

Кокорхоева Дугурхан Султангиреевна

кандидат исторических наук,
доцент кафедры всеобщей истории
Ингушского государственного университета
dugurhan@mail.ru

**ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ
ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
КАК ФАКТОР
ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА
В РЕСПУБЛИКЕ АДЫГЕЯ**

Аннотация:

В статье анализируется влияние институционализации органов государственной власти на политический процесс в Адыгее. Исследуется развитие законодательной и исполнительной власти, конституционный процесс в Республике Адыгея (1990–2010).

Ключевые слова:

институционализация, органы государственной власти, политический процесс, факторы, Республика Адыгея.

Kokorhoeva Dugurhan Sultangireevna

Candidate of History, associate professor of
the chair of world history,
Ingush State University
dugurhan@mail.ru

**INSTITUTIONALIZATION OF
GOVERNMENT BODIES
AS FACTOR OF
POLITICAL PROCESS
IN REPUBLIC OF ADYGEA**

The summary:

The article analyzes the impact of institutional rationalization of authorities on the political process in Adygea. The development of legislative and executive powers, constitutional process in Republic of Adygea (1990-2010) are investigated.

Keywords:

institutionalization, government bodies, political process, factors, Republic of Adygea.

Среди долгосрочных факторов политического процесса следует назвать институциональный. В политической науке институты понимаются в качестве устойчивых общественных практик или моделей (образцов) социального взаимодействия, поведения субъектов политики [1, с. 32]. Ядром политических институтов являются нормы и правила политического действия [2, р. 3–16]. Чем выше степень повторяемости, регулярность, тем больше оснований говорить об устойчивости политических институтов.

Политическая институционализация рассматривается нами как «процесс, посредством которого организации и процедуры приобретают ценность и устойчивость» (по С. Хантингтону) [3, с. 32, 34–37]. Институционализация измеряется путем оценки уровня политического участия масс и развития политических институтов.

Политическая институционализация органов государственной власти республик Северного Кавказа может быть охарактеризована на примере Республики Адыгея. Ее органы власти имеют симметричное общероссийскому нормативное и организационное строение. В силу федерализма институты власти РА реализуют конституционные принципы правового государства, разделения властей, республиканской формы правления. Вместе с тем, функционирование институтов власти в полиэтничном сообществе с традициями патрон-клиентарных отношений и этатизма нуждается в специальном изучении.

В аспекте темы нас интересует влияние институциональных изменений органов власти на политический процесс в Адыгее 1990–2000-х гг. Поскольку современная Россия – это федеративное государство, то следует выявить влияние как федеральных, так и региональных (республиканских) политических институтов в их взаимосвязи. Следует учитывать также динамичную трансформацию федерализма в России 1990–2000-х гг.

В условиях реформ «перестройки» институциональная и идеологическая неопределенность стимулировала децентрализацию власти. Декларация о государственном суверенитете РСФСР инициировала принятие аналогичных документов автономных республик и областей. Как известно, в советский период Адыгея имела статус автономной области в составе более крупных административных образований (Северо-Кавказского, Азово-Черноморского, Краснодарского краев). В июне 1991 г. принята Декларация о государственном суверенитете Адыгеи как республики РСФСР. Верховный Совет России признал новый статус Адыгеи 3 июля 1991 г. [4].

Инициатива повышения статуса Адыгейской автономной области в составе Краснодарского края исходила от представителей региональной элиты в период «перестройки». В частности, председатель областного Совета народных депутатов А.А. Джаримов, выступая на сессии Адыгейского облсовета 5 октября 1990 г., предложил закрепить в Федеративном договоре круг полномочий СССР и РСФСР, которые субъект Федерации добровольно им делегирует путем соглашений. Земля, недра и иные природные ресурсы предлагалось признать неотъемлемым достоянием народов на данной территории; предоставить гарантии самостоятельности субъектов Федерации по определению структуры своих органов власти и местного самоуправления [5, с. 50–51].

Принятие декларации о суверенитете Адыгеи стало выражением трансформаций институциональной среды. Декларация о государственном суверенитете РА вызвала институциональную неопределенность, поиск альтернатив центр-региональным отношениям.

Широкий объем полномочий региональной власти закреплен в Федеративном договоре, подписанном РФ с субъектами Федерации 31 марта 1992 г., в договорах о разграничении полномочий и предметов ведения на двусторонней основе.

Конституция Республики Адыгея (1995) закрепила положения о государственном суверенитете республики в составе РФ, о договорном характере взаимоотношений с федеральным центром [6]. Этим важнейшим актом завершён этап политико-правового оформления органов власти Адыгеи. Согласно п. 1 ст. 2 Конституции власть в республике принадлежит ее многонациональному народу, он является источником государственной власти и носителем суверенитета.

Органы государственной власти Республики Адыгея сохранили преобладание в своем составе партийно-государственной элиты [7, с. 192]. Учредительные выборы новых институтов власти РА в конце 1991 г. не сопровождались острой конкуренцией прокоммунистических и демократических сил ввиду явной слабости последних.

Можно применить к Адыгее вариант институционального строительства, который В.Я. Гельман называл «пактом элит» [8, с. 38–40], т. е. новый политический режим складывается при доминировании старых элит, без массовой мобилизации «снизу», путем внутриэлитных негласных компромиссов. Сценарием выхода из институциональной неопределенности стало «сообщество элит» (по типологии Т. Карл и Ф. Шмиттера) [9, с. 43–55]. Такой сценарий характеризуется наличием доминирующего актора, компромиссными стратегиями действия, соглашением акторов на условиях правящей элиты. Вместе с тем, субъекты, не имеющие ресурсов власти, сохраняют контроль над своими ограниченными сферами интересов.

Конституция Республики Адыгея закрепила полупрезидентскую форму правления. Согласно Конституции РА – 1995, глава исполнительной власти Адыгеи избирался на основе всеобщего прямого избирательного права при тайном голосовании. Президент Адыгеи, как и других республик, получил статус высшего должностного лица.

Одновременно с институционализацией исполнительной власти совершался аналогичный процесс в сфере законодательной власти. До ноября 1993 г. функции выполнял Верховный Совет Республики Адыгея, избранный весной 1990 г. 10 ноября 1993 г. сессия Верховного Совета республики сформировала Законодательное собрание (Хасэ) в составе 45 депутатов. Они избирались из числа народных депутатов Верховного Совета открытым голосованием. Народные депутаты, не вошедшие путем избрания в состав переходного органа, сохраняли статус и полномочия, принимали участие в рассмотрении проекта конституции. Законодательное собрание (Хасэ) работало до 28 декабря 1995 г.

17 декабря 1995 г. в соответствии с законом состоялись выборы депутатов нового органа законодательной власти [10]. До 2003 г. Государственный Совет – Хасэ РА численностью 54 депутата состоял из двух палат – Совета представителей и Совета Республики. В его структуре отмечалась специализация комитетов. Так, в верхней палате – Совете Республики действовал комитет по межнациональным отношениям, образованию, науке, культуре и средствам массовой информации [11, с. 5, 8]. Подобного комитета не было в структуре нижней палаты – Совета представителей. Вместе с тем, к ведению Совета Республики (верхней палаты) относились такие исключительные функции, как законодательное регулирование вопросов по предметам совместного ведения РФ и РА в пределах полномочий Республики Адыгея, установление административно-территориального устройства РА и порядка его изменения [12, с. 9–11].

Бикамерализм законодательного органа Республики Адыгея являлся следствием учета полиэтничности региона, его политических и социокультурных особенностей. Вместе с тем, в 1995–2003 гг. вопрос двухпалатного строения парламента вызывал оживленные дискуссии.

С одной стороны высказывались мнения, что республике нужен единый, работоспособный законодательный орган, не разделенный на части. Не может быть полноценным по сути своей организм с двумя головами. С другой стороны, с точки зрения Т. Поляковой, «двухпалатный парламент обеспечивает духовную связь многонационального населения республики», хотя эксперт признавал, что «законодательная работа должна будет протекать дважды в двух отдельных палатах. В связи с этим может быть увеличено время прохождения того или иного закона» [13, с. 34–35].

Точку в спорах поставил Госсовет – Хасэ третьего созыва, избранный 4 марта 2001 г. В 2003 г. поддержана законодательная инициатива президента Адыгеи, предусматривающая возвращение в однопалатному парламенту в новом созыве.

12 марта 2006 г. состоялись выборы Госсовета – Хасэ республики четвертого созыва.

Значительную роль в формировании взаимоотношений с РФ сыграла система этнонационального паритета, закреплённая в Конституции РА и законах республики. По мнению С.А. Кислицына и Н.П. Леоненковой, система состояла из трех компонентов [14, с. 51]: равного представительства адыгского и русского населения во всех органах власти; особого порядка выборов депутатов Госсовета – Хасэ РА (деление на избирательные округа произведено так, чтобы компактные сообщества адыгейцев входили в одномандатные округа); билингвизма в работе органов государственной власти республики, в делопроизводстве, судопроизводстве, СМИ.

Конституция РА вводила норму, по которой для избрания президентом республики кандидат должен свободно владеть адыгейским языком [15]. По сути, за адыгейцами в 1991–1995 гг. закреплён статус титульной этнической общности, что связывалось с моделью асимметричного и договорного федерализма, самоопределением народов. Русское население Адыгеи участвовало в формировании органов власти на общих

основаниях, но в законодательстве республики не оговаривалось распределение государственных должностей между представителями этнических групп.

Вместе с тем, этнополитическая мобилизация в Адыгее имела два варианта: радикальный и умеренный. Первый выражался в лозунгах и действиях общественных организаций: «Адыгэ Хасэ», казачества, Конфедерации горских народов Кавказа и др. Они выдвигали лозунги коренного территориального переустройства региона, но не имели самостоятельных весомых ресурсов влияния. Это могло дестабилизировать этнополитическую ситуацию вследствие конфликтов в Абхазии и Чечне.

Правящие элиты РА выбрали путь компромиссов и уменьшения влияния национальных общественных объединений на органы власти. Правящие элиты республики заинтересованы в стабильности, в сохранении сложившихся федеративных отношений и баланса интересов этнических групп. В пользу компромиссного согласования интересов действовало сравнение с другими республиками Северного Кавказа, которые оказались неспособными урегулировать этнополитические конфликты. Новые институциональные условия (вторая половина 1990-х гг.) работали в пользу интеграции политических элит Адыгеи, маргинализации их радикальных сегментов. Пакт федеральной и республиканской элит являлся поэтому взаимовыгодным, несмотря на различие политических ориентаций электората (в 1990-х гг. большинство избирателей Адыгеи поддерживало левоцентристскую оппозицию – КПРФ и Аграрную партию России) [16].

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 22 сентября 1999 г., воссоздано единство структуры органов власти федерального и регионального уровней [17]. Указ президента Российской Федерации В.В. Путина от 13 мая 2000 г. о создании федеральных округов обеспечил воссоздание единства исполнительной власти «по вертикали» [18].

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 влияния.

Важным институтом рецентрализации 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 [19, 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 [20, 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 регионов, в том числе Республики Адыгея. 12 июня 2002 г. издан Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [21]. По нему субъекты Федерации до 14 июля 2003 г. ввели в своем законодатель-

стве 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 в субъектах РФ [22]. 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 [23].

На материалах Республики Адыгея мы наблюдаем компромиссный вариант развития центр-региональных отношений. Так, в связи с конфликтом между президентом Адыгеи Х.М. Совменом и законодательным органом весной 2006 г. начались консультации и переговоры по вопросу переизбрания высшего должностного лица республики. Президент РФ В.В. Путин предпочел принять отставку президента Адыгеи после истечения срока его полномочий 13 января 2007 г. Государственный Совет – Хасэ РА подавляющим большинством голосов избрал президентом Адыгеи А.К. Тхакушинова, кандидатура которого была внесена на обсуждение президентом Российской Федерации.

Таким образом, политическая институционализация органов власти в Адыгее оказала противоречивое влияние на политический процесс. Система органов власти Республики Адыгея 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 правящая элита в 1990-х гг. автономно определяла порядок формирования органов государственной власти, нормы и процедуры политического представительства.

Вследствие дефицита ресурсов доминирующие акторы политики (региональные элиты) избрали компромиссный путь отстаивания интересов, соответствующий модели «пакта элит». С середины 1990-х гг. структура политических возможностей этнополитических движений сужалась. Это обусловило преобладание компромиссных стратегий согласования интересов органов власти республики и федеральных органов власти. Курс рецентрализации власти позволил восстановить ее структурное и нормативное единство, отчасти преодолеть сепаратизм и этнократию в регионе.

Институциональное строение органов власти Республики Адыгея относится к президентскому варианту. Институт президента РА воспринимаются в сообществе как обеспеченный наибольшими ресурсами и значимыми функциями. Государственный Совет – Хасэ имел до 2003 г. двухпалатное строение, что целесообразно в полиэтничном и территориально неоднородном регионе. Переход к смешанной системе избрания Государственного Совета – Хасэ (2006) повысил роль региональных отделений политических партий, сделав их влиятельными субъектами агрегации и артикуляции политических интересов.

Ссылки:

1. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М., 2004. С. 32.
2. The Oxford handbook of Political Institutions / Ed. by R.A.W. Rhodes, S.A. Binder, B.A. Rockman. Oxford, 2006. P. 3, 16.
3. Хантингтон С. Указ соч. С. 32, 34–37.

References (transliterated):

1. Hantington S. Politicheskiy poryadok v menyayushchihya obshchestvah. M., 2004. P. 32.
2. The Oxford handbook of Political Institutions / Ed. by RAW Rhodes, S.A. Binder, B.A. Rockman. Oxford, 2006. P. 3, 16.
3. Hantington S. Op. cit. P. 32, 34–37.

4. Закон Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 3 июля 1991 г. «О порядке преобразования Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской и Хакасской автономных областей в Советские Социалистические Республики в составе РСФСР» // Рос. газ. 1991. 22 июля.
5. Доклад председателя областного Совета Адыгейской АО А.А. Джаримова на внеочередной сессии Адыгейского областного Совета народных депутатов 21-го созыва 5 окт. 1990 г. // Керашев А., Меретуков Р., Пренко А. Десять лет и вся жизнь (А. Джаримов). Майкоп, 1999. С. 50–51.
6. Конституция Республики Адыгея. Принята 14 марта 1995 г. Майкоп, 1995.
7. Понеделков А.В. Политико-административные элиты России в середине 90-х гг. XX в. и 10 лет спустя (теоретический и прикладной аспекты анализа). Ростов н/Д, 2005. С. 192.
8. Гельман В.Я., Рыженков С.И., Бри М. Россия регионов: трансформация политических режимов. М., 2000. С. 38–40.
9. Гельман В.Я. и др. Указ.соч. С. 43–55.
10. Закон РА «О выборах депутатов Государственного Совета-Хасэ Республики Адыгея» № 227-1 от 20 июля 1995 г. [сайт]. URL: www.gshra.ru (дата обращения: 30.03.2011).
11. Государственный Совет-Хасэ Республики Адыгея : справ.издание. Майкоп, 2003. С. 5, 8.
12. Там же. С. 9–11.
13. Луценко Е.В. Двухпалатная структура организации законодательных (представительных) органов государственной власти в субъектах Российской Федерации // Ученые записки Северо-Кавказской академии государственной службы. Государственное и муниципальное управление. Ростов н/Д, 2010. № 1. С. 30–40.
14. Кислицын С.А., Леоненкова Н.П. Представительные органы власти и парламентская культура Республики Адыгея. Майкоп, 2004. С. 51.
15. Конституция Республики Адыгея...
16. Политический альманах России. 1997 / под ред. М. Макфола, Н. Петрова. Т. 1. М., 1998.
17. Собрание законодательства РФ. 1999. №42. Ст. 5005.
18. Рос. газ. 2000. 16 мая.
19. Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного суда России / рук.: Л.В. Лазарев, Т.Г. Морщакова, Б.А. Страшун и др. М., 2005. С. 17–18.
20. Там же. С. 21–23.
21. ФЗ № 67 от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М., 2002.
22. Рос. газ. 2004. 15 дек.
23. Рос. газ. 2003. 8 июля.
4. Zakon Rossiyskoy Sovet-skoy Federativnoy Sotsialisticheskoy Respubliki ot 3 iyulya 1991 g. «O poryadke pryebrazovaniya Adygeyskoy, Gorno-Altayskoy, Karachaevo-Cherkesskoy i Hakasskoy avtonomnyh oblastey v Sovet-skie Sotsialisticheskie Respubliki v sostave RSFSR» // Ros. gaz. 1991. July 22.
5. Doklad predsedatelya oblastnogo Soveta Adygeyskoy AO A.A. Dzharimova na vnyeocherednoy sessii Adygeyskogo oblastnogo Soveta narodnyh deputatov 21-go sozyva 5 okt. 1990 g. // Kerashev A., Meretukov R., Prenko A. Desyat' let i vsya zhizn' (A. Dzharimov). Maykop, 1999. P. 50–51.
6. Konstitutsiya Respubliki Adygeya. Prinyata 14 marta 1995 g. Maykop, 1995.
7. Ponedelkov A.V. Politiko-administrativnye elity Rossii v seredine 90-h gg. XX v. i 10 let spustya (tyeoreticheskiy i prikladnoy aspekty analiza). Rostov n/D, 2005. P. 192.
8. Gel'man V.Y., Ryzhenkov S.I., Bri M. Rossiya regionov: transformatsiya politicheskikh rezhimov. M., 2000. P. 38–40.
9. Gel'man V.Y., et al. Op. cit. P. 43–55.
10. Zakon RA «O vyborah deputatov Gosudarstvennogo Soveta-Ha-ee Respubliki Adygeya» No. 227-1 ot 20 iyulya 1995 g. [site]. URL: www.gshra.ru (Date of access: 30.03.2011).
11. Gosudarstvenniy Sovet-Hase Respubliki Adygeya : sprav.izdanie. Maykop, 2003. P. 5, 8.
12. Ibid. P. 9–11.
13. Lutsenko E.V. Dvuhpalatnaya struktura organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nyh) organov gosudarstvennoy vlasti v sub"ektah Rossiyskoy Federatsii // Uchenye zapiski Severo-Kavkazskoy akademii gosudarstvennoy sluzhby. Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Rostov n/D, 2010. No. 1. P. 30–40.
14. Kislitsyn S.A., Lyeonenkova N.P. Predstavitel'nye organy vlasti i parlamentskaya kul'tura Respubliki Adygeya. Maykop, 2004. P. 51.
15. Konstitutsiya Respubliki Adygeya...
16. Politicheskiy al'manah Rossii. 1997 / ed. by M. Makfol, N. Petrov. Vol. 1. M., 1998.
17. Sobranie zakonodatel'stva RF. 1999. No. 42. Art. 5005.
18. Ros. gaz. 2000. May 16.
19. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii v resheniyah Konstitutsionnogo suda Rossii / head.: L.V. Lazarev, T.G. Morshchakova, B.A. Strashun, et al. M., 2005. P. 17–18.
20. Ibid. P. 21–23.
21. FZ № 67 ot 12 iyunya 2002 g. «Ob osnovnykh garantiyah izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossiyskoy Federatsii». M., 2002.
22. Ros. gaz. 2004. December 15.
23. Ros. gaz. 2003. July 8.