

## ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-6-126-130  
УДК 323.22/.28(045)

## Особенности политической институционализации в России в начале XXI века

В.С. Карлаков

Финансовый университет, Москва, Россия  
<https://orcid.org/0000-0003-2417-2889>

## АННОТАЦИЯ

Статья посвящена исследованию особенностей политико-институциональных изменений в России в начале XXI в. Автор рассматривает политический институт как организацию с определенной структурой и функциями; формальные и неформальные взаимоотношения акторов, а под институционализацией понимает процесс организационного оформления и нормативного закрепления отношений, связанных с управлением, завоеванием власти, политическим участием. В 1990-е гг. Президентом Б.Н. Ельциным были заложены основы демократического развития страны. Тем не менее, следствием демократических реформ стало возникновение проблем, угрожающих экономической стабильности и целостности России. Автор определяет основные политико-институциональные изменения, направленные на укрепление центральной власти, изменение характера взаимоотношений между Центром и регионами, исполнительной и законодательной властью.

**Ключевые слова:** политические институты; вертикаль власти; институциональный дизайн; укрепление государственной власти; политические взаимоотношения центра и регионов; партия власти

**Для цитирования:** Карлаков В.С. Особенности политической институционализации в России в начале XXI века. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2020;10(6):126-130. DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-6-126-130

## ORIGINAL PAPER

## The Main Features of Political Institutionalisation in Russia in the early 2000s

V.S. Karlakov

Financial University, Moscow, Russia  
<https://orcid.org/0000-0003-2417-2889>

## ABSTRACT

The article presents the study of the features of political and institutional changes in Russia at the beginning of the 21st century. In the article, the author considers a political institution as an organisation with a specific structure and functions, as well as the “rules of the game” – formal and “informal” relationships between actors, and institutionalisation is the process of organisational formation and normative consolidation of relations associated with the process of management, the conquest of power, political participation. Foreign and Russian researchers noted that in the 1990s, President B. Yeltsin established the foundations for the country’s democratic development. Nevertheless, the consequence of democratic reforms was the emergence of problems that threaten the economic stability and integrity of Russia. The author defines the main political and institutional changes aimed at strengthening the central government, changing the nature of relations between federal and regional authorities, executive and legislative branches. The article reflects the changes in the Federation Council, the purpose of which was to reduce the influence of regional elites on political processes. The author outlines the main reasons for the creation of the party of power, ways to strengthen the positions of “United Russia” at the federal and regional levels. In general, the author determines the stage of political institutionalisation in Russia in the early 2000s as the “design of the power vertical”.

**Keywords:** political institutions; power vertical; institutional design; the consolidation of state authority; political relations between the centre and regions; the party of power

**For citation:** Karlakov V.S. The main features of political institutionalisation in Russia in the early 2000s. *Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finansovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2020;10(6):126-130. DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-6-126-130

**Д**емократические преобразования в 1990-е гг. связаны с политической деятельностью Президента России Б. Н. Ельцина. В этот период начинает функционировать новая политическая система, декларируется идея о разделении власти, и особый политико-правовой статус приобретает институт президентства.

Несмотря на позитивные сдвиги в области демократизации страны в 1990-е гг., к началу нового тысячелетия перед главой государства В. В. Путиным стояли проблемы, угрожающие целостности страны и поэтому требующие незамедлительного решения: слабость центральной власти, нарастание центробежных тенденций, усиление роли в политике финансово-промышленных групп, влияние региональных элит, ставящих личные и корпоративные интересы выше государственных.

Позиция Президента России В. В. Путина была отображена в программной статье «Россия на рубеже тысячелетий». В ней В. В. Путин отмечает, что решение стоящих перед страной задач находится в государственно-политической сфере [1]. Таким образом, ключевой акцент политических преобразований делался на укреплении государственной власти.

Первостепенная задача состояла не только в укреплении центрального государственного аппарата, но и в обеспечении подконтрольности региональной власти. Для этой цели в мае 1999 г. на территории России было создано семь федеральных округов: Северо-Западный, Центральный, Приволжский, Южный, Уральский, Сибирский, Дальневосточный. А уже в 2000 г. появляется институт полномочных представителей Президента, закрепленных за каждым федеральным округом.

Де-юре целью введения института полномочных представителей было обеспечение повышения эффективности деятельности федеральных органов власти и совершенствование системы контроля за исполнением их решений. Де-факто задача полпредов сводилась к приведению региональных законодательных актов в соответствие с федеральными нормами, а также к обеспечению исполнения Конституции РФ всеми ее субъектами. После оформления вертикали власти и отмены всеобщих прямых выборов губернаторов институт полпредов стал носить рудиментарный характер — их полномочия ограничивались представлением

Администрации Президента кандидатур на должность глав субъектов Федерации.

Отношение к институту полномочных представителей двойственное: с одной стороны, создание данного института способствовало оптимизации государственного управления; а с другой — привело к упрочению централизма и ослаблению федерализма.

---

***Де-юре целью введения института полномочных представителей было обеспечение повышения эффективности деятельности федеральных органов власти и совершенствование системы контроля за исполнением их решений. Де-факто задача полпредов сводилась к приведению региональных законодательных актов в соответствие с федеральными нормами, а также к обеспечению исполнения Конституции РФ всеми ее субъектами.***

---

Реформа Совета Федерации была направлена прежде всего на уменьшение влияния губернаторского корпуса на процесс принятия ключевых решений. В 1990-е гг. верхняя палата Федерального собрания России состояла из глав исполнительной и законодательной ветвей власти субъектов РФ. Такой принцип формирования Совета Федерации позволял Президенту Б. Н. Ельцину рассчитывать на поддержку со стороны региональных элит в противостоянии с Верховным Советом.

До 2000 г. верхняя палата парламента рассматривалась в качестве инструмента регионального лоббизма, так как принятие любого законопроекта зависело от одобрения членов палаты. После реформы Совет Федерации также состоял из двух представителей (исполнительной и законодательной власти) от каждого субъекта Российской Федерации. Тем не менее, в верхнюю палату уже входил представитель, выбранный законодательным

органом субъекта Федерации на срок полномочий данного представительного органа, а не спикер Законодательного собрания по умолчанию. А после отмены выборов губернаторов половина Совета Федерации де-факто назначалась Президентом.

Такой формат Совета Федерации в полной мере не устранил проблему регионального лоббизма, однако способствовал достижению других целей: повышению эффективности государственного управления и предотвращению консолидации влиятельных региональных элит, что в перспективе могло активизировать центробежные тенденции.

Бывшие члены Совета Федерации вошли в состав Государственного совета. Если в Совете Федерации губернаторы могли влиять на принятие решений, то Государственный совет как совещательный орган не предполагал существенных полномочий. Таким образом, декларируемая забота о губернаторах в реальности означала оттеснение региональных элит от рычагов влияния на политические процессы.

Несмотря на появление института полномочных представителей и реформу Совета Федерации, региональная власть в полной мере не зависела от центральной исполнительной власти. Поэтому в декабре 2004 г. по инициативе президента выборы губернаторов были заменены процедурой наделения губернатора полномочиями. Согласно данной процедуре, кандидатура главы исполнительной власти предлагается Президентом на утверждение регионального парламента. При этом Президент в случае двукратного отклонения предложенной им кандидатуры получил право роспуска данного регионального парламента.

Как уже было отмечено, институциональные преобразования были направлены на формирование вертикали власти, повышение ответственности глав регионов перед федеральным центром и оптимизацию государственного управления. По мнению российского исследователя Е. В. Реутова, назначение губернаторов должно было привести к разрушению клановых отношений, оформленных в регионах. К тому же назначенные губернаторы оказались не готовы находить компромисс с региональными элитами, а также выступать в качестве проводника их интересов [2].

В условиях оформления вертикали власти одной из главных проблем было эффективное

распределение полномочий и компетенций не только между федеральной и региональной, но и исполнительной и законодательной властями. В 1990-е гг. отношения между правительством и парламентом носили конфликтный характер ввиду отсутствия в Государственной думе мощной центристской партии, выступающей в качестве проводника интересов исполнительной власти.

В 2000 г. у фракций «Единство», «Отечество — Вся Россия» и групп «Народный депутат», «Регионы России» было 235 мандатов, что позволило сформировать в Государственной думе провластное большинство. Центристское большинство в парламенте позволяло президенту проводить полноценный социально-экономический и политический курс.

Изначально стратегия правительства по продвижению своих инициатив состояла в формировании для каждого законопроекта думских коалиций. Впоследствии «случайные» коалиции сменил координационный совет, в который входили лидеры «Единства», ОВР, «Народного депутата», «Регионов России». Тем не менее сохранялась проблема оперативности принятия законопроектов и их «правильности», то есть, если координационный совет не выработает компромиссную позицию, то фракции могут голосовать по-разному [3]. Поэтому отчасти актуализировалась идея создания партии власти.

В результате объединения «Единства» и «Отечества» в 2001 г. появилась провластная партия «Единая Россия». По итогам парламентских выборов 2003 г. «Единая Россия» получила конституционное большинство (более 300 мандатов) в Государственной думе IV созыва. Таким образом, «Единая Россия» стала опорой президента в нижней палате парламента.

После появления партии власти перед Центром стояла задача как укрепления ее позиций в политической системе России, так и количественного обеспечения представительства партии в субъектах РФ. Соответственно после 2003 г. происходят изменения в избирательном законодательстве: во-первых, смешанную избирательную систему заменила пропорциональная; во-вторых, повышение избирательного барьера с 5 до 7%, запрет на избирательные блоки, перерегистрация партий — численность партии должна была составлять не менее

50 тыс. членов, а численность региональных отделений в половине субъектов РФ — не менее 500 членов. Создание партии власти предполагает объединение административного и политического подчинения, поэтому установление пропорциональной избирательной системы связано с тем, что результаты выборов зависят от популярности партий и эффективности местных властей. С другой стороны, ограничительные меры были направлены на зачистку электорального пространства.

Отмеченные институциональные изменения привели к оформлению вертикали власти. По мнению российских политологов В.Я. Гельмана и С.И. Рыженкова, в контексте взаимоотношений Центра и регионов вертикаль власти предусматривала следующие неформальные правила:

- «зависимость» нижних уровней власти от стратегии Федерального центра;
- запрет на конкуренцию региональных элит, представители которых в большинстве входили в состав правящей партии «Единая Россия», в парламенте и в рамках электорального процесса;
- Федеральный центр ставил перед регионами две основные задачи: положительные результаты (для «Единой России») региональных и федеральных выборов, а также обеспечение социального патронажа [4].

Управляемость и лояльность нижних уровней власти обеспечивалась Федеральным центром как силовым методом, так и за счет использования неформальных предпочтений. Участие в поддержании вертикали власти позволяло региональным элитам получить доступ к дополнительным ресурсам, недоступных для противников режима. При этом федеральная власть относилась снисходительно к методам решения поставленных ею задач, а также рентаориентированному поведению региональных акторов, если были удовлетворены стратегические интересы Центра.

В середине 2000-х гг. происходит оформление вертикали власти. В дальнейшем институциональные изменения были направлены не только на укрепление вертикали власти, но и на реализацию социально-экономического и политического курса. В частности, в соответствии с программой приоритетных национальных проектов, в 2005 г. была введена должность первого вице-премьера, ответственного за

реализацию программы и создан Совет по реализации нацпроектов, который возглавил президент.

Также в результате Административной реформы (2004 г.) изменилась структура федеральных органов исполнительной власти: министерства занимались выработкой политики, правовым и бюджетным обеспечением; агентства — реализацией политики; службы обеспечивали финансовый и организационно-правовой контроль. Тем не менее, несмотря на то, что были частично устранены административные барьеры, реформа не достигла поставленных целей: деbüroкратизация, понятный функционал ведомств (ввиду наличия правового вакуума).

---

***Бывшие члены Совета Федерации вошли в состав Государственного совета. Если в Совете Федерации губернаторы могли влиять на принятие решений, то Государственный совет как совещательный орган не предполагал существенных полномочий.***

---

Российский исследователь Ф.С. Антонов считает, что политические реформы, институциональные изменения начала 2000-х гг. привели к оформлению в России «парадемократии», то есть гибридного режима с чертами авторитаризма и опорой на демократические институты и процедуры [5]. По мнению автора, политические процессы данного периода характеризуются концепцией «суверенной демократии» В.Ю. Суркова, в которой политический и социальный строй определяется гражданами. При этом уровень демократичности режима определяется не наличием/отсутствием универсальных критериев демократии, а национально-историческим развитием.

В результате исследования особенностей политической институционализации России в начале 2000-х гг. можно сделать следующие выводы:

- несмотря на проблемы, доставшиеся новому руководству после демократических реформ, президент В.В. Путин не ставил задачи ликвидировать политические институты, образованные в 1990-е гг., так как осознавал значимость демократических институтов и ценностей;
- политико-институциональные изменения были направлены не столько на монополизацию власти, сколько отвечали запросам общества в обеспечении порядка и стабильности, а также сохранении целостности государства.

### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Путин В.В. Россия на рубеже тысячелетий. URL: [https://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4\\_millennium.html](https://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millennium.html).
2. Реутов Е.В. «Назначение» губернаторов в России: итоги эксперимента. *Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология*. 2012;13(123):174–180.
3. Григорьев И.С. Авторитарная модернизация наоборот. Влияние трудовой реформы 2000–2001 гг. на политический режим в России. *Полития*. 2015;1(76):140–152.
4. Гельман В.Я., Рыженков С.И. Локальные режимы, городское управление и «вертикаль власти» в современной России. *ПОЛИТЭКС*. 2010;6(4):130–151.
5. Антонов Ф.С. Институциональное воспроизводство парадемократического авторитаризма: причины и последствия. *Экономические и социально-гуманитарные исследования*. 2018;2(18):174–184.

### REFERENCES

1. Putin V. V. Russia at the turn of the millennium. URL: [https://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4\\_millennium.html](https://www.ng.ru/politics/1999-12-30/4_millennium.html). (In Russ.).
2. Reutov E. V. ‘Appointment’ of governors in Russia: The results of the experiment. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya. Politologiya*. 2012;13(123):174–180. (In Russ.).
3. Grigoriev I. S. Authoritarian modernisation is the opposite. The impact of the 2000–2001 labour reform on the political regime in Russia. *Politiya*. 2015;1(76):140–152. (In Russ.).
4. Gelman V. Ya., Ryzhenkov S. I. Local regimes, urban management and the “vertical of power” in modern Russia. *POLITEKS*. 2010;6(4):130–151. (In Russ.).
5. Antonov F. S. Institutional Reproduction of Parademocratic Authoritarianism: Causes and Consequences. *Ekonomicheskie i socialno-gumanitarnye issledovaniya*. 2018;2(18):174–184. (In Russ.).

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Владимир Сергеевич Карлаков** — аспирант факультета социальных наук и массовых коммуникаций, Финансовый университет, Москва, Россия  
vkarlakov@mail.ru

### ABOUT THE AUTHOR

**Vladimir S. Karlakov** — Postgraduate student, Faculty of Social Sciences and Mass Communication, Financial University, Moscow, Russia  
vkarlakov@mail.ru

Статья поступила 10.10.2020; принята к публикации 30.10.2020.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The article received on 10.10.2020; accepted for publication on 30.10.2020.

The author read and approved the final version of the manuscript.