов и назначение в них полномочных представителей главы государства. Появление этого дополнительного звена, расположившегося между федеральным и региональным уровнями власти, заметно трансформировало облик российского федерализма и усилило политические позиции центра в его взаимоотношениях с региональными руководителями. Дальнейшему закреплению указанной тенденции способствовали среди прочего довольно необычный порядок избрания губернаторов, применявшийся в стране в 2005–2012 годах, и появление с 2014 года в Совете Федерации представителей федерального центра, назначаемых непосредственно главой государства.

Другим параконституционным институтом стал Совет по реализации приоритетных национальных проектов, сформированный в 2005 году и работающий при президенте страны. В него вошли сотрудники администрации президента, члены правительства, парламентарии, губернаторы, представители местного самоуправления, другие чиновники. В процессе реализации нацпроектов этот орган распоряжался значительными бюджетными средствами – только на первом этапе они составляли более 130 миллиардов рублей⁹. По сути, эта структура отчасти дублировала деятельность правительства, отбирая у последнего некоторые значимые полномочия. А за сплочением под президентским контролем представителей различных ветвей и уровней власти вполне можно усмотреть фактическую передачу части их полномочий самому национальному лидеру. Наконец, к числу параконституционных структур, выстраивающих вертикальные связи и утверждающих патронаж во взаимоотношениях между государством и гражданским обществом, можно отнести общественные палаты и общественные советы при органах власти, а также институт омбудсменов.

Важной вехой в оформлении российского параконституционализма стало учреждение в 2000 году Государственного совета. Изначально в нем состояли высшие должностные лица субъектов федерации, что порождало структуру, параллельную верхней палате парламента, Совету Федерации. Конституционная реформа 2020 года наделила этот орган конституционным статусом (что, кстати, демонстрирует его высокую значимость), установив для президента отдельное полномочие по формированию Государственного совета Российской Федерации «в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики

АЛЕКСАНДР ЖАБРОВ

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ
В КОНСТИТУЦИИ 1993 ГОДА –
И ЗА ЕЕ РАМКАМИ

⁹ Там же. С. 13.



и приоритетных направлений социально-экономического развития государства» (пункт «е.5» статьи 83 Конституции Российской Федерации). Теперь его персональный и должностной состав существенно расширился.

Таким образом, несмотря на то, что основы конституционного строя в России на протяжении трех десятилетий остаются неизменными, организационная структура и облик российской политики за это время неоднократно и решительно менялись, причем эти изменения продолжают и сегодня.

* * *

Непредсказуемость, турбулентность и нарастание центробежных тенденций в российской политике можно считать признаками того, что институциональное политическое строительство в стране отнюдь не закончилось. Подтверждают это, в частности, усиливающееся влияние на власть, оказываемое патриотической общественностью, ветеранами-фронтовиками, военкорами и подобными им новыми акторами, а также неустойчивость законодательства и сужение политического плюрализма. Укрепление политической субъектности армии, естественное на фоне провалившегося военного мятежа, тоже не добавляет стабильности. Наконец, недавняя конституционная реформа подтвердила, что обновление Основного закона 1993 года, вероятно, не завершено, а его текст может меняться и дальше. В подобных условиях глава государства будет вынужден искать все новые точки опоры за рамками конституционной системы – то есть использовать неформальные институты, привлекать внеинституциональных игроков, задействовать нетипичные практики.

Все сказанное означает следующее: даже в том случае, если России удастся избежать глубокого кризиса политической системы, институциональный облик последней в обозримой перспективе существенно изменится, а роль конституционных институтов в ней снизится. Правила игры в российской политике сегодня становятся все более невнятными, неформальными, партикулярными. Иначе говоря, обозревая нынешнюю государственную конструкцию, целесообразно говорить не об институциональной структуре российской власти, а лишь о ее *институциональном дизайне*. Институциональный каркас в настоящее время подменяется *институциональным фасадом*. По крайней мере это наблюдение справедливо в отношении конституционных политических институтов России.