

ПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ИНСТИТУЦИАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Кокорхоева Дугурхан Султангиреевна

*к. и. н, доц., Ингушский государственный университет,
доцент кафедры всеобщей истории, г. Магас*

E-mail: dugurhan@mail.ru

Политическая институционализация рассматривается нами как «процесс, посредством которого организации и процедуры приобретают ценность и устойчивость» (по С. Хантингтону) [9, с.32, 34-37]. Институционализация измеряется путем оценки уровня политического участия масс и развития политических институтов. Актуальность темы состоит в выявлении политических аспектов институционализации власти на материалах полиэтничных республик в составе Российской Федерации.

Качественно различные модели разделения властей складывались за 1990-е гг. в российских республиках и административно-территориальных субъектах федерации (областях, краях, городах). Они зависели от преобладающего типа региональной политической культуры (сравним Карелию, заимствовавшую ряд норм законодательства соседней Финляндии, и «импорт исламизма» в Чечне). Значительна также зависимость типа политической системы республики от того, принималась ли её конституция при монархическом режиме либо в плюралистической среде. По расчетам П.Б. Кононенко [2, с.87-105], 6 из 18 изученных республик принимали конституции при отсутствии доминирующего актора. Этот фактор привел к примерно равному соотношению правовых полномочий ветвей власти. 12 республик принимали свои основные законы при наличии доминирующего актора, но в 4 из них полномочия тоже симметричны. 2 республики (Калмыкия и Ингушетия) закрепили преобладание главы исполнительной власти. 6 республик (Чечня, Татарстан, Башкортостан, Якутия-Саха, Адыгея, Бурятия) юридически дали преобладание своим парламентам, а

не президентам. Но политическая реальность не позволяет назвать эти регионы демократичными хотя бы в сравнении с другими российскими. На выбор формы правления повлияли скорее общероссийские процессы монополизации власти, чем биографические черты лидеров отдельных республик.

Наиболее политически значимые нормы федеральных законов конституций и уставов регионов, повлиявшие на выбор модели разделения властей, таковы:

- уменьшение состава законодательных (представительных) органов региона с 250–300 до 50 депутатов. (Республики сохранили право превышать число депутатов сверх 50);
- максимум 40% депутатов могли с 1994 г. работать на постоянной основе, что порождало неравенство статусов и ресурсов влияния, служило способом подкупа депутатов исполнительной властью;
- администрация либо правительство региона формируется главой исполнительной власти, ему же подотчетна; служащие администрации могут быть депутатами;
- настоящая, а не формальная власть концентрируется в руках главы исполнительной власти,
- глава исполнительной власти («губернатор») подотчетен Президенту РФ (с 2001 г. может быть отстранен от должности по указу Президента РФ). Но законодательный орган региона не вправе объявлять импичмент либо отстранять от должности губернатора;
- глава исполнительной власти подписывает и обнародует законы, принятые легислатурой региона; он может наложить вето на региональный закон (преодолевается 2/3 голосов депутатов);
- в большинстве регионов принята мажоритарная избирательная система, что резко затруднило закрепление партий в региональных парламентах.

Более представительная выборка случаев формально-правового разделения властей была изучена А.С. Кузьминым, В.Д. Нечаевым и Н.Дж. Мелвином в качестве материала для количественного анализа режимов [4, с.138-142]. Коллектив авторов, как и П.Б. Кононенко, взял за основу неинституциональную методику М. Шугарта и Дж. Кэри. Конституции и уставы 31 российского региона исследовались на предмет распределения законодательных и незаконодательных полномочий между ветвями власти. Эмпирическими индикаторами служили: порядок формирования администрации (правительства), отставка правительства, контроль парламента над администрацией, роспуск парламента, право вето, формирование бюджета, право издавать указы с силой закона, исключительное право законодательной инициативы, право вынесения вопросов на референдум.

При ранжировании 31 региона А.С. Кузьмин и его соавторы на интервале 1993–2000 гг. выделили 8 типов регионов [4,с.145-147]. По «дизайну» формальных институтов картина упрощается. Большинство регионов имеет слабые полномочия парламента (Хабаровский и Приморский края, Астраханская, Ивановская, Костромская, Курская, Новгородская, Омская, Ростовская области, Краснодарский край). Из регионов с формально сильными законодательными органами для многих характерен однопартийный состав депутатов (Адыгея, Амурская, Кемеровская области). В ряде регионов есть и сильные полномочия, и многопартийность депутатов, но глава администрации избирался без серьезной конкуренции (Карелия, Коми, Татарстан, Саха–Якутия). На наш взгляд, только 1/3 из исследованных легислатур действительно сочетает весомые реальные и формальные полномочия (в Карачаево – Черкессии, Удмуртии, Белгородской, Воронежской, Курганской, Мурманской, Орловской, Псковской, Смоленской и Челябинской областях).

В итоге анализа все исследователи пришли к выводу о большом разнообразии региональных институтов в 1990-х гг., об их сформированности

уже ко времени первых выборов губернаторов (1996–1997 гг.), о высокой устойчивости созданных систем. Вопреки бытующим «штампам» журналистики, не выявлена положительная корреляция между статусом республики и авторитарным типом власти лидера. На наш взгляд, гораздо больше влияют на слияние ветвей власти тип экономической и социальной структуры, этнический и религиозный состав региона. Эти обстоятельства можно синтезировать в понятии «историко-культурный тип» региона.

К концу цикла трансформаций 1990-х гг. сложился достаточно устойчивый плюрализм типов разделения властей в регионах.

Как видим, выбранный тип разделения властей сам по себе не является признаком силы либо слабости законодательных органов. Для постижения политического смысла модели разделения властей требуются дополнительные индикаторы: объем формально-правовых полномочий ветвей власти и их неформального влияния.

Таким образом, институционализация органов власти в республиках Северного Кавказа 1990-х гг. оказала центробежное влияние на политический процесс. Система органов власти республик сформировалась под влиянием децентрализованного, этнического, договорного федерализма 1990-х гг. Асимметричная и договорная модель федерации в 1990-х гг. поощряла этнополитическую мобилизацию, вызывая популярность идей суверенитета и этнопреференциального строения органов власти. Региональная элита в 1990-х гг. автономно определяла порядок формирования органов государственной власти, нормы и процедуры политического представительства. Но вследствие дефицита ресурсов доминирующие акторы политики (региональные элиты) избрали компромиссный путь отстаивания интересов по отношению к федерации.

Качественные изменения системы центр – региональных отношений в русле рецентрализации власти начинаются осенью 1999 г. и идут по настоящее

время. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти РФ» от 6 октября 1999 г., воссоздано единство структуры органов власти федерального и регионального уровней [7]. Указ Президента Российской Федерации В.В. Путина от 13 мая 2000 г. о создании федеральных округов обеспечил воссоздание единства исполнительной власти «по вертикали» [5].

Президенты республик и спикеры законодательных собраний регионов лишились статуса членов Совета Федерации РФ, что способствует более последовательной реализации принципа разделения властей. Вместе с тем, региональные органы власти получили право контроля над органами местного самоуправления, что способствует консолидации элит и ресурсов их влияния.

Важным институтом децентрализации власти стал Конституционный суд Российской Федерации. Летом 2000 г. КС РФ отменил ряд положений Конституции Республики Адыгея в части, закрепляющей суверенитет республик РФ, паритетное этническое формирование органов власти, договоры о разграничении полномочий и предметов ведения с РФ, государственное двуязычие [3, с.17-18]. По толкованию Конституционного суда РФ, на всей территории государства суверенитет принадлежит только многонациональному народу Российской Федерации, а не отдельным этническим группам. Применение термина «государство» к республикам не отражает признание государственного суверенитета этих субъектов РФ, а фиксирует особенности их конституционно-правового статуса [3, с.21-23]. Согласно постановлению Конституционного суда РФ от 7 июня 2000 г., власть субъектов РФ не суверенна, а является частью единой системы государственной власти РФ.

Изменен механизм избрания законодательных органов власти субъектов федерации, в т.ч. республик. 12 июня 2002 г. издан Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

граждан Российской Федерации» [8]. По нему субъекты федерации до 14 июля 2003 г. ввели в своем законодательстве нормы, обеспечивающие распределение не менее 50% депутатских мандатов между кандидатами, выдвинутыми избирательными объединениями и блоками.

Новая система центр – региональных отношений приобрела завершенность в декабре 2004 г. с принятием федеральных актов о косвенных выборах высших должностных лиц субъектах РФ [6]. Тем самым, статусы президентов республик в составе России, глав администраций краев и областей признаны равными. Введена процедура отзыва высшего должностного лица субъекта РФ в случае нарушения им законодательства, неоднократного невыполнения своих должностных обязанностей [6].

Позитивный момент в отмене выборов глав исполнительной власти республик, - назначение высших должностных лиц в регионах могло стать эффективным инструментом в борьбе с клиентелизмом, коррупцией и криминализацией власти. Тем более, что низкий уровень соревновательности, который наблюдался на выборах в северокавказских республиках в 1990 - начале 2000-х гг., не соответствовал демократии - некоторые главы республик, возглавлявшие их с советских времен, избирались по три и четыре срока подряд (В. Коков, М. Магомедов).

Можно предложить комплекс норм, приближающих региональные модели разделения властей к равновесному состоянию:

- право законодательных собраний налагать вето на правовые акты администраций и глав исполнительной власти;
- право легислатур выносить вотум недоверия и проводить импичмент глав исполнительной власти;
- взаимное право органов власти на запросы и представления об отмене правовых актов;

- решение споров ветвей власти через согласительные комиссии и уставные суды регионов;
- право губернатора (президента) региона на отлагательное вето по законам, принятым законодательством;
- расширение численности депутатов и введение постоянной оплачиваемой работы всего их состава;
- право главы исполнительной власти региона и Президента РФ досрочно прекратить полномочия представительного органа на основании судебного решения о грубых нарушениях Конституции РФ, федерального и регионального законодательства.

Список литературы:

1. Гельман В.Я. Россия регионов [Текст] / В.Я. Гельман, С.И. Рыженков, М. Бри. - М.: Весь мир; «Berliner Debatte Wissenschaftsvellag», 2000. – 376 с.
2. Кононенко П.Б. Политические факторы конституционного строительства в республиках Российской Федерации [Текст] // Полис. - 2003. - №6. - С.138–142.
3. Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного суда России [Текст] / Рук.: Л.В. Лазарев, Т.Г. Морщакова, Б.А. Страшун и др. – М.: Изд-во Ин-та публичной политики и права, 2005. – 448 с.
4. Кузьмин А.С. Региональные политические режимы в постсоветской России: опыт типологизации [Текст] А.С. Кузьмин, Н.Дж. Мелвин, В.Д. Нечаев // Полис. - 2002. - №3. - С.142–155. (Полностью шкала приведена в работе П.Б. Кононенко).
5. Указ Президента №849 от 13 мая 2000 г. «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральном округе» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2000. №20. - Ст.2112.

6. Указ Президента РФ №1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» от 27 декабря 2004 г. [электронный ресурс]. – Режим доступа. – URL.:<http://www.kremlin.ru>
7. Федеральный закон № 184 от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - №42. - Ст. 5005.
8. Федеральный закон №67 от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [электронный ресурс] – Режим доступа. – URL.:[http:// www.gd2003.cikrf.ru](http://www.gd2003.cikrf.ru)
9. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах [Текст] / С. Хантингтон. - М.: Прогресс-Традиция, 2004. — 480 с.