

3. ГАКК. Ф. 774. Оп. I. Д. 129. Л. 53.
4. Миллер Б.В. Из области обычного права карачаевцев // Этнографическое обозрение. 1902. № 2.
5. Материалы судебных дел Хумаринского архива за 1879 год.
6. Князь Хаджи Крымшамхалов, отделивший сыновей, оставил себе на прожиток имущество, состоявшее из одного дома, одной конюшни, одного сада и Высочайше дарованного ему участка земли. // Материалы Хумаринского архива. 7 февраля 1879. Цит. по: Миллер Б.В. Указ. соч. С. 38 – 39.

УДК 340

Калмыкова А.Р.

ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКАХ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА

В статье выявлено значение нового порядка формирования властных структур в республиках Северного Кавказа. Исследованы институциональные новеллы в Северо-Кавказских республиках в 2000-х гг., которые изменили соотношение места и роли федерального центра и политической элиты северокавказских субъектов РФ в организации региональной власти. Анализируется отмена прямых выборов высших должностных лиц субъектов РФ и снижение статуса глав республик.

The article revealed the influence of the new order of formation of power structures in the North Caucasus republics. Studied institutional changes in the North Caucasian republics in the 2000s, which changed the balance of the place and role of the Federal center and political elite of the North Caucasian subjects of the Russian Federation in the organization of regional authorities. Analyzes the cancellation of direct elections of the higher officials of the subjects of the Russian Federation and the reduced status of the heads of the republics.

Ключевые слова: формирования органов региональной власти, статуса глав республик, политические реформы, республики Северного Кавказа.

Keywords: the formation of regional authorities, the status of heads of republics, political reforms, republics of Northern Caucasus.

Актуальность изучения проблем Северо-Кавказского региона связана с усилением степени участия федерального центра в формировании властных структур субъектов РФ, что нашло воплощение в ряде законов, регламентирующих общие принципы организации исполнительной и законодательной деятельности органов власти для всех субъектов Российской Федерации.

Целью работы является анализ применения новых правил формирования властных структур в республиках Северного Кавказа. Ставится задача осмысления перемен в формировании институтов власти северокавказских субъектов Российской Федерации, произошедших в ходе политического развития страны в 2000-х гг.

Шаги, предпринятые федеральным центром по выстраиванию «вертикали власти», затронули не только правовые принципы организации регио-

нальной власти, но и сферы участия в вопросах наделения властью на уровне субъектов [1]. Трансформация принципов формирования органов региональной власти и управления стала задачей государственного строительства. Она затронула и реорганизацию институтов власти в республиках Северного Кавказа. Был введен институт полномочных представителей федерального центра, изменен статус глав республик, реформы коснулись и механизма формирования представительных органов власти республик [2, с. 42 – 50].

Закон от 29 июля 2000 г. № 106 предусматривал ответственность руководителей республик за неисполнение федеральных законов, упрощал процедуру отрешения президентов республик в составе РФ от должности Президентом Российской Федерации, позволял распускать региональные парламенты в случае нарушения Конституции РФ и федеральных

законов. В феврале 2001 г. был принят закон, который внес дополнения в порядок организации региональной исполнительной власти, позволив президентам республик избираться на третий, а затем и четвертый сроки [3].

Реформированию подверглась и законодательная власть. Новации были направлены на ужесточение и консолидацию законотворчества в руках центральной власти. В целях реализации Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», принятого 11 декабря 2004 г. администрацией президента [4], высшие должностные лица республик, а также депутаты представительных органов власти не должны были входить в Совет Федерации. Таким образом, они были отстранены от прямого участия в законотворчестве.

Согласно п. 4 Федерального закона от 11 декабря 2004 г., если законодательный орган отклонял кандидатуру главы субъекта РФ, предложенную Президентом РФ, Президент мог назначить временно исполняющего обязанности главы исполнительной власти субъекта и провести в течение месяца консультации с законодательным органом по предложенной кандидатуре. По истечении этого срока при двукратном отклонении кандидатуры, предложенной Президентом РФ, парламент субъекта мог быть распущен.

В декабре 2004 г. по инициативе В.В. Путина прямые выборы высших должностных лиц всех субъектов РФ были заменены косвенными по представлению Президента страны.

Решение об отмене прямых выборов президентов республик стало новым шагом по укреплению федерализма и одновременно привело к значительному изменению статуса глав исполнительной власти республик [2], позволив федеральной власти непосредственно влиять на процесс наделения полномочиями главы исполнительной власти республики. Президенты национальных республик из народных избранников превратились в чиновников вертикально-иерархизированной бюрократической системы управления, где над ними стоит полномочный представитель Президента РФ в ЮФО [1].

27 декабря 2004 г. был подписан Указ Президента «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации». В соответствии с Указом кандидатуры должны вноситься

на альтернативной основе (не менее 2 кандидатов), в частности, обязательным является представление копии декларации о доходах кандидата и его имуществе [5].

Активность федерального законодателя была направлена на урегулирование проблем, связанных с разграничением полномочий и предметов ведения, установлением единых принципов организации государственной власти в регионах.

В отличие от других субъектов РФ республики Северного Кавказа не обладали мощным экономическим потенциалом. Это не позволяло им противостоять федеральному центру в политической сфере [6, с. 187]. Был значительно снижен статус президентов республик, которые могли быть отпущены от должности Президентом РФ или отозваны голосованием граждан республики [1]. Выборы президентов северокавказских республик в период реформ также стали институциональным каналом роста влияния Центра. Политика Центра по формированию органов государственной власти фактически отменила институт президентства, существований в республиках Северного Кавказа с 1990-х годов, а руководство регионов стали именовать главами субъектов РФ. Еще во время выборов 2002-2004 гг. наметилось растущее влияние федеральных органов власти. На смену представителям старой номенклатуры начали приходить новые лица, а важным условием победы на региональных выборах стала поддержка кандидата со стороны федерального центра [7].

Региональные выборы 2002–2003 гг. продемонстрировали также начало качественных изменений в составе политической элиты региона. Одновременно с усилением влияния центра менялись взгляды руководителей республик Северного Кавказа как на политико-правовой статус своих республик, так и на распределение полномочий с федеральной властью. Например, президент Северной Осетии А. Дзасохов на одной из своих пресс-конференций указал нецелесообразность существования института президентства в республиках, подчеркнув, что титул «президент» может носить только глава государства, а руководители республик в составе Российской Федерации должны именоваться по-другому. «В одном государстве, даже федеративном, не должно быть два десятка президентов.

В 2005-2006 гг. по северокавказским республикам прошла волна добровольных отставок высших должностных лиц. Свои посты покинули представители бывшей партийной номенклатуры А. Дза-

сохов (Северная Осетия), В. Коков (Кабардино-Балкарская Республика), М. Магомедов (Дагестан), Х. Совмен (Республика Адыгея). Их заменил новый кадровый корпус исполнительной власти. При этом членство в партии власти стало играть важную роль при назначении на пост высших должностных лиц республик. Так, в сентябре 2005 г. после ухода В. Кокова «по состоянию здоровья» новым Президентом Кабардино-Балкарской Республики был утвержден бизнесмен А. Канок. В 2003 г. он был избран депутатом Государственной Думы РФ четвертого созыва по общефедеральному списку избирательного объединения ЛДПР. А через год перешел в «Единую Россию». Его кандидатура была поддержана полномочным представителем Президента РФ в ЮФО Д. Козаком, по мнению которого опыт работы Канок в рыночных структурах и знание им ситуации в республике должны были помочь ему создать условия для того, чтобы каждый гражданин Кабардино-Балкарии мог реализовать свои возможности в полной мере. Таким образом, членство в партии власти «Единая Россия» и поддержка федерального центра стали играть важную роль при назначении на пост высшего должностного лица республики [2].

В ходе реформ был изменен и механизм формирования представительных органов власти республик. 11 июля 2001 г. был принят Закон «О политических партиях». Он запретил дублировать названия партий и их символику, называть их именем конкретных лиц, устанавливать этнические, религиозные и другие ограничения на членство. Политические партии играли важную роль в формировании демократии. Законы «О политических партиях» и «О гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» существенно изменили порядок организации законодательных органов республик Северного Кавказа [8].

В итоге исследования можно сделать следующие выводы:

Институциональные изменения в северокавказских республиках в 2000-х гг. сказались на роли федерального центра в организации региональной власти и дальнейшего усиления его позиций в регионе, и как следствие усилили влияние Центра на электоральные процессы на Северном Кавказе. Рост лояльности региональных органов власти по отношению к федеральному центру пока не привел к повышению их эффективности. Смена глав республик Северного Кавказа в соответствии с принятой в декабре 2004 г. процедурой выборов результатом стало обновление электората. Отмена прямых вы-

боров высших должностных лиц субъектов РФ снизила статус глав республик, так как из политиков они превратились в чиновников, из избранных – в назначенцев, а условием победы на региональных выборах стала поддержка кандидата центральной властью. Позитивным моментом отмены прямых выборов глав исполнительной власти республик, является то, что косвенное избрание стало инструментом в борьбе с клановостью и коррупцией. Очевидным является тот факт, что улучшение ситуации, не возможны без совместных и согласованных действий институтов и уровней политической власти в РФ.

Литература

1. Литвинова Т.Н. Политические институты на Северном Кавказе в контексте развития российской государственности // URL:<http://www.isras.ru/publ.html?id=2208> – Дата доступа: 03.04.2014
2. Республики Северного Кавказа: этнополитическая ситуация и отношения с федеральным центром. М., 2012.
3. Федеральный закон № 3 от 8 февраля 2001 г. «О внесении дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации». // URL: <http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html> – Дата доступа: 20.03.2014
4. Федеральный закон № 67 от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // URL:<http://www.gd2003.cikrf.iu> – Дата доступа: 29.03.2014
5. Литвинова Т.Н. Институты власти национальных республик Северного Кавказа в условиях политической трансформации (1989-2007): Автореф. дис. ... канд. полит. наук // Официальный сайт ИС РАН. 2008 // URL: <http://www.isras.ru/publ.html?id=718> – Дата доступа: 03.04.2014
6. Волков Ю.Г. Регионоведение: Учебное пособие. Ростов-на-Дону, 2004.
7. Кокорхоева Д.С. Реформы институтов власти в республиках Северного Кавказа, 2000-е гг.) и их влияние на обеспечение национальной безопасности // URL:http://http://www.rusnauka.com/4_SND_2013/Politologia/10_124789.doc.htm – Дата доступа: 01.04.2014
8. Закон «О политических партиях», «О гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // URL:http://www.cikrf.ru/law/federal-law/2001_95fz.html – Дата доступа: 03.04.2014