

Татьяна ЛИТВИНОВА

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

В статье рассматриваются изменения, произошедшие во взаимодействии региональных и федеральных органов власти на Северном Кавказе в период становления новейшей российской государственности.

This article examines the changes in relations between regional and federal authorities in the North Caucasus that happened during the becoming of the newest Russian statehood.

Ключевые слова:

региональные органы власти, федерация, республика, суверенитет, «договорная модель», партии; regional authorities, federation, republic, sovereignty, treaty model, parties.

Развитие отношений республиканских органов власти Северного Кавказа с федеральными органами власти России проходит в сложных социально-политических условиях, поскольку этот регион отличается полиэтничным составом, наличием большого числа территориальных, религиозных и межклановых противоречий. Это известные осетино-ингушский и чеченский конфликты, противоречия между традиционным исламом и ваххабизмом, многочисленные террористические акты. На протяжении более 20 лет проблема реформирования органов власти республик Северного Кавказа, а также их взаимоотношений с федеральным центром не теряет своей актуальности.

Цель настоящей статьи — рассмотреть изменения во взаимодействии региональных и федеральных органов власти на Северном Кавказе в период становления новейшей российской государственности. Особое внимание будет уделено распределению полномочий и компетенций в формировании региональных органов власти (исполнительных и законодательных) в северокавказских республиках: Чечне, Ингушетии, Северной Осетии, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Дагестане и Адыгее.

В начале 1990-х гг. практически все северокавказские народы были охвачены процессами суверенизации. В результате автономные республики и области повысили свой политико-правовой статус и стали республиками (государствами) в составе РФ. Формирование исполнительных и представительных органов власти стало проходить на основе всенародного голосования. В республиках был введен пост высшего должностного лица (президента) и были созданы парламенты.

Анализ развития федеративных отношений позволяет нам выявить 3 периода, каждый из которых характеризовался существенными изменениями в характере взаимодействия региональных и федеральных органов власти на Северном Кавказе.

1-й период (1991–1996 гг.). Формирование новых республиканских органов власти происходило в условиях борьбы конкурирующих элит за власть и легитимность, при этом политические акторы отдавали предпочтение силовым методам. Например, формирование республиканских органов власти Чечни фактически началось после переворота 6 сентября 1991 г., совершенного сторонниками Общенационального конгресса чеченского народа (ОКЧН) во главе

ЛИТВИНОВА

Татьяна

Николаевна —

к.полит.н., старший
научный сотрудник

ИС РАН

tantin@mail.ru

Таблица 1

Члены партий в законодательных органах республик Северного Кавказа, 1998 г.

Республика	Общее число депутатов	Число членов партий	Доля членов партий в общем числе депутатов, %
Адыгея	45	22	49
Карачаево-Черкесия	73	15	21
Кабардино-Балкария	36	5	14
Северная Осетия	73	7	10
Дагестан	121	0	0

с Д. Дудаевым. В этот период в республиках Северного Кавказа был введен пост президента, заимствованный (импортированный) из западных политических систем. По нашему мнению, основными причинами «импорта» института президента было стремление региональной элиты заявить о своих претензиях на суверенитет и сохранить руководящие позиции за представителями бывшей партийной номенклатуры. Республиканские выборы президентов позволили региональной элите повысить свой статус в отношениях с федеральным центром.

С введением в большинстве северокавказских республик института президента исполнительные органы начинают доминировать над законодательными. Ярким примером может служить установление диктатуры Д. Дудаева в Чечне и низведение парламента Чеченской Республики до роли проводника интересов исполнительной власти.

В других республиках также можно было констатировать снижение роли представительной власти. Кроме того, во второй половине 1990-х гг. в формировании парламентов на Северном Кавказе вновь начали действовать сложившиеся еще в советское время социальные практики: избрание в депутаты директоров предприятий и руководителей районных администраций, перемещение из законодательных органов в исполнительные. При этом представительство партий в парламентах было совсем незначительным, хотя политические объединения могли выдвигать своих кандидатов. Об этом красноречиво говорят данные, приведенные в статье британского ученого К. Росса (см. табл. 1)¹.

¹ Ross C. Political Parties in Regional Democracy // Regional Politics in Russia / ed. by C. Ross. — Manchester: Manchester University Press, 2002, p. 50–52.

Распределение властных полномочий на местах было связано с такими традиционными явлениями и неформальными практиками, как клиентизм, nepotизм, этническое квотирование. Например, в Дагестане существовал институт так называемого коллегиального президента — Государственный совет. Он состоял из 14 членов — по одному представителю от этнических групп Дагестана. Даже в Адыгее, где адыгейцы значительно уступали по численности русскому населению (25,2% и 63,6% соответственно), в Конституции республики, принятой в 1995 г., было закреплено равное представительство адыгейского и русского населения во всех властных структурах. Подобные явления, на наш взгляд, шли вразрез с формированием эффективных и демократичных региональных органов власти. Мы склоняемся к выводу, что слабая законодательная власть могла быть выгодна главам республик, т.к. способствовала укреплению их собственных позиций.

2-й период (1997–1999 гг.). Он характеризовался применением согласительных процедур между региональными и федеральными органами власти. Подписанный еще в 1992 г. федеративный договор заложил основания «договорной модели» отношений между центром и регионами. Опираясь на его положения, власти северокавказских республик принимали собственные конституции, провозглашая себя суверенными. Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г., не сразу стала для них правовым императивом, регламентирующим их действия. Тогда в политико-правовую практику вошло достижение двусторонних соглашений между региональными и федеральными органами власти, что, по сути, подкрепляло позиции региональных элит. Такие

договоры с федеральным центром подписали Кабардино-Балкарская Республика¹ и Республика Северная Осетия – Алания². Договор о мире от 12 мая 1997 г.³, подписанный между Российской Федерацией и Чеченской Республикой Ичкерия, подвел черту под формированием «договорной модели» отношений. Таким образом, благодаря выбору региональными и федеральными органами власти компромиссных стратегий, в их отношениях был достигнут некий консенсус. При этом ни федеральный центр, ни руководители северокавказских республик не находили достаточно ресурсов, чтобы изменить установившееся соотношение сил. Однако было очевидно, что такая «договорная модель» отношений создавала угрозу децентрализации власти и таила в себе опасность возникновения новых конфликтов.

3-й период (с 2000 г. по настоящее время). Характеризуется установлением вертикали федеральной власти, введением новых правовых ограничений и правил организации региональной власти. На 1-м этапе реформы федеративных отношений был введен институт полномочного представителя Президента РФ в Южном федеральном округе (с 19 января 2010 г. – Северо-Кавказский федеральный округ), который фактически был поставлен над региональными органами власти. Тогда же высшие должностные лица республик и депутаты представительных органов перестали входить в Совет Федерации, а значит, были отстранены от прямого участия в законотворчестве.

На 2-м этапе реформы в закон «Об общих принципах организации законода-

тельных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были внесены значительные поправки, которые предусмотрели ответственность руководителей республик за неисполнение федеральных законов и возможность их отрешения от должности президентом РФ или отзывом голосованием граждан республики. Наконец, в декабре 2004 г. были отменены прямые выборы высших должностных лиц во всех субъектах РФ. Более четкое распределение властных полномочий между центром и республиками, а также требования, предъявляемые к региональным властным институтам в части соблюдения норм федерального законодательства, поставили заслон децентрализации государственной власти. Республиканские органы власти были вынуждены подвергнуть свои конституции и законы ревизии, чтобы привести их в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами.

Отмена прямых выборов президентов позволила федеральному центру непосредственно влиять на наделение полномочиями главы исполнительной власти республики. Статус президентов (высших должностных лиц) республик Северного Кавказа был значительно понижен, и они из народных избранников превратились в чиновников вертикально-иерархизированной бюрократической системы управления, где над ними стоял полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе. Практика назначения глав исполнительной власти северокавказских республик, начиная с 2005 г., показала несостоятельность «импорта» института президентства для республик, в первую очередь в силу дотационного характера их экономик.

Согласно данным Министерства финансов РФ, по уровню дотаций лидируют Республика Дагестан (более 60%) и Республика Ингушетия (более 50%) в доходах бюджетов республик⁴.

Кроме того, за последние 5 лет частым явлением стали «добровольные отставки» высших должностных лиц республик Северного Кавказа еще до истечения срока их полномочий и назначение новых лиц, рекомендованных федеральным центром.

⁴ Анализ исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2012 г. // http://www1.minfin.ru/ru/budget/regions/analiz_isp_bud/index.php?id4=16109

¹ Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Кабардино-Балкарской республики от 1 июля 1994 г. // Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий. – М.: Известия, 1997, с. 75–82.

² Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Северная Осетия – Алания от 23 марта 1995 г. // Там же, с. 180–206.

³ Договор о мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой Ичкерия. 12 мая 1997 г. // Россия и Чечня (1990–1997 гг.). Документы свидетельствуют / отв. ред. И.Н. Еременко, Ю.Д. Новиков. – М.: РАУ-Университет, 1997, с. 5.

Таблица 2
Политические партии в законодательных органах республик Северного Кавказа (доля членов фракций среди депутатов, %)*

Партия	Народное собрание Карачаево-Черкесской Республики 01.03.2009	Народное собрание Республики Ингушетия 04.12.2011	Парламент Кабардино-Балкарской Республики 01.03.2009	Парламент Республики Северная Осетия-Алания 02.12.2007	Парламент Чеченской Республики 12.10.2008	Народное собрание Республики Дагестан 13.03.2011
«Единая Россия»	75	81	72	80	88,4**	70,4
КПРФ	7,5	7	8,4	11	–	6,8
ЛДПР	–	–	7	–	–	–
«Справедливая Россия»	7,5	7	9	9	9,2**	12,5
«Правое дело»	–	4	–	–	–	1
«Патриоты России»	6	–	–	–	–	9
Депутаты без фракции	3	–	–	–	–	–

* Согласно информации, опубликованной на официальных сайтах законодательных (представительных) органов власти северокавказских республик.

** По результатам выборов.

Таким образом, наделение властными полномочиями в республиках фактически находится в полном ведении центральной власти.

Не случайно главы исполнительной власти некоторых республик вообще отказались от титула «президент», тем самым доказывая свою лояльность федеральному центру. Например, в 2010 г. Р. Кадыров принял решение изменить название своей должности с президента Чеченской Республики на главу Чеченской Республики. 2 сентября 2010 г. соответствующие изменения были внесены в Конституцию ЧР, а 17 сентября 2010 г. был принят Указ Главы Чеченской Республики № 2 «О внесении изменений в Указ Президента Чеченской Республики от 21 февраля 2008 г. № 62 “Об Администрации Президента и Правительства Чеченской Республики”»¹. Он стал вторым главой республики на Северном Кавказе после

бывшего руководителя Северной Осетии А. Дзасохова, отказавшимся от титула президента. В настоящее время название должности «президент» сохранилось только у глав исполнительной власти Дагестана и Кабардино-Балкарии.

Существенные изменения произошли также в формировании республиканских парламентов. Закон «О политических партиях», принятый в июле 2001 г. и Закон «О гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», принятый в июне 2002 г., были направлены на развитие демократии и укрепление многопартийности. Анализ результатов избирательной реформы на Северном Кавказе показал, что в электоральных процессах северокавказских республик активно использовался местный административный ресурс. Большинство мест в республиканских парламентах получила партия, региональные отделения которой возглавляют высшие должностные лица республик, что, по сути, способствует не демократизации, а бюрократизации законодательной власти. Вхождение в партию

¹ Официальный сайт Главы и Правительства Чеченской Республики // <http://chechnya.gov.ru>

«Единая Россия» обеспечивает региональной элите доступ к власти и ресурсам. Подобная тенденция наблюдалась и во время последних региональных выборов (см. табл. 2).

Все факты говорят о том, что произошло существенное усиление лояльности региональных органов власти федеральному центру и укрепление в них позиций «Единой России». При этом наблюдается ограничение социально-профессиональных групп, представленных в законодательных органах республик Северного Кавказа: большинство мест в парламентах занимают представители бизнеса и государственной службы. Между тем, практика этнического квотирования в Дагестане, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии и Адыгее продолжает негласно влиять на состав депутатов законодательных собраний республик¹.

Таким образом, мы приходим к заключению, что новые правовые ограничения, направленные на развитие многопартийности и демократизацию власти, накладываются на давно сложившиеся в Северо-Кавказском регионе традиционные социальные практики: распределение руководящих постов и депутатских мандатов между основными элитными («директором» и «госслужащими») и этническими группами.

16 января 2012 г. Д.А. Медведев, будучи президентом РФ, внес в Государственную думу законопроект, предусматривающий, что главы субъектов РФ вновь будут избираться гражданами, а кандидаты на этот пост будут выдвигаться политическими партиями. Эта поправка вступила в силу с 1 июля 2012 г.

Между тем, отставки и назначения глав республик Северного Кавказа по-прежнему фактически находятся в ведении федеральной власти. Например, 28 января 2013 г. президент РФ В.В. Путин утвердил досрочную отставку главы Дагестана М. Магомедова, а временно исполняющим обязанности президента Дагестана назначил известного российского ученого, депутата Госдумы, члена партии «Единая Россия» Р. Абдулатипова.

Наконец, в 2 апреля 2013 г. был принят Федеральный закон №30-ФЗ,

внесший изменения в закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ². Субъектам РФ закон предоставил право самостоятельно решать, проводить ли прямые губернаторские выборы или выбирать главу региона путем голосования депутатов законодательных собраний. В соответствии с новым федеральным законом партии, представленные в парламенте региона, должны предложить президенту РФ по 3 кандидата на пост главы субъекта федерации. Из них глава государства должен отсеять шестерых, а голосование в региональном парламенте будет проводиться из оставшихся 3 кандидатов. Очевидно, что возврат к выборам, который устанавливает новый закон, в ближайшее время не изменит сложившуюся систему. Лояльность федеральному центру и членство в партии «Единая Россия» служат залогом выдвижения на руководящие позиции в органах региональной власти.

На 8 сентября 2013 г. были назначены выборы глав республик в двух субъектах СКФО – Республике Дагестан и Республике Ингушетия. Народные собрания обеих республик приняли решение, что выбирать главу регионов будут депутаты. Этому воспротивилась общественность Ингушетии, выступив с заявлением, что прямые всенародные выборы в большей мере соответствуют интересам республики. В обращении, опубликованном в газете «Северный Кавказ», говорилось о многочисленных социально-экономических проблемах, которые не решаются республиканской властью: в области образования, медицины, экономики, экологии, демографии и других важных сферах. В обращении ингушских общественных организаций подчеркивалось, что в этой сложной ситуации народ неправомерно «лишают возможности избрания главы республики»³.

В ходе выборов 86 из 88 депутатов

² Федеральный закон РФ от 02.04.2013 № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета, 2013, 5 апр.

³ Обращение ингушской общественности к М. Зязикову, И. Костоеву, М. Гусериеву, Б. Кодзоеву, М. Келигову, А. Мальсагову // Северный Кавказ, 2013, 20 авг.

¹ См.: Фалалеева И.Н. Регулирование межрегиональных отношений при формировании региональных органов государственной власти // Власть, 2011, № 11, с. 53–58.

Народного собрания Республики Дагестан проголосовали за избрание и.о. главы Дагестана Р. Абдулатипова, и 25 из 27 депутатов Народного собрания Республики Ингушетия проголосовали за избрание действующего руководителя республики Ю. Б. Евкурова. Таким образом, новое правило не меняет сложившуюся практику, когда на руководящий пост парламентским большинством избирается лояльный центру политик.

Итак, развитие федеративных отношений на Северном Кавказе России было сопряжено с существенными изменениями во взаимодействии региональных и центральных органов власти. Был пройден сложный путь от «парада суверенитетов» и значительной самостоятельности республиканских элит в распределении властных полномочий через «договорную модель» отношений до полной лояльности региональной власти федеральному центру. На наш взгляд, важным результатом развития федеративных отношений является сохранение республик Северного Кавказ в правовом поле Российской Федерации и встраивание их органов власти в общегосударственную систему управления. Федеральный центр оказывает значительное влияние на формирование региональных органов власти

не только через законодательные нормы и с помощью экономических рычагов (дотационная зависимость региона), но и путем использования политического, партийного и административного ресурсов. Хотя в настоящее время в регионы России возвращаются прямые выборы глав исполнительной власти, можно прогнозировать, что федеральный центр продолжит оказывать существенное влияние на наделение властными полномочиями в республиках Северного Кавказа.

Характерной особенностью политики федерального центра на Северном Кавказе в течение всего рассмотренного периода, на наш взгляд, является то, что до сих пор решались лишь задачи оперативного управления. Во главу угла ставились проблемы обеспечения государственной безопасности и прекращения центробежных и сепаратистских тенденций. Именно эта задача решалась через назначение на руководящие посты лояльных центру политиков. Однако теперь настало время стратегического управления регионом, которое невозможно без пристального внимания к существующим социально-политическим проблемам. А это значит, что наряду с лояльностью федеральному центру необходимо ставить вопрос об эффективности руководства республик.