



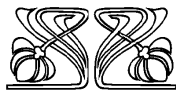
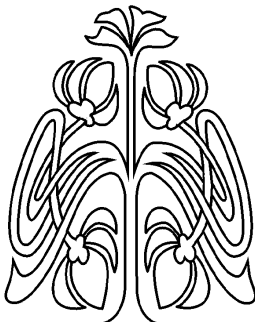
ПОЛИТОЛОГИЯ

УДК 321.015

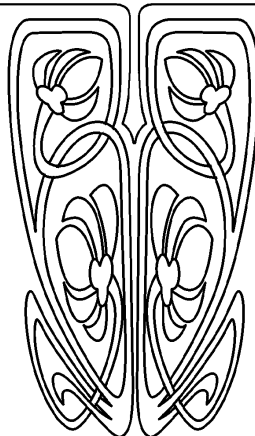
НОВЫЕ ИНСТИТУТЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РФ: ТЕНДЕНЦИИ И ПРОТИВОРЕЧИЯ РАЗВИТИЯ

И.И. Кузнецов

Саратовский государственный университет,
кафедра политических наук
E-mail: politbum@mail.ru



НАУЧНЫЙ
ОТДЕЛ



В статье рассматривается становление и развитие новых политических институтов в России. Исследуются тенденции и противоречия политического развития страны в 2000 – 2008 гг., фиксируются тенденции эволюции внеконституционных органов власти в РФ (Государственного совета РФ, полномочных представителей президента в федеральных округах, Совета по приоритетным национальным проектам, Общественной палаты). Автор обозначает проявления политического аутсорсинга в российской политической системе как индикатор ее дисфункций.

Ключевые слова: государственная власть, политические институты, современные политические процессы России, параконституционализм, субституты политической системы, политический аутсорсинг.

New Institutions in the Russian Federation State Power System: the Tendencies and Contradictions of Development

I.I. Kuznetsov

In the article the formation and development of new Russian political institutions are considered. The tendencies and contradictions of the country's political development during 2000–2008 years have been studied; the tendencies of extra-constitutional bodies' evolution in the RF (Council of State of the RF, plenipotentiaries of the President in the federal districts, the Council of the priority national projects and the Public Chamber) are fixed. The author denotes the manifestations of political auto sourcing in the Russian political system as an indicator of its dysfunctions.

Key words: state power, political institutions, modern political processes in Russia, par constitutionalism, substitutes of political system, political auto sourcing.

В политической жизни России наблюдается заметная динамика, связанная с институтами государственной власти, которая существенно влияет на развитие государства и общества. Конфигурация российской власти существенно изменилась за последние несколько лет. Период с 2000 по 2008 г. характеризовался появлением целой группы новых политических институтов (Государственный совет, полномочные представители президента в федеральных округах, Общественная палата РФ и другие). Кроме того, изменились и ранее существовавшие политические и государственные институты: партийная система, избирательная система, процедура избрания на должность глав регионов. Все эти изменения реализованы как на уровне законодательства (специальными актами), так и на уровне иных нормативных актов (Указов Президента РФ, Постановлений Правительства РФ и др.). Таким образом, можно констатировать, что при сохранении основных параметров конституционной модели государственной власти произошла существенная коррекция всей системы государственной власти и управления.

Для того чтобы рассмотреть динамику новаций в формировании новых институтов власти, необходимо очертить хронологические рамки данного процесса. На наш взгляд, в течение 2000–2008 гг. прослеживается как минимум *три волны таких новаций*.



Первая из них связана с вступлением в должность Президента РФ В.В. Путина и берет свое начало с июня 2000 года. Именно тогда были изданы указы главы государства о разделении страны на семь федеральных округов во главе с полномочными представителями президента, изменен порядок формирования Совета Федерации Федерального собрания РФ, появился Государственный совет. Таким образом, была реализована система мероприятий по усилению воздействия федерального центра на политику регионов и концентрации полномочий.

Вторая волна, хронологические рамки которой можно определить как 2004–2006 гг., может быть соотнесена с событиями, которые последовали после бесланской трагедии в сентябре 2004 г. Выступление Президента В.В. Путина после штурма школы в г. Беслане (Северная Осетия) 13 сентября 2004 г. перед российской общественностью содержало, кроме прочего, и ряд конкретных институциональных новаций, позднее оформленных как целостные законопроектные предложения. Президент предложил изменить существовавшую избирательную систему и перейти к избранию депутатов Государственной думы только по партийным спискам. В этот же период вписываются такие президентские новации, как создание Общественной палаты РФ и переход к новой схеме избрания/назначения губернаторов. Кроме того, на фоне развернувшейся в течение второй половины 2003 г. информационной кампании по «борьбе с олигархами», пиком которой стало «дело ЮКОСА», возникает и оформляется в конкретные институциональные формы идея создания госкорпораций.

Осенью 2005 г. был создан Совет по реализации приоритетных национальных проектов (далее ПНП), призванный координировать всю работу по заявленным четырем масштабным направлениям президентских инициатив (здравоохранение, образование, жилищное строительство, сельское хозяйство). Контроль за ходом реализации проектов был возложен на руководителя Администрации Президента РФ Д.А. Медведева (в статусе главы Президиума Совета ПНП) с последующим его административным перемещением на должность первого вице-преьера Правительства РФ¹. Потенциал влияния данного органа определяется, на наш взгляд, двумя важными параметрами. Во-первых, Совет фактически распоряжается бюджетом ПНП в размере более 4,5 млрд долларов. Кроме того, схема реализации мероприятий ПНП представляется совершенно новой (особенно в части организации конкурсного отбора и софинансирования регионами части программ проектов). Во-вторых, Совет по реализации ПНП объединил более четырех десятков высоких государственных чиновников исполнительной и законодательной власти (министры, полпреды Президента РФ в федеральных округах, главы палат парламента).

Стоит отметить, что Совет по реализации ПНП несколько понизил авторитет премьер-министра. Стратегическое управление ПНП и их оперативное сопровождение допускало директивные отношения данного Совета с профильными министрами. Кроме того, в Совете участвуют представители законодательной власти наряду с чиновниками из власти исполнительной, что в некоторой степени нарушает реализацию принципа разделения властей. Получается, что парламентские деятели, призванные контролировать эффективность проведенных правительством расходов, стали наряду с исполнительной властью делить ответственность не за результат конкретных мероприятий ПНП, а за соблюдение графиков выполнения планов, технические особенности их реализации.

Третья волна институциональных новаций хронологически определена периодом 2007–2008 гг. Это изменения в системе государственной власти, связанные де-юре с перераспределением функций между Президентом РФ и Правительством РФ, а де-факто – между бывшим главой государства В.В. Путиным и новым – Д.А. Медведевым. Важнейшим политическим событием этого периода, на наш взгляд, является реализация инициативы Д.А. Медведева (выраженной в Послании к Федеральному собранию РФ 5 ноября 2008 г.) о корректировке некоторых положений российской Конституции. Решение о конституционной реформе, провозглашенное Д.А. Медведевым, имеет весьма слабую аргументацию: необходимость увеличения сроков полномочий главы государства и Государственной думы обосновывается «требованиями момента» – обеспечением срока достаточного для реализации заявленных программных установок. Отсутствие всестороннего обсуждения данной новации, скоротечная законодательная процедура в парламенте по реализации предложенной президентом – все это свидетельствует о непубличном характере принятия важнейшего политического решения, следовательно, о высоком риске возможных его последствий. Одним из главных итогов данного решения, на наш взгляд, является снятие негласного табу на правку Основного закона.

Распределение полномочий между действующим Президентом России и главой Правительства осуществляется на основании действующей Конституции, регулирующей основные вопросы их компетенции. Есть и значимые политические факторы – распределение контроля и ответственности за деятельность важнейших в российской политике структур – крупных экономических холдингов и силовых ведомств. В настоящее время в РФ создаются крупные компании, получающие значительные материальные активы и бюджетные средства на развитие – «Ростехнологии», «РоснаноТех», авиа- и судостроительная корпорации. Вопрос заключается в том, как будет организовано государственное участие в управле-



нии их развитием? Открытым остается вопрос о том, как будет осуществляться представительство государственных интересов в этих компаниях – с опорой на руководство Правительства или через Администрацию Президента. Столь же сложным и пока без четкого ответа остается вопрос о российских силовых структурах. Внешние проявления кризисных тенденций в данной сфере связаны с информационными кампаниями вокруг двух актуальных сюжетов. Первый – реформа прокуратуры и выделение из ее состава специального органа – Следственного комитета РФ, подчиненного напрямую главе государства. Второй сюжет – обострение взаимоотношений ФСБ России и ФСКН (Госнаркоконтроль) в связи с уголовным делом в отношении генерал-лейтенанта начальника Департамента оперативного обеспечения ФСКН А. Бульбова². Не касаясь существа конкретных противоречий в данных сюжетах, отметим, что сама ситуация институционального конфликта в силовых структурах опасна в силу неопределенности их политического статуса (в рамках действующего законодательства все силовые структуры подчиняются напрямую Президенту РФ, но сценарий с «наследованием» поста главы государства, по-видимому, предполагает наличие важных неформальных договоренностей на высшем уровне государственной власти). Как отмечает эксперт Центра политических технологий А. Макаркин: «Идеологическая близость между отдельными участниками путинской команды не означает, что в аппаратной борьбе они выступают союзниками. Более того, если их компетенции близки или даже пересекаются, то они могут стать и конкурентами»³.

Рассмотрим основные тенденции и противоречия развития системы государственной власти в РФ. Одной из самых заметных тенденций политической жизни России последнего времени является сокращение возможностей проявления политической активности *практически всех политических акторов*. Население страны утратило возможность голосовать непосредственно за конкретных депутатов в связи введением пропорциональной избирательной системы. Также утрачена возможность голосования «против всех» кандидатов. В совокупности с отменой порога явки на выборах это резко сократило возможности публичной политики вообще и, главное, снизило интерес к ней в широких массах. Этой же тенденции «способствовало» усложнение процедуры создания и режима функционирования политических партий. Переход на пропорциональную систему был одним из этапов многоступенчатого процесса, который в целом характеризуется как рост «входных» барьеров на рынок политической конкуренции⁴.

Изменилась роль глав субъектов РФ. Этот процесс начался с их фактического «выдавливания» из состава Совета Федерации (2000 г.) и введением института полномочных представителей

Президента РФ (2000 г.) и закончился изменением процедуры их назначения. В настоящее время даже в тех немногих регионах, где персона губернатора осталась прежней (среди «долгожителей» те, кто возглавлял «губернаторскую оппозицию» в конце 1990-х гг. – М.Ш. Шаймиев, Ю.М. Лужков, М.Г. Рахимов, А.М. Тулеев), политическая роль их стала существенно иной. Губернаторы сейчас контролируются, возможно, недостаточно эффективно, но значительно плотнее со стороны главы государства. Ранее они были практически полновластными хозяевами в своих регионах, что давало возможность увидеть уровень социальной поддержки проводимой ими политики. Сейчас же губернаторы стали частью «вертикали власти», пусть высокопоставленными, но все же в большей мере чиновниками, чем политиками. Соответственно теперь их интересы заключаются в том, чтобы послушно выполнять распоряжения сверху, зачастую несколько не задумываясь об их эффективности и возможных последствиях (весьма красноречиво об этом свидетельствуют практические промахи в реализации Федерального закона № 122 «О замене льгот»). И если раньше губернаторы, избранные каждый в своем регионе населением, могли нейтрализовать возникающие протесты, не транслируя их на федеральный уровень (в чем-то даже стимулируя участие граждан в принятии политических решений), то теперь под возможный удар подставлена вся «вертикаль власти»⁵. В результате она вынуждена искать какие-то нетривиальные механизмы оценки эффективности деятельности глав регионов⁶, балансировать между различными региональными политическими группировками при подготовке и проведении ключевых кадровых назначений.

Сокращение возможностей активного политического влияния коснулось и сектора НКО. Данный сектор в течение достаточно продолжительного времени (1990-е – начало 2000-х гг.) развивался в нашей стране под влиянием двух тенденций. Первая заключалась в том, что определенной частью политической элиты России, а также значительным числом граждан (в основном либеральной политической ориентации) развитие гражданского общества рассматривалось как необходимая предпосылка постсоветской трансформации, условие становления демократического режима. В некоторой степени концепт «гражданское общество» стал частью общей политической стратегии антикоммунистической мобилизации, идеологической основой формирования новой системы власти. Другая тенденция стала ярко проявляться относительно недавно, в начале 2000-х гг., а главной ее чертой стала обеспокоенность многих политиков и экспертов в том, что гражданские группы играют роль намного меньшую, чем ожидалось в сфере политического процесса в целом и обеспечении гражданского контроля за властью, в частности. Серьезным испытанием для развития НКО в России стало использование ведущими по-



литическим акторами такого аргумента – российские общественные организации некоммерческого сектора представляют собой не классические низовые структуры, возникшие вследствие самоорганизации и инициативы граждан, а скорее институты, сформированные благодаря внешним факторам – содействию демократизации и продвижению принципов гражданского общества со стороны Запада. Особенно острым в данной связи выглядит вопрос финансовой помощи такому институциональному строительству из-за рубежа⁷. Учитывая, что иностранные доноры зачастую оказывались для российских НКО единственным источником финансирования, нетрудно видеть основания для весьма неконструктивной позиции общественников в отношении и к Российскому государству и к российскому бизнесу.

После ряда информационных кампаний против организаций, финансирующих деятельность общественного сектора в России (Британский совет и др.), изменился налоговый режим, модернизированы правила регистрации таких организаций.

Еще одной видной тенденцией развития государственной власти в России стало *повышение роли корпораций в пространстве публичной и теневой политики*. Этот процесс связан с получением значительных экономических преференций крупными государственными компаниями, менеджмент которых близок правящей политической элите. Такие холдинги как Газпром, РЖД, Рособоронэкспорт, Транснефть, Роснефть и др. имеют сегодня мощное политическое влияние, которое многократно превышает воздействие общественных организаций и политических партий. Эти компании, имеющие готовые команды менеджеров, большие финансовые и административные ресурсы, хорошо оснащены медиа-структурами, политологическими экспертными центрами и выступают как вполне самостоятельные политические игроки. Они активно продвигают свои кадры на посты глав регионов, участвуют в избирательных кампаниях, формируют стратегические планы развития территорий, опираясь, прежде всего, на свои интересы. Примечательно, что именно корпорации, а не политические партии или общественные движения выступают инициаторами разработки перспективных программ и проектов, привязывая формулирование стратегии развития России к своему инвестиционному циклу.

Силовые структуры государства – армия, ФСБ, МВД, Генеральная прокуратура и др. – выступают так же, как корпорации, имеющие серьезные политические амбиции и влияние, которое непублично и имеет собственную внутреннюю логику. Пресловутая тема борьбы с коррупцией, которая стала одной из важнейших в общенациональной повестке дня, показала, как возможна резкая эскалация административной конкуренции: ведомства выдвигали свои планы борьбы с этим социальным злом, фиксируя ту перспективную

роль, которую могли бы выполнить только они. Видимо понимая это, президент не отоблагодарили ни одно из ведомств на данный фронт работы – был создан Совет по борьбе с коррупцией при главе государства. Таким образом, сложилась аналогичная назначению губернаторов ситуация – президент выступает главной инстанцией при решении всех практических вопросов, адресованных к властной системе, замыкает на себя всю ответственность по борьбе с коррупцией.

Ключевой тенденцией политического развития современной России, на наш взгляд, является *развитие «параллельных функций» между «старыми» (то есть функционирующими как конституционные в России с 1993 г.) и «новыми» политическими институтами*. Так, очевидно, что Общественная палата РФ стала местом, где постоянная дискуссия – норма жизни, где подвергаются пристальному анализу вносимые в парламент законопроекты, обсуждаются актуальные политические события, затрагивающие жизненные интересы граждан. В то же время Государственная дума, которая, по меткому выражению ее председателя Б.В. Грызлова, – «не место для дискуссий», при сократившемся количестве представляющих общество политических партий, стала голосовать консолидированно, практически во всем поддерживая действующий курс правительства. Получается, что Общественная палата стала выполнять представительские функции российского общества, в чем-то заменяя, по сути, функционал Государственной думы.

Государственный совет, созданный по инициативе президента как уступка губернаторам за запрет их участия в работе Совета Федерации, получил такой формат назначения президиума, который позволяет манипулировать повесткой дня заседаний и существенно сдерживать амбиции региональных лидеров. Совет Федерации значительно теряет свои политические позиции, превращаясь в «палату лордов», мало связанных с интересами региона, который они представляют. В Совете Федерации уже нет таких дискуссий, как ранее (трудно представить сейчас повторение ситуации конца 1990-х гг., когда сенаторы отказывали главе государства в поддержке его кадровых назначений). Параллельно конституционно сформированному Совету Федерации действует сейчас не только Государственный совет, созданный по Указу Президента РФ, но и так называемый Совет законодателей, объединивший с 2001 г. глав законодательных собраний всех российских регионов. Таким образом, наблюдается стремление федерального центра держать региональных руководителей на контроле, в том числе и через их участие в работе таких консультативно-совещательных органов, которыми, по сути, и являются Госсовет и Совет законодателей.

Деятельность Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти в стране отчасти также дублируется. Это касается работы



Совета по ПНП, который помимо собственно разработки идеологии и планов ПНП осуществляет непосредственное руководство мероприятиями в таких социально значимых сферах, как здравоохранение, образование, жилищное строительство и сельское хозяйство. Кроме того, наряду с данным советом динамику выполнения ПНП контролирует Президиум Госсовета РФ, дополняя, таким образом, механизм обратной связи с регионами.

Отмеченная выше тенденция свидетельствует о значительном институциональном смещении в системе государственной власти России, связанном с появлением значительного количества внеконституционных органов, которые получили широкие возможности влияния на принятие политических решений. Это дает основание некоторым политологам указывать на неэффективность существующей конституционной системы власти, ограничение реальных возможностей парламента, снижение публичности и прозрачности в российской политике в целом. Так, например, известный британский политолог, профессор Ричард Саква полагает, что в современной России сложился особый тип режима, характеризующийся противоречием между принципами конституционного государства и административного режима. При этом «доминирующие нормы параконституционного поведения формально не противоречат букве конституции, но подрывают дух конституционализма»⁸. Появление и функционирование таких институтов, как Госсовет, Совет по ПНП, Общественная палата, федеральные округа, он рассматривает как создание системы суррогатов, определяющих функционирование теневой сферы параконституционализма. Тандем бывшего президента В. Путина и действующего главы государства Д. Медведева он определяет как параконституционную инновацию, которая в дальнейшем значительно изменит реальное соотношение сил: «Россия формально останется президентско-парламентской республикой, но фактически управлять страной будут как парламентской республикой»⁹.

Это мнение разделяет и российский политолог Н. Петров, который использует иной термин, определяющий процесс появления новых внеконституционных институтов власти, – «субституционализация»¹⁰. По его мнению, эти субституты, будучи суррогатами конституционных, не обладают собственной легитимностью и своим существованием обязаны только президенту. Это делает их чрезвычайно уязвимыми с позиции статуса и неполноценными с точки зрения их функциональности. Общий вывод сторонников данной позиции сводится к тому, что такие «субституты» или «параконституционные» дополнения к Конституции не повышают ее эффективность (как это, возможно, предполагалось изначально авторами подобных инициатив), а наоборот, тормозят развитие устойчивого консти-

туционного строя, появление живой гражданской культуры и гражданского общества.

В заключение хотелось бы отметить наметившиеся противоречия в системе российской государственной власти в связи с появлением и развитием новых институтов. Во-первых, происходит усиленная бюрократизация текущей деятельности как исполнительной, так и законодательной власти. Дополнительные согласования и новые процедуры взаимодействия между ведомствами, увеличение времени прохождения документов и др. – все это создает мощную основу для «разбухания» аппаратов и неэффективного использования ресурсов (особенно примечательна в этом отношении параллельная работа Правительства РФ и Совета по ПНП, а также Государственной думы и аппарата Общественной палаты). Во-вторых, явно прослеживается «размывание» ответственности конкретных ведомств и должностных лиц за формулирование стратегии конкретных политических мероприятий и их реализацию (об этом свидетельствуют такие функциональные сбои, как массовые социальные протесты в результате непродуманной монетизации в 2005 г., «алкогольный» кризис 2006 г. с введением новой системы маркировки и учета алкогольной продукции и др.). В результате расширения институциональных возможностей ухода от ответственности увеличивается риск некорректных решений большого масштаба. В-третьих, отсутствие конституционного статуса новых институтов ведет к тому, что они выступают как дополнительные и, возможно, не имеющие большого политического будущего. Это дает основание некоторым политическим акторам в России и за рубежом рассматривать их как «подпорки» реальных институтов представительной и исполнительной власти.

Однако, на наш взгляд, есть в данном процессе и некоторые положительные моменты. Появление и активная деятельность Общественной палаты привлекли внимание к правозащитной деятельности, дали возможность представителям гражданского общества выступить с твердой позицией по ряду социально значимых сюжетов («дело рядового А. Сычева», «дело водителя О. Щербинского» и др.). Совет по ПНП продемонстрировал реальные возможности по выстраиванию долгосрочных стратегий развития с опорой на новый менеджерский инструмент – проектное управление. Государственный совет, функционирующий на регулярной основе, позволил укрепить региональную политику федеральной власти, обеспечить вовлечение в общенациональный процесс стратегирования региональные элиты. Таким образом, можно предположить, что новые политические институты выполняют некоторые функции, возложенные на конституционные институты власти, акцентируя «обратную связь» с объектами управления (обществом в целом, НКО, региональными руководителями, отраслевой бюрократией и корпорациями). В этом прослеживается своеобразный *политический*



*аутсорсинг*¹¹ – специально сформированным политическим институтам передаются функции конституционно закрепленных институтов с тем, чтобы полнее использовать потенциал конкурентной среды и добиться эффективности политических процессов. Главная угроза стабильного существования этих новых институтов и системы государственной власти в целом – переход к полному замещению функций конституционных органов власти, повышение конфликтности в их взаимодействиях. Все это ведет к нестабильности и разрушению государственного строя. Поэтому сейчас весьма актуально наряду с расширением возможностей новых политических институтов развивать и закреплять условия реальной конкуренции: в электоральном процессе, в экономических отношениях, в сфере социально-политических взаимодействий общественных структур.

Примечания

- ¹ Данное кадровое решение становится более понятным в ретроспективной логике реализации схемы «преемничества» в течение 2007–2008 гг. Выбор Д.А. Медведева в качестве кандидата на пост главы государства и укрепление его реального политического веса возможностями контроля масштабных по затратам и социальной значимости государственных программ продемонстрировало политической элите основные административные и кадровые ориентиры команды В.В. Путина.
- ² См.: *Карачева Е.* Ночь на размышление // *Время новостей*. 2008. 11 нояб. № 208.; *Ирин Ю.* Генерал Бульбов готов застрелиться, если следствие докажет незаконные прослушки // *Коммерсантъ*. 2008. 1 нояб. № 201(3777).
- ³ *Макаркин А.В.* Российские элиты и кремлевские атомы // *Pro et contra*. 2007. № 4–5(38). С. 25.
- ⁴ Хронологически этот процесс выглядит так: «2001 г. – закон о партиях, вводящий монополию партий на участие в выборах по спискам; повышение отсекающего барьера (2002 г., но с отложенным вступлением в силу); запрет на участие в избирательных объединениях общественных организаций (2003 г.); второе повышение минимальной численности партий (2004 г.); запрет на участие в избирательных объединениях общественных организаций (2003 г.); второе повышение минимальной численности партий (2004 г.); запрет депутатам выходить из фракций (2004 г.); отказ от одномандатных округов и запрет боков на выборах в Госдуму (2005 г.), а также в региональные собрания; изменение порядка регистрации партий и кандидатов, выразившееся в уже-

- сточении требований к сбору подписей и фактическом повышении суммы избирательного залога (2005 г.)». (*Макаренко Б.И.* Новый закон о выборах и эволюция режима // *Pro et contra*. 2006. № 1(31). С. 100–101).
- ⁵ Протесты против монетизации льгот продемонстрировали, что, несмотря на попытки некоторых федеральных чиновников перевести стрелки на региональные власти, граждане, согласно социологическим опросам, сочли виновными в своих бедах в большей степени Москву, а уж потом своих местных начальников. См.: *Петров Н.В.* Корпоративизм vs регионализм // *Pro et contra*. 2007. № 4–5(38). С. 89.
 - ⁶ Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» № 825 от 28 июня 2007 г.
 - ⁷ 22 января 2006 г. на телеканале РТР была показана авторская программа А. Мамонтова «Шпионы», которая «объяснила» логику изменения законодательства о регистрации и деятельности НКО в России. Принятый Федеральный закон РФ № 18-ФЗ «О внесении изменения в некоторые законодательные акты РФ» существенно усложнил порядок функционирования НКО в России. См.: *Гнездилова О., Звягина Н.* Свобода ассоциаций в России. До 18 апреля 2006 года и после // *Вестн. публичного права*. 2006. № 16. С. 7–11.
 - ⁸ *Саква Р.* Подотчетность, конституционализм и некоторые модели власти в посткоммунистической России // *Сравнительное конституционное обозрение*. 2008. № 2(63). С. 68–69.
 - ⁹ Там же.
 - ¹⁰ «Субституты – Госсовет и больше десятка консультативных советов при президенте, Совет безопасности, Общественная палата, полпреды президента в федеральных округах и их администрации, спецпредставители президента, общественные приемные и др. – не могут играть самостоятельной роли и служить каркасом политической системы, структурировать ее, обеспечивать стабильность» (*Петров Н.* Субституты институтов // *Отечественные записки*. 2007. № 6(40). С. 66).
 - ¹¹ Аутсорсинг (от англ. *outsourcing* – внешний источник) – передача организацией определенных бизнес-процессов или производственных функций на обслуживание другой компании, специализирующейся в соответствующей области. В отличие от услуг сервиса и поддержки, имеющих разовый, эпизодический, случайный характер и ограниченных началом и концом, на аутсорсинг передаются обычно функции по профессиональной поддержке бесперебойной работоспособности отдельных систем и инфраструктуры на основе длительного контракта (не менее 1 года).