

анализа и социологических исследований. Представляется, что они позволяют в достаточной мере полно исследовать методологически значимую проблему социального интереса как движущего фактора построения национальной модели гражданского общества. В то же время это будет означать завершение определенного этапа в эволюции научных представлений о гражданском обществе и выход на новый, комплексный по своему характеру уровень осмысления проблемы.

Библиографический список

1. Сидорина Т.Ю. Социальный контракт и гражданское общество в исторической перспективе и современных реалиях // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2007. Т. 5, № 2.
2. Пишова С.Н. От «гражданского общества» к «обществу потребителей»: политический консьюмеризм в сравнительной перспективе // Политические исследования. 2009. № 2.
3. Шушпанова И.С. Гражданское общество в социологическом измерении // Социологические исследования. 2008. № 11. С. 59–63.
4. Сукисаян А.Х. Эволюция взаимоотношения власти и бизнес-сообщества как индикатор состояния гражданского общества в современной России // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2007. № 13. С. 29–34.
5. Леваинов В.К. Меры гражданственности в социализме // СОЦИС. 2007. № 1.
6. Ефимов О.И. К вопросу о структуре гражданского общества: анализ некоторых подходов // Личность. Культура. Общество. 2008. Т. 10, вып. 2. С. 197–204.
7. Марченко М.Н. Соотношение гражданского общества и государства: вопросы теории // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 52–64.

S.G. Sergeev
Non-Constitutional Political
Institutions: Legal Phenomenon
and Political Reality

The problem of establishment and functioning of politically significant institutions in the Russian Federation that are not provided by the Constitution of Russia is raised. The defining legal and political aspects of the phenomenon are shown.

Key words and word-combinations: non-constitutional political institutions, institutional design, public management.

Ставится проблема учреждения и функционирования в Российской Федерации политически значимых институтов, не предусмотренных Конституцией России. Показаны определяющие правовые и политические стороны данного явления.

Ключевые слова и словосочетания: внеконституционные политические институты, институциональный дизайн, публичное управление.

УДК 321:342.4
ББК 66.03:67.400

С.Г. Сергеев

ВНЕКОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ПРАВОВОЙ ФЕНОМЕН И ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕАЛЬНОСТЬ

Принятие в 1993 г. Основного Закона Российской Федерации [1] в правовом и политическом отношении означало наступление принципиально нового периода жизни страны и общества. Конфигурация политических институтов, их форма и компетен-

ция, а также основы организации и функционирования были учреждены на высшем – конституционном – уровне.

Чрезвычайно важным представляется то обстоятельство, что полномочия структур, задействованных в публичном управлении, устанавливались исходя из принципа «абсолютной определенности». В конституционном праве это означает, что орган или должностное лицо в своей деятельности могут совершать только то, что разрешено Основным Законом, – иначе говоря, применяется правило «запрещено все, что не разрешено». Особо следует подчеркнуть, что такой подход получил доктринальное оформление [2, с. 93; 3, с. 117]. Вместе с тем необходимо отметить, что в политологических работах, ориентированных в область исследования институционального дизайна отечественной политической системы, указанное обстоятельство в лучшем случае недооценивалось, а чаще всего им попросту пренебрегали.

Ретрансляция принципа «абсолютной определенности» из функциональной (компетентностной) в институциональную сферу логически означает, что в Российской Федерации не могут быть учреждены какие-либо участвующие в публичном управлении структуры (должностные лица, органы, институты), не предусмотренные действующей Конституцией страны. В противном случае возникает вероятность нарушения двух основополагающих принципов конституционного устройства демократического правового государства – законности и разделения властей, что неизбежно влечет за собой нарушение институционального баланса, заложенного в конституционную конструкцию публичной власти современной России.

Принципы законности и разделения властей, обращенные в систему политического управления, имеют как минимум две «негативные» (в терминологии конституционного права) стороны:

1) имеющиеся должностные лица, органы, институты не вправе исполнять полномочия, лежащие вне их компетенции (поскольку в противном случае они вторгаются в сферу ответственности иных субъектов управления или иных ветвей власти);

2) учреждение каких-либо новых управленческих структур неизменно должно сопровождаться компетенционным ограничением от уже имеющихся должностных лиц, органов, институтов; при установлении их компетенции краеугольным вопросом является определение того, законна ли будет их деятельность и не будут ли они проникать в область ответственности других ветвей власти.

Исходя из «абсолютной определенности» в ее функциональном (установленная компетенция органов и должностных лиц) и институциональном (учреждение органов и должностных лиц, предусмотренных Основным Законом) измерении, следует полагать, что образование каких-либо иных структур, участвующих в публичном управлении, должно предваряться внесением соответствующих изменений в действующую Конституцию страны.

Тем не менее начиная с 2000 г. в Российской Федерации были учреждены не предусмотренные Основным Законом значимые публичные институты, в той или иной форме включенные в систему политического управления как на

федеральном, так и на региональном уровне. В качестве примеров, имеющих общенациональное значение, следует назвать федеральные округа (2000 г.), Государственный совет Российской Федерации (2000 г.) и Совет законодателей (2002 г.), Общественную палату Российской Федерации (2005 г.).

Для группового (обобщающего) обозначения таких структур предлагается использовать термин «внеконституционные институты». Данное понятие указывает на их определяющую черту: учрежденные институты не предусмотрены действующей Конституцией РФ, не регулируются ею и, таким образом, формально-юридически находятся вне рамок Основного Закона. В то же время они вполне «вписываются» в российское конституционное поле и не противоречат конституционной идеологии (в противном случае их следовало бы обозначить как «антиконституционные институты»).

Примечательно, что подобная терминология уже была использована специалистами при оценке действий по формированию не предусмотренных Конституцией России управленческих структур. В частности, Р. Саква утверждал, что учреждение федеральных округов произошло «внеконституционным порядком» [4, с. 107], а создание юридической базы системы федеральных округов было «параконституционным» [4, с. 275].

Формальные причины создания внеконституционных институтов были различны. Однако, безусловно, они сочетали в своей природе и политическую, и правовую составляющие. Именно поэтому важно проанализировать внеконституционные институты как политическое по своему значению явление, являющееся правовым по своей форме феноменом.

Методология проводимого исследования предполагает рассмотрение как политических, так и правовых сторон и характеристик внеконституционных институтов. При этом методологическое значение имеет констатация того, что внеконституционные институты, по крайней мере на сегодняшний день, формально-юридически не наделены никакими властными полномочиями, но тем не менее очевидно «вписаны» в систему публичного управления. Вместе с тем каждый из них в отдельности предназначен исполнять собственную политическую роль и регулируется специальным («именным») нормативно-правовым актом.

Таким образом, в анализе внеконституционных институтов должно присутствовать как общее, так и частное. И то и другое наиболее продуктивно обозначить и описать представляется возможным лишь при сочетании политологического и юридического инструментариев.

Политологический анализ позволяет понять, в чем состоят предназначение и функциональная роль внеконституционных институтов в системе управления обществом (попутно заметим, что система собственно конституционных институтов кажется вполне достаточной, если не сказать – избыточной). Юридический анализ позволяет установить, какой статус (формальное место) занимают внеконституционные институты в существующей конституционной по своей природе системе публичного управления в Российской Федерации.

Не затрагивая вопросов, связанных с причинами возникновения конкретных внеконституционных институтов (в данной статье под таковыми подразуме-

меваются только структуры общенационального масштаба, например Государственный совет или Общественная палата Российской Федерации), необходимо отталкиваться от следующих исходных пунктов исследования: 1) документы, которыми учреждались рассматриваемые внеконституционные институты, имеют разную юридическую силу и занимают весьма разноплановое место в иерархии нормативно-правовых актов; 2) несмотря на это, реальное политико-управленческое и общественно-политическое значение указанных институтов не соответствует иерархическому положению нормативно-правовых актов, которыми регламентируется их деятельность.

Даже весьма поверхностный взгляд обнаруживает определенный парадокс: нормативная формализация внеконституционных политических институтов не соответствует юридической логике, заложенной в Конституции РФ и воплощенной в системе национального права.

Иерархический принцип построения важнейших институтов публичного управления весьма однозначно виден в российском Основном Законе, достаточно обратить внимание на структуру действующей Конституции РФ – то, в какой последовательности расположены главы с четвертой по восьмую. Кроме того, политическое значение конституционных институтов в самом общем приближении довольно легко определяется по тому, какого вида нормативно-правовым актом регулируется его деятельность. Например, высшие представительные институты в Российской Федерации (глава государства и Федеральное Собрание) регламентируются исключительно Конституцией страны, высшая исполнительная и федеральная судебная власть – соответствующими федеральными конституционными законами, прокуратура и местное самоуправление – федеральными законами.

Однако в отношении внеконституционных институтов обозначенная закономерность не применима, что лишний раз (наряду с тем, что они попросту не упоминаются в Основном Законе) подчеркивает внеконституционный характер анализируемых структур.

Рассматривая внеконституционные политические институты, созданные на общероссийском уровне, необходимо обратить внимание на то, что их учреждение было оформлено нормативно-правовыми актами следующих видов (в соответствии с их иерархией): федеральным законом – Общественная палата Российской Федерации [5]; постановлением Совета Федерации – Совет законодателей [6]; указами Президента РФ – федеральные округа [7] и Государственный совет Российской Федерации [8].

В то же время политологический (политической роли и значения исследуемых внеконституционных институтов), да и формально-правовой (нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность внеконституционных структур) анализ позволяет разместить перечисленные внеконституционные институты в следующем – теперь уже политическом – иерархическом порядке по мере убывания реальной значимости соответствующего института в системе публичного управления в Российской Федерации: федеральные округа; Государственный совет Российской Федерации; Общественная палата Российской Федерации; Совет законодателей.

Таким образом, со всей очевидностью обнаруживается, что более значимый в управленческом отношении и – что очень важно – политический по своему характеру внеконституционный институт может быть учрежден и регламентирован менее значимым по формальной юридической силе нормативно-правовым актом.

Изменение же объективных или даже субъективных потребностей публичного управления вполне способно оказать решающее воздействие в направлении повышения или понижения значения внеконституционных структур в политической системе страны, или же полной ликвидации / замены иными институтами. Совершенно очевидно, что в случае какой-либо (функциональной или институциональной) реорганизации системы публичного управления в Российской Федерации внеконституционные политические институты могут быть сохранены или преобразованы – за рамками действующей Конституции РФ – либо перереформированы в конституционные, для чего потребуются конституционная реформа.

Закрепление рассматриваемых структур в Основном Законе РФ, безусловно, будет констатировать повышение их политической роли и существенное преобразование юридического статуса. При этом следует ожидать, что юридическая формализация (соответствующим нормативно-правовым актом) будет если не в полной мере, то в гораздо большей степени, чем в настоящее время, отражать реальное значение институтов в системе публичного управления.

Кроме того, в случае придания исследуемым структурам характера конституционных, автоматически разрешится проблема нарушения институционального баланса, заложенного в Основном Законе страны, поскольку таковой баланс перереформируется вследствие конституционной реформы. С политической точки зрения развитие событий в указанном направлении является наиболее предпочтительным, так как значительно увеличивает юридическую определенность и выстроенную на ее основе функциональную (компетентностную) ясность институтов публичного управления.

Все прочие сценарные конструкции в своей основе выстраиваются исходя из признания сохранения внеконституционной природы рассматриваемых политических институтов. В таком случае (вернее, случаях) вариативность развития внеконституционных институтов представляется наибольшей, и в своих конкретизированных формах она в значительной мере будет обуславливаться ситуативным соотношением политических сил действующих конституционных институтов.

Несколько возможных вариантов преобразования внеконституционных институтов могут быть связаны с развитием парламентаризма и в крайнем его проявлении – с трансформацией Российской Федерации в парламентскую республику.

Во-первых, в случае возрастания политической роли федерального парламента, усиления его реальной, а не фиктивной представительности представляется наиболее вероятным ожидать ослабления или же полной ликвидации Общественной палаты РФ. На сегодняшний день она выступает в роли суррогатного

органа представительства социальных интересов, однако в отличие от Федерального Собрания не вправе претендовать на конституционное признание такой роли. Вследствие этого логично предположить, что развитие парламентаризма в стране будет способствовать канализации функций представительства только в парламентских структурах, предусмотренных действующей Конституцией РФ.

Во-вторых, реализация сценария трансформации России в парламентскую республику неизбежно будет связана не только с закреплением исключительной функции социального представительства за федеральным парламентом и, следовательно, с ликвидацией или же существенным политическим «переформатированием» Общественной палаты РФ. Помимо этого, следует ожидать заметное управленческое ослабление или же ликвидацию внеконституционных структур, ориентированных на институт президентства, – федеральных округов и Государственного совета РФ. Одновременно вероятным становится повышение значения Совета законодателей как органа, координирующего межпарламентское разнородное взаимодействие законодательных органов в федеративном государстве.

Усиление президентского начала в управлении государством в проекции на политические перспективы внеконституционных институтов выразится, вероятнее всего, в консервации последних. При этом весьма возможны обусловленные изменениями текущей политической ситуации тактические модернизации федеральных округов и Государственного совета РФ. Данные внеконституционные институты, порожденные президентской властью, далеки от исчерпания своих управленческих ресурсов и в обозримом политическом будущем вряд ли будут ликвидированы.

Если в отношении федеральных округов и Государственного совета следует ожидать как минимум сохранения их роли и значения в системе публичного управления, то Общественную палату РФ вкуче с Советом законодателей при усилении института президентства, вероятнее всего, ждет институциональная стагнация. Сильная президентская власть вряд ли будет заинтересована в развитии даже суррогатных форм сколь-нибудь политически значимого институционализированного социального представительства.

К «президентскому» сценарию примыкает вариант, в основе которого лежит допущение возможности унитаризации современной России, хотя существенно он, безусловно, будет отличаться:

1) федеральные округа формально-юридически перестанут быть федеральными, хотя сохранятся как институты и закрепятся в роли субрегиональных территориально-управленческих образований по подобию исторической модели российских генерал-губернаторств. В отличие от сегодняшней ситуации, ими может охватываться не вся территория страны, а только отдельные – наиболее важные и сложные в управленческом отношении – зоны Российского государства;

2) Государственный совет – не только в юридическом отношении (что соответствует его нынешнему положению), но и политически полностью преобразуется в совещательный орган при главе государства. Как ни парадоксально

покажется, его управленческая роль может возрасти. При этом он, вероятно, будет напоминать Государственный Совет Российской империи до реформы 1906 г. — формализованный институт публичного управления без каких-либо реальных политических функций. Необходимо отметить, что в современной Российской Федерации Государственный совет, безусловно, имеет политический вес;

3) значение Общественной палаты, скорее всего, останется прежним, хотя ее роль может измениться — в условиях унитарного государства данный институт способен взять на себя неформальные функции представительства социальных интересов, проявляющихся в российских регионах. Однако даже подобного рода трансформация вряд ли превратит Общественную палату в самостоятельный политический институт;

4) Совет законодателей в рассматриваемом сценарном развитии ожидает несомненная ликвидация, поскольку в унитарном государстве не может быть не только органа, координирующего деятельность «субъектных» законодателей, но и самих региональных парламентов как таковых.

Несмотря на всю кажущуюся маловероятной возможность унитаризации современной России, нельзя категорически отбрасывать такой вариант развития страны. Оценка перспектив изменения внеконституционных институтов в контексте указанного процесса однозначно показывает, что унитаризация государства будет одновременно означать его архаизацию.

Сценарий федерализации России представляется более вероятным и политически перспективным. В проекции на рассматриваемые внеконституционные институты он будет разворачиваться в сторону усиления политической роли и значения Государственного совета РФ и Совета законодателей как консультативных структур, транслирующих на федеральный уровень управления интересы исполнительных и законодательных ветвей власти субъектов Федерации. Но наиболее интересной может оказаться политическая судьба федеральных округов. Если данные внеконституционные институты организационно сохраняются в условиях развития федерализма, то, скорее всего, они превратятся в чисто управленческие структуры, лишённые политического значения. В отличие от них федеральная Общественная палата, напротив, может увеличить свое политическое значение, став одной из значимых скреп хотя и федеративного, но единого государства.

Приведенные сценарные описания не являются исчерпывающими, основаны на сегодняшнем состоянии внеконституционных политических институтов и просчитываемых эволюционных вероятностях дальнейшего развития страны. Что касается перспективной оценки внеконституционных институтов в целом, то следует признать: каких-либо серьезных аналитических оснований считать возможным их скорое преобразование в конституционные институты или же упразднение не представляется обоснованным.

Совершенно очевидно, что политическая судьба рассматриваемых структур теснейшим образом «завязана» на будущее конституционных институтов, по инициативе которых учреждались внеконституционные политические институты и на которые они ориентированы в своем функционировании. Следует

согласиться с известным российским политическим аналитиком Н. Петровым в том, что подобного рода образования (он их именует «субститутами» и рассматривает в более обширном фактологическом контексте) «не могут играть самостоятельной роли и служить каркасом политической системы, структурировать ее» [9].

Подводя определенный итог, необходимо отметить, что внеконституционные политические структуры обладают рядом достаточно выраженных качественных институциональных характеристик:

не будучи закрепленными в Основном Законе РФ, рассматриваемые институты тем не менее участвуют в публичном управлении;

юридически они учреждены конституционными институтами и посредством принятия соответствующих нормативно-правовых актов включены в политическую систему страны;

в функциональном отношении участвуют в управлении процессами общественно-политической, социально-экономической и даже культурно-духовной трансформации общества и государства.

С формально-юридической точки зрения существование внеконституционных образований, действующих в сфере публичного управления, не соответствует требованиям, предъявляемым к правовому государству. Правовой феномен внеконституционных политических институтов главным образом заключается в том, что они являются нормативными производными от конституционных институтов, не обладают собственной юридической легитимностью и в правовом отношении полностью зависят от конституционных властных структур, инициировавших их появление в политической системе Российской Федерации.

Учрежденные в минувшее десятилетие внеконституционные институты стали удобным средством решения тактических задач политического управления страной конституционными институтами. Внеконституционные структуры, очевидно, ситуативны в политическом отношении и свидетельствуют о текущей (если не принципиальной!) нерешаемости ряда публично-управленческих задач только лишь силами политических институтов, предусмотренных Основным Законом страны. Кроме того, они в значительной степени снимают политическую ответственность с конституционных властных политических институтов, действуя «параллельно» последним и «обслуживая» их. В этом и состоит их сущностное предназначение как политического явления.

Таким образом, и юридически, и политически внеконституционные институты связаны с конституционными. Функционально им отведена роль «приводных ремней» властных органов государства, осуществляющих (в большей или меньшей степени) реальную власть в современной Российской Федерации.

Библиографический список

1. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации. М., 2009.
2. Конституция Российской Федерации: энциклопедический словарь / авт. кол.: В.А. Туманов, В.Е. Чиркин, С.М. Шахрай (руководитель), Ю.А. Юдин. М., 1995.

3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1998.
4. Саака Р. Путин: выбор России. М., 2005.
5. Об Общественной палате Российской Федерации: Федер. закон от 4 апр. 2005 г. № 32-ФЗ (в ред. от 25 дек. 2008 г.) // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6238.
6. Положение о Совете по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совете законодателей). Утв. постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 21 мая 2002 г.; действует в ред. от 9 дек. 2003 г. URL: www.council.gov.ru/lmc/thesis/index
7. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 (в ред. от 30 апр. 2009 г.) // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112; 2009. № 18 (ч. 2). Ст. 2222.
8. О Государственном совете Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 сент. 2000 г. № 1602 (в ред. от 23 февр. 2007 г.) // СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633; 2005. № 28. Ст. 2865; 2007. № 9. Ст. 1061.
9. Петров Н. Субституты институтов. URL: <http://www.strana-oz.ru/?numid=40&article=1573>

V.A. Trukhanov, D.A. Arzhamov
**Evolution of the Paradigm
 of National Security
 in the Political Process of Russia**

Evolution of the paradigm of national security and its content in political process of modern Russia are considered. The bases of change of the paradigm of security are grounded.

Key words and word-combinations:
 national security, paradigm of security.

Рассматривается эволюция парадигмы национальной безопасности, ее содержание в политическом процессе современной России. Обосновываются основания смены парадигмы безопасности.

Ключевые слова и словосочетания: национальная безопасность, парадигма безопасности.

УДК 327(470+571)
 ББК 66.2(2Рос)

**В.А. Труханов,
 Д.А. Арзамов**

ЭВОЛЮЦИЯ ПАРАДИГМЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ РОССИИ

Современная глобальная действительность может быть описана не только посредством категорий информационного общества и прогресса, но и такими категориями, как «вызовы», «риски», «скрытая угроза», «международный терроризм», «опасность», «безопасность», «идеологическое противостояние». В связи с этим имеется необходимость постоянной рефлексии текущих социальных процессов с точки зрения эволюции парадигмы национальной безопасности. Условия быстроизменяющейся окружающей