



УДК 342.4(479)
ББК 67.40011(2Росс.)

ИСТОРИЧЕСКОЕ СВОЕОБРАЗИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В СУБЪЕКТАХ РФ: РАКУРС ЭТНОПОЛИТИКИ

И.Н. Фалалеева

В статье рассматривается специфика конституционно-правового статуса республик в составе РФ, взаимосвязь федерализма с этнополитикой. Автор исследует отдельные стороны и направления регионального государственного строительства республик Юга России в ракурсе исторических изменений, произошедших в постсоветский период.

Ключевые слова: конституционное строительство, согласительная демократия, историческое своеобразие, национальная политика, федеративная государственность.

Российская Федерация – исторически сложившееся федеративное государство. После распада Союза ССР, в составе которого существовала РСФСР, являвшаяся Федерацией по действовавшей тогда Конституции, в России начались процессы суверенизации бывших автономных республик, изменения форм государственности бывших автономных областей. Сущность национально-территориального принципа построения форм национальной государственности субъектов Федерации состоит в том, что они создаются на базе территорий, отличающихся своеобразием национального состава населения, компактно проживающего на исторически сложившейся, как правило, экономически целостной территории. По этому принципу созданы все республики в составе Российской Федерации, автономная область и автономные округа. В 1918–1992 гг. Российская Федерация строилась только по национально-территориальному принципу. Ее субъектами являлись нации, самоопределившиеся в той или иной форме государственности. Среди них были государства – автономные республики, национально-государственные образования – автономные области и ав-

тономные (до 1977 г. национальные) округа. Двадцатилетний период «нового федерализма» осмысливается сегодня в работах многих специалистов [1; 2; 5; 13]. Большинство из них выделяют закономерные этапы конституционного строительства в субъектах РФ. В данной статье предлагается к рассмотрению специфика конституционного строительства в республиках Юга России.

Первый этап является переходным от советской государственности к демократическому федеративному правовому государству с республиканской формой правления. Условно его можно ограничить периодом с 1990 по 1995 год. Это этап транзита от советской системы к правовым нормам и институтам Российской Федерации через провозглашение суверенитета республик. «Несущими» политико-правовыми конструкциями этого периода стали Федеративный договор (1992 г.) и принятая в декабре 1993 г. новая Конституция РФ. Исходя из положений о национальном характере провозглашенного республиками суверенитета, В.Н. Корзенников пишет о появлении у вновь образованных государств новой функции, не вписывающейся в рамки демократического политического режима, которую он определяет как обеспечение условий и механизмов воспроизводства этнической специфичности того или иного народа. В дальнейшем, по его мнению, эта функция только

усиливалась с принятием республиками новых конституций и соответствующего конституционного законодательства [4, с. 13]. По совокупности черт данный период определяется как политико-трансформационный [1, с. 12].

Второй этап (1995–2000 гг.), как правило, характеризуется конституционно-договорным развитием федеративных отношений. Хронологически второй этап развития современной государственности республик Северного Кавказа определяется процессом разработки и принятия республиканских конституций, завершившимся к концу последнего десятилетия XX века. Процесс построения новой системы органов государственной власти начинается в период между провозглашением суверенитета и принятием конституций. В большинстве республик региона установившуюся форму правления можно характеризовать как смешанную президентско-парламентскую. Характерными для отмеченного периода были такие явления, как конкуренция компетенций между президентом и парламентом, отсутствие системы «сдержек и противовесов» (избирательное законодательство некоторых республик позволяло избираться в региональный парламент на непрофессиональной основе главам местной исполнительной власти, что идет вразрез с принципом разделения властей [7, с. 71]), введение цензов оседлости и обязательного знания титульного языка республики для занятия высших государственных должностей.

Отличительными чертами принятых в середине – второй половине 1990-х гг. конституций в республиках региона стали закрепление суверенного характера республиканской государственности, делегирование полномочий центру (что возможно только в договорных федерациях), установление международной правосубъектности республик, провозглашение высшей юридической силы республиканских конституций и возможности приостановления действия федеральных нормативно-правовых актов, не соответствующих республиканскому Основному закону, возможность приобретения республиканского гражданства без одновременного принятия российского гражданства и др.

В исследуемый период во всех без исключения республиках Северного Кавказа произошел серьезный перекося функций государ-

ства, вызванный активной реализацией «права на самоопределение народов». Состоялась масштабная экспансия духовной по сути функции поддержания этнической самобытности в политическую сферу. В политической системе общества наиболее активные и влиятельные элементы также имели этническую окраску. В отличие от общенациональной тенденции и ситуации в иных регионах, именно националистические организации стали наиболее значительными акторами политико-правового процесса в республиках Северного Кавказа к середине 1990-х годов. Приведенные доводы не позволяют характеризовать сложившийся политический режим в республиках Северного Кавказа как демократический. Ущемление индивидуалистического начала в пользу коллективного по аналогии с «диктатурой пролетариата» некоторые авторы метко называют «диктатурой этноса», или «этнонационализмом» [4, с. 19].

В Адыгее, например, основным средством реализации политики этнонационализма явилась практика формирования высших органов власти на основе принципа «паритета». Законодательное воплощение принцип паритета получил прежде всего в законе о выборах в парламент Адыгеи. В результате непропорциональной нарезки избирательных округов удалось обеспечить равное представительство титульного и нетитульного населения. Правительство также формировалось на основе паритета, однако официально данное правило закреплено не было. Адыгейский Закон о Президенте содержал сугубо националистический ценз обязательного владения адыгейским языком, что автоматически перекрывало дорогу на высший государственный пост любому представителю некоренного этноса, так как адыгейский язык используется в основном в сельской местности в местах компактного проживания адыгейцев.

В.Н. Корзенникову, как и ряду других авторов, представляется, что консервация антидемократических, националистических начал электоральной системы в нормах закона в дальнейшем лишь будет искусственно актуализировать реальное значение фактора этнической принадлежности. Мы же пока не можем согласиться с этим выводом, так как альтернатив институту национального парите-

та для полиэтничного региона Юга России пока не предложено. Подробный анализ коллизий между республиканскими конституциями и федеральным законодательством не входит в наши задачи. Отметим лишь, что совокупность этих противоречивых компонентов в политико-правовой сфере государственного развития и позволяет определить этот период как конституционно-договорный [14, с. 51–73].

Третий этап (2000–2010 гг.) отмечен проведением административной реформы в целях укрепления российской государственности, формированием властной вертикали, законодательным разграничением компетенции властей и обеспечением правовой базы российского федерализма. Этот период имеет свои ярко выраженные черты. С 2000 г. президентской властью в целях консолидации, сохранения единства и целостности государства реализовывался проект создания новых институциональных механизмов, направленных на усиление роли федерального центра и повышение уровня контроля за деятельностью регионов. Через создание структуры семи федеральных округов и института представителей Президента РФ в федеральных округах была укреплена исполнительная вертикаль власти. 27 июня 2000 г. принято Постановление Конституционного Суда РФ о приведении регионального законодательства в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством. Таким образом, продекларированный в конституциях ряда республик- субъектов РФ суверенитет оказался «вне закона» [12].

На примере политического кризиса в Дагестане 1997–1999 гг. можно констатировать бесперспективность политики суверенизации. Начинается процесс приведения политического статуса и правовых систем республик Северного Кавказа в соответствие с федеральным законодательством Российской Федерации. Данный период предлагается определять как стабилизационный. На этом этапе законодатель провозглашает стремление к построению симметричной федерации, но за демократической риторикой часто просматриваются вполне имперские образы управления южными регионами. Представляется, что такая политика центра пока не имеет альтернатив, так как субъекты Федерации «несимметричны» по целому спектру пара-

метров. К тому же существуют вполне зримые пределы демократической реконструкции национальных отношений. По меткому замечанию Л.М. Дробишевой, «встроенным» ограничителем выступает присущий демократизации принцип: один человек – один голос. Выросшая из него мажоритарная система представительства должным образом не обеспечивает учета интересов меньшинств в органах государственной власти [3, с. 24]. Как было показано выше, в поисках выхода из этой коллизии законодатель на предыдущем этапе развития конституционных отношений с субъектами признавал, точнее, не спешил отрицать, особые права титульных наций (их закрепляли не только конституции республик Северного Кавказа, но и Башкортостана, Коми, Тывы, Удмуртии).

Субъект управления с досоветских времен имеет богатый исторический опыт использования в данном регионе особых методов регулирования межэтнических отношений при формировании органов власти. К их числу относятся такие инструменты согласительной демократии, как принцип этнопаритета и этнической ротации. Неудивительно, что на третьем этапе конституционного строительства модель имперских отношений воспроизводится во всех сферах взаимодействия центра и регионов.

С 1999 г. все более укрепляется подданическая, а не гражданская модель взаимодействия. Аргументы исследователей, объясняющих причины этого явления, во многом схожи. Исторически традиционное восприятие государства как чего-то инородного, экспансионистского, опора только на традиционно-общинные институты общественного регулирования объективно обуславливают необходимость активного участия федерального центра в процессах государственного развития республик Северного Кавказа. Прямое вмешательство федерального центра в урегулирование политических кризисов на Северном Кавказе – характерная черта процессов государственного строительства в регионе, обусловленная, прежде всего, слабостью местных органов власти.

В июле 2003 г. на федеральном уровне был принят еще один правовой акт, призванный ограничить произвол на местах. Федеральный закон № 95 устанавливал процедуру от-

зыка высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, который мог быть отозван в случае нарушения им закона Российской Федерации или закона республики и в случае неоднократного без уважительных причин невыполнения им своих обязанностей [11]. Итак, постепенно в законодательном порядке был значительно снижен статус президентов республик, которые могли быть отрешены от должности Президентом РФ или отозваны голосованием граждан республики. В сентябре 2004 г. Президент РФ В. Путин выступил с новой законодательной инициативой замены выборов глав субъектов Федерации на назначение законодательными собраниями субъектов по представлению Президента России. 11 декабря 2004 г. в Федеральный закон «Об Общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были внесены соответствующие изменения [10]. Решение об отмене прямых выборов президентов республик стало новым шагом по укреплению федерализма и одновременно привело к значительному изменению статуса глав исполнительной власти республик. Из политиков они превратились в чиновников, из избранников – в назначенцев [5, с. 162]. Симптоматичен в этой связи процесс отказа глав республик от титула «президент». Нельзя не отметить, что начался он именно в Северо-Кавказских республиках (например, Северная Осетия – Алания – с 20.05 2005 г., Чечня – с сентября 2010 г.), которые пошли по пути отказа от титула президента, с тем чтобы не создавать ситуацию, когда в едином государстве функционируют 17 должностных лиц с таким наименованием. В ноябре 2010 г. Государственная Дума приняла в первом чтении законопроект, запрещающий называть глав республик президентами. На то, чтобы сменить название поста, отводится 5 лет.

Исследователи также замечают, что в Дагестане, как и в Чечне, в критической ситуации войны кланов и террористической угрозы при назначении глав республик выбор был сделан в пользу сына бывшего руководителя, зарекомендовавшего себя как лояльного центру регионального политического лидера. Несмотря на то что такой выбор не выглядит как пря-

мая передача власти от отца к сыну, подобная практика может означать появление «нового» правила в духе традиционной системы передачи власти с сохранением ее в руках одногосемейного клана [5, с. 221–222].

Можно предполагать, что процесс новой «нарезки» федеральных округов в 2010 г. положил начало четвертому этапу в развитии федеративных отношений в РФ. Указом Президента [12] из состава ЮФО был выделен Северо-Кавказский федеральный округ. Примечательно, что его руководитель – Александр Хлопонин – наделен одновременно полномочиями заместителя Председателя Правительства Российской Федерации и Полномочного Представителя Президента Российской Федерации, что случилось впервые в российской практике и имеет целью создать эффективную модель оперативного решения экономико-социальных проблем округа. Назначение Хлопонина, ничем не связанного с местными элитами, уже символизирует попытку Центра как-то ослабить трайбалистские устремления региональных политиков и сделать упор на экономической модернизации.

Параллельно появляются проекты такой «перекройки» границ субъектов, которые, по мнению авторов, приведут к скорейшему погашению влияния этнического фактора на политику и дальнейшему углублению симметрии субъектов [6]. При этом интересно отметить, что немногочисленные попытки отказаться от принципа этнопаритета и этнической ротации кадров пока не принесли успеха. Так, глава Карачаево-Черкесии карачаевец Борис Эбзеев в сентябре 2008 г. решил изменить традицию, назначив председателем правительства грека, а не черкеса, объясняя это необходимостью отказа от культа этничности при формировании органов власти. Но столкнувшись с жестким сопротивлением черкесских организаций не только в своей республике, но и в соседних субъектах Федерации, Президент КЧР был вынужден отступить от своих намерений.

В этой связи представляется важным подчеркнуть, что необходимо делать различие между широко распространенными коррупционными схемами, встроенными в практики трайбализма, и методами консociальной демократии. Как минимум первое – неконтролируемые те-

новые практики, второе же – пока важный политико-правовой регулятор межэтнических отношений в республиках, используемый властью открыто, соответствующий массовым представлениям местного населения о традиционном справедливом порядке. В обоих случаях региональное руководство действует со ссылкой на обычай, но, подчеркнем, в первом – это антидемократическая практика дискриминации «чужих», подтягивание к властной кормушке «своих» исключительно по принципу родства. Во втором – процедура регламентирована, обоснована, в подборе кадров превалирует профессиональный принцип. Различаются эти практики не только по методам, но и по целям. Трайбализм ведет к закреплению доминирующего положения за одной группой (этнической, клановой), неизбежно провоцируя усиление противоречий, напряженность в полиэтничном регионе. Практика этнического квотирования преследует противоположные цели (в идеале, конечно, презюмируется высокая моральная ответственность субъекта управления) – достижение баланса интересов всех этнических групп, претендующих на политическое участие.

Таким образом, представляется преждевременным отказываться от методов согласительной демократии в части применения этнического квотирования и этнической ротации на данном этапе конституционного строительства. Об этом заявляют многие авторитетные специалисты [5; 8; 15]. По их мнению, практика вечного закрепления должностей за представителями того или иного этноса имеет много изъянов. Ее вряд ли можно считать вполне соответствующей российской модернизации. Но в то же время надо понимать, что нельзя одномоментно разрушать до основания годами и десятилетиями существующие механизмы. Необходимо тщательное и аккуратное формирование новой кадровой политики, которая не воспринималась бы как дискриминационная, но в то же время помогала бы мобилизации лучших представителей многочисленных народов Юга России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Беленко, А. Н. Становление и развитие федеративных отношений в России (90-е гг. XX – на-

чало XXI в.) : автореф. дис. ... д-ра ист. наук / Беленко А. Н. – М., 2006. – 24 с.

2. Глигич-Золотарева, М. В. Правовые основы федерализма / М. В. Глигич-Золотарева. – М. : Юрист, 2006. – 422 с.

3. Дробижева, Л. М. Завоевания демократии и этнонациональные проблемы России (Что может и чего не может дать демократизация) / Л. М. Дробижева // *Общественные науки и современность*. – 2005. – № 2. – С. 16–28.

4. Корзенников, В. Н. Становление и развитие государственности Северокавказских республик в 90-е годы XX века: на примере Республики Адыгея, Кабардино-Балкарской Республики и Республики Дагестан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Корзенников В. Н. – Краснодар, 2008. – 25 с.

5. Литвинова, Т. Политические институты на Северном Кавказе в контексте развития российской государственности / Т. Литвинова. – Saarbrücken : LAPLAMBERT Academic Publ. GmbH&Co KG, 2011.

6. Макаров, А. Объединение субъектов Федерации: этнонациональный и территориально-управленческие факторы в зеркале права. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.rosnation.ru/printVer.php?print=1&D=37&goto=219> (дата обращения 17.07.2009). – Загл. с экрана.

7. Мамаев, Р. Б. Организация системы органов государственной власти в субъектах РФ: федеральные стандарты и региональное регулирование (на примере Кабардино-Балкарской Республики) / Р. Б. Мамаев // *Право и политика*. – 2003. – № 8. – С. 70–74.

8. Маркедонов, С. Этническая дилемма Дагестана. Новая политика. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.novopol.ru/etnicheskaya-dilemma-dagestana-text81614.html>. – Загл. с экрана.

9. О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849, и в Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» : указ Президента РФ от 19.01.2010 № 82 // *Российская газета*. – 2010. – 21 янв. (№ 5089).

10. 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 права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : федер. закон от 11 дек. 2004 г. № 159 // *Официальное интернет-представительство Президента России*. – Электрон. дан. – Режим доступа: www.kremlin.ru. – Загл. с экрана.

11. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: федер. закон от 4 июля 2003 г. № 95 // Российская газета. – 2003. – 8 июля.

12. Определение Конституционного Суда РФ по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции РФ отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татар-

стан // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 29. – Ст. 3117.

13. Политико-правовые ресурсы федерализма в России: коллектив. моногр. / под ред. Р. С. Хакимова. – Казань: Каз. ин-т федерализма, 2006. – 632 с.

14. Столяров, М. В. Россия в пути: новая Федерация и Западная Европа / М. В. Столяров. – Казань: ФЭН, 1998. – 184 с.

15. Хоперская, Л. Централизация власти и ее последствия для Северного Кавказа // Казанский федералист. – 2004. – № 4(12). – Электрон. журн. – Режим доступа: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n12/15/>. – Загл. с экрана.

HISTORICAL IDENTITY OF CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT IN RUSSIAN REGIONS: ETHNIC POLICY PERSPECTIVE

I.N. Falaleeva

The article deals with the specifics of the constitutional and legal status of the republics within the Russian Federation, the relationship of federalism to ethnic policy. The author investigates some aspects and directions of the regional state-building of the republics of Southern Russia from the perspective of the historical changes that have occurred in post-Soviet period.

Key words: *constitutional development, consociational democracy, historical identity, national policy, federal statehood.*