

## Укрепление вертикали власти: правовые основы и политическая практика

*Е. Н. Ермаков*

*Государственное бюджетное общеобразовательное учреждение г. Москвы  
«Школа № 536»*

Автор ставит перед собой цель рассмотреть не столько причины, задачи и следствия политической модернизации, получившей общее название «укрепление вертикали власти», сколько правовое и политическое содержание этих процессов, которые в конечном итоге к 2012 г. кардинально изменили конфигурацию политической системы России. Реформированная вертикаль власти, по мнению автора, представляет собой иерархически организованную систему государственной власти и управления, основанную на исполнительной вертикали, в которую, по сути, встроена законодательная власть, реализующая функцию легитимации решений органов исполнительной власти.

*Ключевые слова:* вертикаль власти; федеральный округ; полномочный представитель Президента Российской Федерации; укрупнение субъектов Федерации; перераспределение властных ресурсов.

Одним из первых шагов на пути к модернизации политической системы, предпринятых в 2000 г. командой нового лидера страны В. В. Путина, стало создание семи федеральных округов и введение института полномочных представителей Президента Российской Федерации в них. Согласно Указу Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», введившему новую государственную должность, полпред «является должностным лицом, представляющим Президента Российской Федерации в пределах соответствующего федерального округа», и «обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа» [1, ст. 1]. Текст этого нормативного документа прямо указывает на цель создания нового политического института:

обеспечение «реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений» [1].

В широком смысле данный институт стал наращиванием исполнительной ветви власти, ранее усиленной президентством. Показательно, что Конституция РФ относит осуществление федеральной государственной власти на всей территории страны к полномочиям президента и правительства («Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации» [2, ст. 78]), а также прямо указывает на то, что они могут

осуществлять свои полномочия посредством органов государственной власти и должностных лиц. Кроме того, права президента в области формирования и обеспечения взаимодействия органов государственной власти определяет статья 80, характеризуемая некоторыми правоведами как «набор скрытых полномочий Президента» [3].

По большому счету, Конституция РФ содержит несколько прямых указаний на то, что президент может создавать структуры, распространяющие и усиливающие его власть в любом направлении по своему усмотрению, более того, основной закон очерчивает и круг организационных возможностей для творения и перестроения главой государства любого элемента структуры административной системы. Соответственно, большинство правоведов (см., напр., [4; 5] и др.) отмечают правомерность и конституционность создания федеральных округов и института полномочных представителей; некоторые из них считают, что это решение президента преследовало в первую очередь цель «оптимизации функционирования в Российской Федерации системы территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, а равно... усиления контроля за системой территориальных органов федеральными органами исполнительной власти» [4].

Вместе с тем часть исследователей утверждают, что рассматриваемые действия президента по сути могут быть интерпретированы как поспание конституционной нормы, фиксирующей федеративное устройство России: замена административно-территориального деления на субъекты Федерации альтернативным разбиением, отнимающим у субъектов некоторые федеративные свободы и полномочия и перестраивающим страну под задачи усиления власти президента (см.: [6, с. 226]). Мы полагаем, что такое суждение нельзя отвергать

как бесосновательное. С одной стороны, президентский указ от 13.05.2000 № 849 не лишает субъектов РФ ни одного из тех признаков, которыми их наделяет Конституция (территории, органов власти, собственных законов), но с другой, федеральные округа, как и военные или пограничные, задумывались в качестве президентского инструмента управления и контроля за действиями органов исполнительной власти на территории России. Система федеральных отношений из полицентричной и горизонтальной превратилась в моноцентричную вертикальную, став базой для осуществления управленческих полномочий исполнительной власти и президента в регионах.

Следует отметить, что введению института полномочных представителей предшествовала попытка администрации Б. Н. Ельцина создать административные коллегии, призванные представлять Президента РФ в каждом из регионов. Основной их функцией была согласовательная: главная задача, которую они должны были решить, — совершенствование функционирования полицентричной государственной административной системы, координация действий органов исполнительной власти как на горизонтальном (межрегиональном), так и на вертикальном (федеративно-региональном) уровне. Это нововведение не стало эффективным с точки зрения восстановления и усиления управленческих полномочий главы государства на всей территории страны, поскольку полномочные представители Президента РФ в регионах «постепенно в большинстве своем превратились в малозначимые фигуры при губернаторах» [3]. Однако причина, на наш взгляд, не только в нерешительности действий администрации Ельцина по модернизации региональной политики, но и в том, что первый президент и его команда ставили перед ней совершенно не те задачи, с которыми инициировал управленческую реформу Путин.

Последний, по его собственным словам, не стремился (в отличие от Ельцина) к гармонизации внутрифедеративных отношений и развитию федерализма, но ориентировался на цель укрупнения «структур президентской власти в территориях», интерпретируя это как условие «для упрочения федерализма» [7, с. 3]. Такой подход дал некоторым аналитикам основание заявить, что реформа начала 2000-х гг. — только первый этап реформирования всего дизайна российского федерализма, который должен был завершиться укрупнением субъектов Федерации и образованием конфедерации с семью федеральными округами в составе [8]. Однако, на наш взгляд, такое суждение безосновательно хотя бы в силу того объективного обстоятельства, что создание федеральных округов — это не столько территориально-административное, сколько политико-административное переустройство системы властных отношений.

Укрупнение субъектов Федерации стало очередным этапом реформирования. В частности, 17 декабря 2001 г. был принят и вступил в силу подготовленный по инициативе президента Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», который создавал правовую основу для изменения конфигурации регионов России. Несмотря на то, что укрупнение не было приоритетной задачей реформ, оно состоялось. Однако главным направлением укрепления вертикали власти оставалось создание и упрочение модели управления регионами из федерального центра с применением инструмента полномочных представителей, которые задумывались как трансляторы властной воли и властных решений президента, с одной стороны, и как контролеры и мотиваторы их исполнения в регионах, с другой. Действительно, укрупнение регионов не решает,

например, такой задачи, как контроль за эффективностью использования их финансовых, экономических и кадровых мощностей, за исполнением указов президента и постановлений правительства и т. д., поэтому этап реформы, связанный с политико-административным переустройством, не является прямым и необходимым следствием учреждения института полномочных представителей.

Косвенно наши выводы подтверждаются кадровым выбором президента: на должности полномочных представителей Путин назначил опытных, но управляемых и исполнительных государственных чиновников зрелого, но относительно молодого возраста. По большому счету, это отразило его стремление найти грамотных и опытных исполнителей своей воли, но не состоявшихся политиков и администраторов, авторитет и самостоятельность которых могли таить в себе угрозу срыва укрепления вертикали из-за усиления региональных элит и региональной составляющей политики (см.: [3]). Подчеркнем также, что выбор президента был и остается иллюстрацией ключевых приоритетов его кадровой политики: исполнительность, профессионализм, способность понимать и отстаивать интересы главы государства и его команды, а также личная преданность конвертируются Путиным в доверие к кандидату, поэтому играют ключевую роль в выборе из числа претендентов на ответственную должность.

Полномочные представители президента, в соответствии с Положением о них, заняли отведенное им место в системе исполнительной власти, став усиливающим рычагом именно этой ветви. Особый статус данной должности придает то, что полпреды подчиняются только президенту и подотчетны исключительно ему. При этом немаловажно, что полномочный представитель имеет заместителей и собственный аппарат, но все кадровые решения тем не менее

принимаются на федеральном уровне: «Назначение на должность заместителей полномочных представителей Президента Российской Федерации... освобождение их от должности, а также применение к ним мер поощрения и дисциплинарного взыскания осуществляются Руководителем Администрации Президента Российской Федерации» [1, ст. 4].

Таким образом, в правовом, организационном и, главное, политико-идеологическом отношении полномочный представитель является опорой властной вертикали и проводником политики президента и правительства в федеральных округах и регионах. К основным задачам полпреда, в соответствии с Положением о нем, относятся *организация реализации* в подведомственном ему округе «основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации» [1, ст. 5], и кадровых решений президента, а также *контроля* «за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти» [1, ст. 5]. В политическом и управленческом отношении главная функция полномочных представителей — президентский политический контроль, экономический и финансовый аудит. Полпреды должны докладывать президенту о состоянии дел в регионах, организовывать и обобщать данные мониторингов социальной, экономической и политической сферы, представлять исчерпывающие отчеты «о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе» [1, ст. 5], а также вносить свои предложения, оптимизирующие реализацию тех или иных направлений государственной политики в округах. Полномочные представители служат одним из инструментов, посредством которых президент обеспечивает и контролирует состояние национальной безопасности в федеральных округах, причем, как следует из текста Положения, во всех сферах:

политической, информационной, правовой, экономической, демографической, продовольственной и др. Можно утверждать, что часть функций президента по обеспечению национальной безопасности делегирована полпредам.

Координация работы федеральных органов власти, в том числе силовых ведомств, таких как МВД, прокуратура, налоговые органы и др., — еще одна президентская функция, порученная полномочным представителям для реализации на уровне федеральных округов. У полпредов есть рычаги влияния на силовые структуры, причем как в кадровом, так и в организационном отношении, не считая важнейшей задачи: президентского контроля за деятельностью всех органов власти на подведомственной территории. Эта первостепенная функция выражена следующей формулой: полномочный представитель «анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в указанных органах, вносит Президенту Российской Федерации соответствующие предложения» [1, ст. 6]. Данная составляющая функций президента, реализуемых через полпредов, поддержана рядом решений о создании окружных подразделений различных силовых структур (МВД, Генеральной прокуратуры, Министерства юстиции и др.).

Роль полномочных представителей в усилении власти президента в округах изначально была весьма значимой, но еще более возросла после внесения в 2004 г. изменений в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В соответствии с Указом Президента РФ от 27 декабря 2004 г. № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего

исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации», к числу полномочий полпредов добавилось представление Администрации Президента РФ предложений по кандидатурам на должность высшего должностного лица субъектов Федерации [9].

Полномочные представители президента также наделены рядом функций и прав, касающихся взаимодействия с институциональными субъектами политической системы (политическими партиями, религиозными организациями, средствами массовой информации), со структурными элементами и акторами гражданского общества (органами местного самоуправления, общественными организациями, представителями местного сообщества).

Следующая решающая функция полномочного представителя — интеграция и согласование интересов между регионами, федеральным округом и федеральным центром. В широком смысле слова интеграция интересов — одна из ключевых политических обязанностей института полпредов. Сама идеология рассматриваемой должности, равно как и все иные гласные и негласные ее функции, конфигурируют эту таким образом, что полномочный представитель представляет и отстаивает интересы президента и федерального центра в регионах, а не наоборот. Данная функция выступает президентским противовесом смыслу деятельности и кругу обязанностей Совета Федерации, идеология и цель существования которого восходит к идее представления интересов регионов (как субъекта коллективной политики и коллективного федеративного права) и их населения на уровне государства. Таким образом, появление полномочных представителей — это шаг не к преобразованию российского федерализма, а к унитарному усилению федерального центра.

Менее чем через год был сделан еще один правовой и политический шаг к наращиванию значимости и веса

полпредов: принят Указ Президента РФ от 24 марта 2005 г. № 337 «О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах», предписывающий и регулирующий создание и функционирование совещательных органов, содействующих реализации полномочий президента. В институциональном отношении этот орган не является структурным элементом властной вертикали. Вместе с тем он сам по себе подчеркивает значимость полномочного представителя, наделяет его дополнительным политическим весом; кроме того, функции совета подчеркивают, очерчивают и конкретизируют полномочия полпредов в сфере организации и координации социальной и политической жизни в федеральных округах (см.: [10]). Состав совета также акцентирует политический вес полпреда и в некотором роде отражает присутствие президента в политической жизни округа через его представителя: членами совета являются руководители исполнительных органов государственной власти, заместитель Генерального прокурора РФ по федеральному округу, представитель Минрегионразвития по округу и т. п. («...персональный состав совета утверждается Руководителем Администрации Президента Российской Федерации по предложению полномочного представителя» [10, п. 5], т. е. состав совещательного органа формируется через те же процедуры, что и аппарат полпреда).

Совещательный характер данного органа с юридической точки зрения не позволяет ему реализовывать какие-либо полномочия в сфере принятия исполнительных решений. Вместе с тем задачи деятельности совета настолько политически значимы, что делают его своего рода базисом политической легитимности полномочного представителя и (в определенной степени) самой вертикали власти в федеральных округах.

Наше суждение подтверждается, в частности, следующей формулой Положения о советах: в число их задач и функций входят, среди прочего, «обсуждение проектов федеральных законов о федеральном бюджете... информации Правительства Российской Федерации о ходе исполнения федерального бюджета... основных вопросов кадровой политики в регионе (федеральном округе); обсуждение по предложению Президента Российской Федерации иных вопросов, имеющих важное государственное значение» [10, п. 4].

Таким образом, советы при полномочных представителях не ослабили, а усилили присутствие полпредов и самого президента в регионах, в политической, экономической и социальной сферах жизни страны и ее населения.

Обратим внимание, что президент делегировал полномочным представителям и те свои функции, что связаны с обеспечением законности и правопорядка (в том числе гаранта Конституции, прав и свобод граждан). Соответственно к задачам полпредов относится и контроль соблюдения законности в регионах, т. е. выполнения законов, а также президентских указов и правительственных постановлений. Напомним, что в начале 2000-х гг. из государственного бюджета выделялись немалые средства на реализацию ряда политически значимых государственных программ. Полномочный представитель не только имеет право, но и обязан следить за их исполнением, контролировать степень законности, целесообразности и эффективности использования федерального имущества и средств федерального бюджета. В этих целях он может реализовать свое право привлекать федеральные органы власти для проведения инспекционных рейдов и доступа в любые организации, находящиеся на территории округа.

Полномочные представители президента имеют доступ к государственным, в том числе правительственным,

системам связи и коммуникации; пользуются не региональными, а федеральными кадровыми, организационными и информационными ресурсами, а также государственной символикой. Место размещения аппарата полпреда определяется не региональными властями, а самим полномочным представителем [1, ст. 12—13]. Его жизнь и деятельность обеспечивается средствами федерального центра, чем не только подчеркивается его значимость, но и создается барьер, ограждающий от влияния со стороны региональных или местных властей или элит.

Таким образом, институт полномочного представителя президента в федеральных округах является ключевым политическим и административным инструментом усиления властной вертикали (причем по линии президентской и исполнительной власти), обеспечивающим перераспределение функций, полномочий, ресурсов и возможностей власти в системе *федеральный центр — регионы* в пользу федерального центра (см. также: [11—14]).

Следующим важным этапом реформы, направленной на усиление властной вертикали, стало изменение принципов и процедур формирования законодательных органов власти федерального уровня: Совета Федерации и Государственной Думы. Отметим, что в отношении Федерального Собрания оно носило конституционный характер, поскольку Конституция РФ 1993 г. закрепляет выборность нижней палаты парламента, не устанавливая конкретных процедур выборов, и оставляет способ формирования Совета Федерации в ведении законодателя (при соблюдении главного представительского принципа федерализма: представление интересов каждого субъекта Федерации двумя депутатами от региона).

В соответствии с Федеральным законом от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации

Федерального Собрания Российской Федерации», интересы регионов в Совете Федерации представляли главы исполнительных и законодательных органов власти каждого региона. Однако в конце 1990-х гг. эти лица оказались неспособны полноценно работать в Совете Федерации, причем не из-за пренебрежения своими обязанностями, а в силу исключительной загруженности работой в регионах. Данное обстоятельство стало одним из основных официальных мотивов, которые подвигли президента к изменению порядка и процедуры формирования Совета Федерации: 5 августа 2000 г. им был подписан Федеральный закон № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». В соответствии с новым законом, каждый регион по-прежнему имел по два представителя в верхней палате парламента: одного из них избирало законодательное собрание региона, а второго назначал его глава. Таким образом, по сути выборность Совета Федерации сохранилась, а поскольку глава региона был выборным лицом, источником назначения делегатов оставалась его властная воля, с точки зрения политического смысла воплощавшая в себе властную волю населения субъекта РФ. Однако вскоре система губернаторских выборов также была заменена новой, в соответствии с которой губернаторов стали назначать из федерального центра.

Следует отметить, что за время действия принципа избрания губернаторов на основе всеобщего равного избирательного права граждан регионов отчетливо проявились тенденции «электоральной нормальности». Иными словами, если в середине 1990-х гг. главы субъектов Российской Федерации действовали абсолютно бесконтрольно и на них не влияли ни федеральный центр, ни региональные сообщества граждан, ни политические партии, то

к началу 2000-х гг. возросло гражданское давление, контроль гражданского общества за деятельностью губернаторов приобрел качества последовательности и всеобщности, что привело к росту так называемого коэффициента сменяемости глав регионов (в 2002 г. он составлял более 40 % [15]). При этом население большей части регионов при выборах губернаторов действовало рационально, отдавая предпочтение зарекомендовавшим себя в регионе политическим деятелям и работникам управления, за исключением особых случаев проявления симпатии к политикам с харизмой федерального уровня (чаще всего основной причиной такого электорального выбора становилось катастрофическое социально-экономическое положение в регионе и желание граждан использовать «последний шанс» исправления ситуации). Таким образом, до 2004 г. Россия развивалась в направлении усовершенствования федеративной демократии и построения системы сдержек и противовесов *федеральный центр — регионы*.

После трагических событий 1 сентября 2004 г. в Беслане, послуживших толчком к решительным действиям со стороны центра, властная вертикаль была дополнительно усилена институтом назначаемых из столицы губернаторов. Это неожиданное для многих аналитиков решение, озвученное президентом в сентябре, было кодифицировано Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”». Политическая риторика этого решения содержала следующие послышки: «Главная цель реформирования

состояла в необходимости восстановления властной вертикали, повышения ответственности региональных руководителей перед федеральным центром и эффективности системы государственного управления всех уровней, а также создании благоприятных условий для формирования полноценной партийной системы. В результате этой перестройки органы исполнительной власти в центре и на местах должны заработать как целостный соподчиненный единый организм» [16, с. 87].

В период действия первой редакции Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ и аналитики, и граждане называли установленную им процедуру «назначением», хотя президент только предлагал законодательному органу субъекта Федерации кандидатуру потенциального главы региона. Теоретически и на законных основаниях законодательный орган мог ее отвергнуть, однако действовавший порядок и политическая практика предопределяли утверждение кандидатуры, выдвинутой президентом, большинством регионального парламента. При этом процедура «назначения» губернатора из двух источников, в соответствии с ее политической сущностью и смыслом, усиливала исполнительную вертикаль, однако, согласно правовому содержанию, возлагала ответственность за деятельность губернатора на его посту не на президента, а на парламент региона. Тем не менее анализ поведения губернаторов, наделенных полномочиями глав исполнительной власти регионов, показал: большая часть из них досрочно прекращали свои полномочия, чтобы добиться решения президента о пролонгировании легислатуры. Иными словами, на деле проявился искомый федеральной властью эффект: де-юре назначение губернаторов возлагало ответственность на законодательный орган субъекта региона, но де-факто кандидат в губернаторы не соотносил себя

с волеизъявлением элит и населения своего субъекта, полностью связывая перспективы своего назначения с персональным решением президента.

Благодаря поправкам к закону 2004 г., на уровне губернаторов и полномочных представителей вертикаль власти превратилась во властную пирамиду с единым центром принятия решений, в основе которых лежала конвертация преданности и исполнительности главы региона в доверие со стороны президента. Более того, даже отрешение губернатора от должности обосновывалось формулировкой «в связи с утратой доверия президента» (именно по этой причине впервые был уволен глава Корякского АО В. А. Логинов, а наибольший резонанс вызвало такое обоснование отставки мэра Москвы Ю. М. Лужкова).

За время действия рассматриваемой поправки к закону № 184-ФЗ федеральному центру удалось осуществить почти полную ротацию региональных элит: к 2010 г. он «почти полностью избавился от губернаторов, легитимность которых проистекала не только из президентских указов, но и от избравшего их населения региона, и практически полностью — от тех, кто периодически позволял себе оспаривать те или иные решения центра (Ю. М. Лужков, М. Ш. Шаймиев, М. Г. Рахимов)» [17, с. 125]. Властные полномочия перешли к лояльным федеральному центру губернаторам, почти не связанным с региональными, в том числе национальными, элитами, не пользующимся доверием населения и по сути реализующим волю Президента и Правительства РФ в своих регионах.

В течение всего периода укрепления вертикали власти за счет «назначаемости» губернаторов большая часть населения России отрицательно относилась к этому решению президента и рассматривала его в контексте отказа от демократизации политической системы России. Так, опрос, проведенный



Фондом «Общественное мнение» в январе 2012 г., показал, что 60 % россиян с оптимизмом отнеслись к возвращению принципа выборности губернаторов в российскую политику [18]. Аналитики отмечали, что «легитимность выборности губернаторов в общественном сознании не была обусловлена исключительно политическим моментом. На всем протяжении второй половины 2000-х гг. население, скорее, поддерживало выборность губернаторов, чем их фактическое назначение» [17, с. 122—123]. Об этом свидетельствует то, что доля сторонников назначения губернаторов с 2004 по 2012 г. не превышала 25 %.

В 2012 г. процедура замещения губернаторской должности снова была пересмотрена. Сегодня действует так называемый порядок «президентского фильтра»: политические партии могут выдвигать своих кандидатов, которые должны быть поддержаны соратниками по партии, а в некоторых регионах предусматривается порядок самовыдвижения. При том что абсолютное политическое доминирование партии власти в законодательных органах всех регионов почти исключает возможность выдвижения кандидата от оппозиционной партии, «президентский фильтр» становится дополнительным препятствием к появлению губернатора, независимого от федерального центра. Таким образом, действующий порядок выдвижения и выборов кандидатов в губернаторы «существенно ограничивает известные принципы всеобщих прямых выборов и ставит вопрос о том, насколько, в целом, демократизируется эта процедура в сравнении с прежней» [19, с. 63].

Следующим немаловажным направлением реформ, нацеленных на укрепление вертикали власти, стали изменения в законодательстве: избирательном и регулирующем создании и деятельность политических партий в РФ.

К началу первого срока осуществления Путиным президентских полномочий партийная система новой России прошла относительно короткий по времени, но емкий по содержанию и значительный по результатам путь становления и развития: от авторитарной однопартийной (1990—1995) к системе «избыточной демократии» (1995—1998) и далее к периоду формирования и укрепления внутри нее партии власти. Последнее постепенно привело к смене политического смысла и функций партийной системы: уже в конце 1990-х — начале 2000-х гг. она стала одной из опор в системе властной вертикали, одним (но не основным) из инструментов восстановления авторитарной бюрократии [20].

Принятие в 2001 г. Федерального закона № 95-ФЗ «О политических партиях» обозначило переломный момент в партийном строительстве и развитии партийной системы России. Этот закон послужил правовой основой складывания имитационной многопартийной системы с фактическим доминированием партии власти, способствовал беспрепятственному восхождению последней к статусу электорального монополиста, что на деле означало взаимопроникновение исполнительной и законодательной ветвей власти с переходом законодательной инициативы к исполнительным органам (подробнее см.: [21; 22]).

Следующей вехой на пути придания партийной системе функции опоры вертикали исполнительной власти стала избирательная кампания 2003 г. Она продемонстрировала управленческий эффект укрепления вертикали в сфере законодательной власти (см.: [22, с. 129]), но также показала, что смешанная система оставляет простор для инициативы по созданию оппозиционных партий и для проникновения нелояльных исполнительной власти депутатов в состав Государственной Думы.

Только переход к пропорциональной системе выборов в сочетании с изменениями в законодательстве о партиях позволил исполнительной власти сосредоточить инициативу партийного строительства в руках федеральной элиты, а также создать преимущественные электоральные условия для партии власти и ее членов. По сути, после 2004 г. предвыборные кампании на федеральном и региональном уровнях стали проходить при концентрации всех административных и информационных ресурсов вокруг лидера региона и партии власти. Как пишет А. В. Баранов, такая стратегия «обслуживает интересы федеральной исполнительной власти, обеспечивает монопольный контроль над СМИ. Автономные от власти партии снижают статус от системной оппозиции к формальной, а радикальная их часть теряет право участия в выборах» [23, с. 240].

Под воздействием федеральной исполнительной элиты законодательство о выборах продолжало трансформироваться: на уровне закона было введено вето на агитацию против всех кандидатов (по сути, на протестную агитацию и контрагитацию), отменена строка в бюллетенях, позволявшая гражданам голосовать «против всех», изменены принципы и «квоты» использования партиями государственных информационных ресурсов, запрещено формирование межпартийных предвыборных блоков. Все это не только полностью изменило дизайн партийной системы, но и оставило партиям и партийным лидерам только одну тактику выживания в политической системе и продолжения политической деятельности: заключить соглашение о лояльности с федеральным центром и административной элитой, представляющей его в регионах.

Еще одним направлением укрепления вертикали власти стал партотенез федеральной политической элиты

с конечной целью сформировать партию власти и закрепить за ней доминирующие позиции в партийной подсистеме политической системы (подробнее см.: [22; 24]).

В результате успешного партийного строительства административной элиты уже к 2008 г. оформился институциональный базис политического режима «управляемой демократии» [25, с. 172—173]. Подобное понимание стабилизации политической системы преподносится электорату (через подконтрольные политической элите средства массовой информации) как общественное благо, соответствующее потребностям и интересам абсолютного большинства россиян, поэтому триумфальное возвышение партии власти и постепенная монополизация ею пространства принятия законодательных решений встречают одобрение большинства граждан [26].

Закрепление партии «Единая Россия» на позициях доминирующего компонента партийной системы позволяет исполнительным органам власти провести через парламент и превратить в действующий закон любой законопроект, инициируемый президентом или правительством, и при необходимости заблокировать законодательные инициативы оппозиционных политических сил. «Единая Россия» стала опорой вертикали исполнительной власти в законодательной сфере, а административный ресурс, которым она может распоряжаться в качестве инструмента воздействия на электоральное поведение граждан, только увеличивается [27, с. 30]. Сегодня позиции этой партии столь сильны и основательны, что она ограничивает свою предвыборную агитационную деятельность, самопозиционируясь как организация, пребывающая «вне реальной политической конкуренции» [28].

Укрепление вертикали власти в законодательной сфере (и принятие соответствующих законодательных решений)

возымело желаемый федеральными элитами эффект: сужение политического спектра (см.: [29]) и корпоративизацию тех партий, которые сохранили свое место в пространстве политической системы и законодательной власти. Они более или менее отчетливо очертили границы своей идеологической ориентации, окончательно сложились их отношения с исполнительной властью (установлена допускаемая ею степень «независимости партии от других институтов и организаций, действующих внутри или за пределами страны» [30, с. 91]). Однако облик современной партийной системы России определяется в первую очередь не идеологическими ориентирами партий, а завершением процессов профессионализации партийных организаций. Сначала партия власти, а затем и другие за последнее десятилетие стали «электорально-профессиональными организациями». Их члены на профессиональной основе реализуют не столько программные установки своих партий, сколько интересы тех или иных групп влияния в законодательной и административной сферах, а сами партии превратились в «фирмы по оказанию политических услуг, своего рода лоббистские конторы, принимающие заказы на продвижение в органах власти определенных интересов» [31, с. 70].

Следующим законодательным решением, обеспечившим закрепление эффекта упрочения вертикали власти, стало повышение избирательного ценза прохождения в Государственную Думу для партий — участников электоральной гонки. Эта законодательная и политическая деятельность позволила федеральной административной элите усилить свои доминирующие позиции в региональных политических и экономических пространствах, нейтрализовав многие другие политические силы (см.: [22, с. 128—129]).

Подводя итог, нельзя не согласиться с выводом Т. В. Растимешиной: «В “смутных” условиях все инструменты применяются для того, чтобы укрепить власть как “вещь в себе”, поэтому любая форма власти в России рано или поздно кренится на сторону абсолютизма» [32, с. 77]. В свете этого укрепление вертикали власти по политическому содержанию представляет собой не только (и не столько) преобразование административно-территориального устройства государства, но прежде всего усиление и упрочение исполнительной власти во главе с президентом, перераспределение властных ресурсов и полномочий в пользу этой ветви власти.

### Литература

1. Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849) // ГАРАНТ: Информационно-аналитический портал. URL: <http://base.garant.ru/12119586/> (дата обращения: 13.03.2015).
2. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с поправками). Глава 3 // Сайт Конституции РФ / НПП «Гарант-Сервис». Соп. 2003—2015. URL: [http://constitution.garant.ru/rf/chapter/3/#block\\_3000](http://constitution.garant.ru/rf/chapter/3/#block_3000) (дата обращения: 15.03.2015).
3. **Краснов М. А.** О некоторых конституционно-правовых аспектах создания института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах // Полпреды президента: проблемы становления нового института / НИ-ИСС МГУ им. М. В. Ломоносова [Электронный ресурс]. Серия: Научные доклады. 2001. № 3 (январь). URL: <http://niiss.ru/krasnov.shtml> (дата обращения: 17.11.2015).
4. **Семенов А. В.** Конституционно-правовые основы функционирования института полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // Credo new: Теоретический философский журнал [Электрон. изд.]. 2001. № 3 (27). URL: <http://credonew.ru/content/view/253/26/> (дата обращения: 17.11.2015).
5. **Ковешников Е. М.** Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: Норма, 2002. 272 с.
6. **Медушевский А. Н.** Сравнительное конституционное право и политические институты. М.: ГУ ВШЭ, 2002. 512 с.

7. **Путин В. В.** Какую Россию мы строим: Выступление при представлении ежегодного Послания Федеральному собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года, г. Москва // Российская газета. 2000. 11 июля. С. 1—3.
8. **Некрасов С. И.** Федеральные округа — новое звено в вертикали российской власти // Журнал российского права. 2001. № 11. С. 18—24.
9. Указ Президента Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» // Российская газета. Федеральный выпуск [Онлайн-версия]. 2004. № 3666. URL: <http://www.rg.ru/2004/12/29/gubernatori-dok.html> (дата обращения: 20.03.2015).
10. Указ Президента РФ от 24 марта 2005 г. № 337 «О советах при полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральных округах» // ГАРАНТ: Информационно-аналитический портал. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/187995/> (дата обращения: 18.11.2015).
11. **Ким Н. Ф.** Причины укрепления вертикали исполнительной власти в современной России // Молодой ученый. 2012. № 4. С. 320—323.
12. **Галкина Е. В., Косов Г. В.** Укрепление вертикали власти и проблемы развития гражданского общества в РФ // Власть. 2008. № 9. С. 3—5.
13. Глобальные вызовы, угрозы и опасности современности. Приоритеты политики обеспечения национальной безопасности России / Под ред. А. В. Возженикова. М.: Изд-во РАГС, 2008. 224 с.
14. **Липатов Э. Г.** Правовые проблемы «ручного» управления в современной России // Власть. 2012. № 2. С. 32—34.
15. **Туровский Р. Ф.** Итоги и уроки губернаторских выборов // Политика в регионах: губернаторы и группы влияния. М.: Центр политических технологий, 2002. С. 8—43.
16. **Примова Э. Н.** Реформа избирательной системы // Власть. 2009. № 9. С. 86—89.
17. **Реутов Е. В.** «Назначение» губернаторов в России: итоги эксперимента // Научные ведомости Белгородского государственного университета. 2012. № 13 (132). Вып. 23. С. 121—127.
18. Прямые выборы губернаторов // База данных ФОМ / Фонд «Общественное мнение». Сор. 2003—2011. URL: <http://bd.fom.ru/pdf/d02pvg12.pdf> (дата обращения: 24.03.2015).
19. **Савельев Г. Г.** О новом порядке замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Экономические и технические науки. 2012. № 1. С. 61—63.
20. **Гельман В. Я.** Эволюция электоральной политики в России: на пути к недемократической консолидации? // Второй электоральный цикл в России: 1999—2000 гг. М.: Весь мир, 2002. С. 10—42.
21. **Голосов Г. В.** Российская партийная система и региональная политика, 1993—2003. СПб.: Изд-во Европ. ун-та в Санкт-Петербурге, 2006. 304 с.
22. **Епифанов А. С.** Партийная система современной России как инструмент воспроизводства основных компонентов политического режима // Экономические и социально-гуманитарные исследования. 2015. № 2 (6). С. 126—132.
23. **Баранов А. В.** Электоральные процессы в России на федеральном и региональном уровнях: эффекты избирательной системы // Известия Алтайского государственного университета. 2013. Вып. 4 (80). Т. 2. С. 239—243.
24. **Ермаков Е. Н.** Идеология изменений конфигурации системы власти в период политических реформ 2000-х гг. // Экономические и социально-гуманитарные исследования. 2015. № 2 (6). С. 133—144.
25. **Коргунок Ю. Г.** Становление партийной системы в современной России. М.: Фонд «ИНДЕМ»: МГПУ, 2007. 543 с.
26. **Лихтенштейн А. В.** Политические партии и российский президентализм: границы применения теорий // Политическая наука. 2003. № 1. С. 13—32.
27. **Иванов В. В.** Партия Путина. История «Единой России». М.: ОЛМА Медиа групп, 2008. 342 с.
28. **Глебова И. И.** Беспартийная Власть и ее партийная организация // Политическая наука в современной России: время поиска и контуры эволюции. М.: РОССПЭН, 2004. С. 213—229.
29. **Сулакшин С. С.** Партийная и политическая система России и государственное управление: актуальный анализ. М.: Научный эксперт, 2012. 320 с.
30. **Janda K.** Political Parties: A Cross-National Survey. N.Y.: The Free Press, 1980. XVIII, 960 p.
31. **Пишцова С. Н.** Политика как бизнес: российский версия (II) // Полис. 2007. № 3. С. 65—77.
32. **Растимешина Т. В.** Культурное наследие Церкви в презентации великодержавной модели истории и образа «народной монархии» в современной России // Вестник МГАДА. Серия: Философские, социальные и естественные науки. 2012. № 5 (17). С. 76—85.

**Ермаков Евгений Николаевич** — педагог Государственного бюджетного общеобразовательного учреждения г. Москвы «Школа № 536». E-mail: [marsia.del.mare@yandex.ru](mailto:marsia.del.mare@yandex.ru)