

Евгений КОПАЕВ

К ПОСТАНОВКЕ ВОПРОСА О РОЛИ АДМИНИСТРАЦИИ ПРЕЗИДЕНТА РФ В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В статье рассматривается роль Администрации Президента РФ в качестве субъекта политического процесса в современной России. Обосновывается необходимость последовательного теоретического осмысления данного феномена российской политической жизни.

The role of presidential administration as a participant of political process in the modern Russia is considered in the article. Necessity of consecutive theoretical study of this phenomenon of Russian political life is substantiated.

Ключевые слова:

Администрация Президента РФ, субъект, политический процесс; Russian presidential administration, subject, political process.

Управление государством подразумевает выработку огромного числа решений. Один человек не в состоянии все контролировать и осознанно пропустить через себя гигантские потоки информации, поэтому в любом случае этим процессом занимается определенная группа людей. Исторически первые лица государства в осуществлении политической деятельности опирались на ближний круг доверенных лиц. «Немалую важность имеет для государя выбор советников», — говорит нам флорентийский философ Н. Макиавелли. Ту же мысль проводит «отец современной государственной системы» А. Рихелье: «Разумный Государь есть великое сокровище в государстве, как и искусный Совет, и согласие обоих бесценно, ибо от того то все государственное благополучие зависит»¹.

Сложная организация современного государства и многофакторность политических процессов способствовали оформлению института политических советников в постоянно действующие структуры. Например, в Великобритании некогда это был Тайный совет, в США — Исполнительный офис президента, подчиняющийся непосредственно президенту и включающий его помощников и советников по различным вопросам.

Очевидно, что в России эту функцию выполняет Администрация Президента РФ (далее АП), хотя она и имеет свою специфику. Администрация Президента — достаточно молодое образование, появившееся после ликвидации ЦК КПСС. В соответствии с Положением об АП, данный орган призван обеспечивать деятельность президента и осуществлять контроль за исполнением его решений. «По умолчанию считается, что она должна просто поддерживать Президента во всех его начинаниях — и никаких руководящих полномочий»². Однако заметная активность АП в политической жизни страны заставляет задуматься о ее роли в политическом процессе современной России.

Вопрос о роли АП можно рассматривать с различных сторон. Правоведы указывают на ее оторванность от известных ветвей

КОПАЕВ

Евгений

Николаевич —

к.филос.н.,

доцент кафедры

политологии и

социологии МПГУ

Evg-kopaev@mail.ru

¹ Политическое завещание кардинала герцога де Рихелье французскому королю // Андреев А.Р. Гений Франции, или Жизнь кардинала Рихелье. — М., 1999, с. 164.

² Вардуль Н. Как Путин будет управлять страной // Коммерсант, 03.05.2000, № 077.

власти¹. Суть проблемы заключается в том, что в президентских нормативно-правовых актах АП характеризуется в качестве государственного органа. Однако в соответствии с Конституцией РФ государственными могут быть только органы законодательной, исполнительной и судебной власти. АП не может быть отнесена к какому-либо из названных звеньев государственного аппарата, т.к. является опорной структурой президента, который, в свою очередь, располагается над всеми ветвями власти в положении арбитра. В силу этого обстоятельства понимание подлинной организационно-правовой природы, а следовательно и политико-правового статуса АП значительно усложняется.

В некоторой степени это объясняется тем, что на момент образования АП, согласно Конституции РСФСР, президент являлся главой исполнительной власти. С принятием Конституции РФ АП получила закрепление на конституционном уровне, однако изменения ее статуса не произошло. Конституция лишь упомянула этот орган², легитимировав его, но определение его задач и функций, состава и структуры осталось на усмотрение президента РФ. Как следствие, роль АП постепенно становилась все более значимой, что отражается в ее действиях как самостоятельной политической силы «под эгидой президентского покровительства»³.

АП формирует некоторый сценарий развития политической ситуации и воплощает его в жизнь. К примеру, внесистемная оппозиция, субъект политического процесса, по факту сталкивается на политическом поле с АП, потому что именно последняя вырабатывает программу ответных действий. Так, политолог Г. Павловский отметил: «Что такое Администрация Президента? Это ведь орган политической корректировки, там политкорректоры сидят»⁴.

Во многом роль в политическом процессе и характер деятельности АП зависят

от личностей руководителей, возглавляющих ее в определенный отрезок времени. Так, известный политтехнолог М. Гельман обратил внимание, что «в Европе человек приходит в какую-то институцию и принимает ее форму: был президентом, а потом стал лектором университетским. У нас — наоборот: институция принимает форму человека»⁵.

Заметное усиление АП произошло под руководством А. Чубайса. В этот период АП стала политическим штабом, усилив свое влияние в общественно-политической сфере. Управление процессом принятия политических решений было возложено на единую централизованную структуру, в которой главную роль играли заместители руководителя Администрации. «Сила чубайсовской администрации была не столько в структуре или в людях, а в официально закрепленных за ней полномочиях и в личности самого Анатолия Чубайса. Он... закрепил за собой контроль за формированием политики в области кадров и государственной службы»⁶.

В новом ракурсе АП раскрыла себя под началом А. Волошина. Перед новым руководителем стояли тогда две задачи: ослабить позиции Е. Примакова и не допустить объявления импичмента президенту Б. Ельцину.

После победы на президентских выборах 2000 г. В. Путин поставил перед своей администрацией задачу по формированию партии, которая смогла бы стать большинством в российском парламенте. Одним из главных создателей и идеологов «Единой России» как партии власти многие политики считают В. Суркова. «Для Суркова начало нулевых было временем максимальной мобилизации. Уже за первые годы своей работы в Кремле он устранил почти все прямые угрозы для власти»⁷.

Будучи советником Путина и архитектором российской «суверенной демократии», Владислав Сурков занимался созданием «политической системы совре-

¹ Попов Л.Л. Административное право. — М., 2005, с. 145–166.

² Конституция РФ, гл. 4, ст. 83, п. «и».

³ Окуньков Л.А. Президент и Правительство (в механизме государственной власти) // Журнал российского права, 2001, № 2, с. 10.

⁴ Павловский Г. // Эхо Москвы. Особое мнение от 17.08.2012. 19:08; <http://www.echo.msk.ru/programs/personalno/920148-echo/>

⁵ Назначение Суркова вице-премьером, ответственным за модернизацию и инновации // Эхо Москвы. Блоги. 27 декабря 2011; <http://echo.msk.ru/blog/echomsk/843384-echo/>

⁶ Хаизов Д. Перестройка. В администрации президента // Коммерсантъ-Власть, 01.04.1997, № 12(218).

⁷ Лейбин В., Дятликович В., Карцев Д., Веселов А. Сурков. Неизвестная политическая история путинской России // Русский репортер, 30.01.2012, № 04(233).

менной России и организацией контроля за ней»¹. Вопреки различным мифам, его влияние держалось на том, что он «был очень технологичным. Вы могли с экспертами обсуждать, что делать, но как делать, знал именно Сурков»².

Только в 2011 г., с окончанием очередного политического цикла, Сурков стал сдавать позиции. Роль Суркова «эволюционировала в сторону снижения его влияния внутри правящей элиты... ни Медведев, ни Путин уже не нуждаются в Суркове в такой степени, как раньше, поскольку под политическую систему теперь подведен более прочный фундамент»³. Как заметил в этой связи М. Гельман, уход Суркова из АП стал в т.ч. знаком того, что Администрация Президента перестает заниматься внутренней политикой⁴.

Однако не стоит думать, что уход Владислава Суркова лишил АП влияния на внутреннюю политику страны. На позицию «серого кардинала» теперь пришел крупный администратор Вячеслав Володин, что определенным образом скажется на изменении стиля руководства.

На основании всего вышесказанного можно констатировать факт большого влияния АП на ход политического процесса в современной России. Политическая роль АП на сегодняшний день во многом связана с неразвитостью отечественной политической системы, а также проблемами выстраивания вертикали власти начала нулевых годов. «Вряд ли сам Владислав Сурков был доволен сооруженной им конструкцией... но повестка была задана не им и, возможно, даже не Путиным, а логикой усиления государства»⁵. Слабые демократические институты и сепаратизм региональной элиты привели к выростанию квазиконституционного образования в лице АП, которая из канцелярии президента превратилась в отдельную ветвь власти. Держа под контролем поли-

тическую систему страны, по заверению Г. Павловского, «Администрация Президента исходила из меритократического приоритета команды, которая “все сама лучше знает”»⁶.

Возможно это и так, ибо Россия — сложная страна, которая требует «гениальной власти», виртуозно управляющей государством в ручном режиме. Однако сильное и постоянное «теневое» управление приводит к заметному ослаблению конституционных институтов власти. На это неоднократно обращали внимание современные исследователи: «...власть, как и раньше, поделена на внутреннюю и внешнюю. Внешняя власть — законодатели и правительство... Они вне политики, это исполнители воли “внутреннего государственного голоса”, каковым является Администрация Президента, которая дублирует политически работу законодателей и правительства, ставя перед ними разные задачи... Рядом находится судебная власть, лишённая какого-либо самостоятельного значения и направляемая в принципиальных вопросах “новым ЦК”»⁷.

Высокий уровень политического влияния АП отмечается также и на стадии формирования конституционных органов власти, отражаясь в контроле над ходом избирательных кампаний.

Объем полномочий и включенность в широкий ряд процессов определяют АП как одного из ключевых игроков современной российской политики. Множественные публикации в СМИ, отдельные упоминания в научных работах указывают на это, но не дают целостной картины конкретной ситуации. В связи с этим в политической науке назрела необходимость последовательного теоретического осмысления данного феномена российской политической жизни. Вопросы, касающиеся места АП в системе властно-политических отношений современной России, ее самостоятельности как субъекта политического процесса, эффективности применяемых ею методов и оснований подобного способа управления нуждаются в серьезном политологическом анализе.

⁶ Павловский Г. Гениальная власть! — М., 2012, с. 38.

⁷ Пастухов В.Б. Затерянный мир. Русское общество и государство в межкультурном пространстве // Общественные науки и современность, 2006, № 2, с. 21.

¹ У него много масок // Русский репортер, 01.12.2010; <http://rusrep.ru/article/2010/12/01/surkov>

² Лейбин В., Дятликович В., Карцев Д., Веселов А. Сурков. Указ. соч.

³ У него много масок // Русский репортер, 01.12.2010.

⁴ Назначение Суркова вице-премьером, ответственным за модернизацию и инновации // Эхо Москвы. Блоги. 27 декабря 2011; <http://echo.msk.ru/blog/echo/843384-echo/>

⁵ Лейбин В., Дятликович В., Карцев Д., Веселов А. Сурков. Указ. соч.