

Скрипниченко Д. В.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ РЕСПУБЛИК СЕВЕРНОГО КАВКАЗА НА ПРИМЕРЕ ГУБЕРНАТОРСКИХ ВЫБОРОВ

Аннотация. Асимметричность российского федерализма накладывает определенные отпечатки на управление региональными политическими процессами, в том числе в вопросе введения института прямых губернаторских выборов. В частности, на Северном Кавказе существует ряд республик, где еще нет опыта проведения губернаторских выборов (Республика Дагестан), или выборы проводились, но результаты дестабилизировали обстановку в регионе (Карачаево-Черкесская Республика). Поэтому введение характерной для всех остальных субъектов федерации модели прямых губернаторских выборов теоретически могло подорвать стабильность в регионе. Введение прямых губернаторских выборов также необходимо проводить с учетом имеющихся национальных и культурных особенностей республик. В качестве одного из инструментов совершенствования процедуры прямых губернаторских выборов предлагалось ввести квоты для малочисленных этносов. Национальное квотирование ранее уже использовалось, например, в Дагестане. Но и эта мера не гарантирует избрание кандидата от малочисленных народов на пост главы республики.
Ключевые слова: международные отношения, политика, россия, выборы, политическая стабильность, политический режим, государство, нация, Северный Кавказ, безопасность.

Федеральный закон от 2 мая 2012 г., регламентирующий проведение процедуры прямых выборов главы субъекта федерации, предусматривает наряду с «муниципальным фильтром», использование «президентского фильтра». «Президентский фильтр» представляет собой ряд предварительных консультаций с главой федерального центра по кандидатурам на пост главы региона. Действующая версия закона не обозначает процедуру применения президентского фильтра как обязательную¹. Регионы могут использовать ее по необходимости.

Результатом обсуждений проведения прямых губернаторских выборов в регионах с отличительными особенностями стала разработка и внесение в Государственную Думу законопроекта, позволяющего регионам самостоятельно определить для себя процедуру избрания высшего должностного лица субъекта: или через прямые выборы, или не прямые выборы через законодательные собрания субъектов. Законопроект был одобрен в трех чтениях

Государственной Думой и далее Советом Федерации. Далее принятый закон дает регионам возможность выбора пути формирования главы исполнительной власти, в соответствии с особенностями политической культуры и актуальной расстановки политических сил.

Закон вводит следующий порядок формирования региональной исполнительной власти: парламентские партии (представленные в Государственной Думе или законодательном собрании региона) после предварительных обсуждений с партиями, которые не представлены в Государственной Думе или законодательном собрании региона, но имеют региональное отделение в субъекте, предлагают не менее трех кандидатов на рассмотрение президенту РФ. Кандидатов от каждой партии может быть предложено не более трех. Закон на данном этапе предусматривает обязательные консультации с президентом. После чего президент внесет в законодательное собрание региона тройку кандидатов, из которых депутаты выбирают главу региона².

Внедрение подобной практики в части регионов создаст новый механизм управления региональными политическими процессами, что позволит сохранить контроль федерального центра над формированием исполнительной власти в субъектах.

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 2 мая 2012 г. N 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

² Там же.

Пояснительная записка к соответствующему законопроекту трактует введение альтернативной процедуры избрания главы субъекта необходимостью обеспечения многообразия субъектов Российской Федерации, что в очередной раз подчеркивает асимметричный характер российского федерализма и возникающие в связи с этим особенности управления региональными политическими процессами. Также принятие закона направлено на сохранение социально-экономической и межнациональной устойчивости регионов¹.

Каждому региону предстояло самостоятельно сделать выбор в пользу одной из моделей избрания региональной главы. Закон не определяет четкий перечень условий, при которых регионы должны выбрать модель не прямых губернаторских выборов. Поэтому процедура, в результате которой каждый регион сделает выбор в пользу этой модели, четко не определена. Возможно, предшествовать принятию не прямых губернаторских выборов будут консультации с федеральным центром, в которых примут участие представители основных политических сил и национальных сообществ региона.

Многие эксперты считают, что закон приняли специально для легализации отмены прямых губернаторских выборов в республиках Северного Кавказа.

Гипотетически существовало несколько сценариев введения не прямых губернаторских выборов в субъектах Северного Кавказа.

Непрямые губернаторские выборы могли быть введены в части субъектов Северо-Кавказского федерального округа. Например, в тех субъектах, где потенциально существует угроза межнациональных столкновений по итогам выборов. В пользу этого тезиса выступает уже существующая политическая практика, когда итоги выборов вызвали протест для одной из сторон.

Федеральный центр в этом случае получит возможность контролировать процесс избрания глав в республиках с потенциальной угрозой возникновения межнациональных конфликтов, и тем самым сохранить существующий баланс сил в регионе.

При реализации этого сценария могут возникнуть следующие сложности: внедрение процедуры не прямых губернаторских выборов только в части субъектов Северо-Кавказского федерального округа может

спровоцировать недовольство со стороны субъектов, так как введение не прямых выборов может свидетельствовать о недостаточной степени развитости и устойчивости политической системы регионов по сравнению с другими субъектами. Следствием чего может стать конфликт и нарушение стабильности в Северо-Кавказском федеральном округе в целом, последствия которого могут быть непредсказуемы.

Следующий сценарий: введение не прямых выборов глав субъектов во всех субъектах Северо-Кавказского федерального округа. Это подчеркнет равенство всех субъектов в рамках федерального округа, упростит контроль федерального центра за процедурой избрания глав субъектов на Северном Кавказе и устранил ряд факторов, которые потенциально могут нарушить стабильность на Северном Кавказе.

Для реализации подобного сценария существует несколько условий. Республики Северного Кавказа характеризуются одними из самых низких показателей социально-экономического развития по стране. Высокие показатели безработицы, восстановление основной экономической инфраструктуры после последствий 90-х гг. привели к тому, что субъекты Северо-Кавказского федерального округа полностью зависимы от дотаций федерального центра. Для восстановления и развития республик Северного Кавказа были созданы общие и персональные для некоторых республик Федеральные целевые программы (Например, «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010–2016 годы», «Юг России (2008–2013 годы)»). В условиях прямых выборов глав республик федеральному центру будет сложнее контролировать выделяемые денежные потоки. Избранному главе республики предстоит выстраивать собственные отношения с федеральным центром, от качества которых зависит необходимая финансовая помощь. В случае конфликтных отношений избранного главы с федеральным центром, прежнее финансирование может быть изменено в сторону уменьшения, что может нарушить сложившуюся социально-экономическую устойчивость республики и негативно отразиться на всех субъектах управления региональным политическим процессом.

Еще одним эффектом введения не прямых выборов может стать развитие межпартийных отношений. Партии, которые не представлены в Государственной Думе, могут иметь популярность в отдельно взятой республике, поэтому парламентским партиям придется учитывать этот факт при подготовке списка кандидатов на представление президенту. Кандидаты на пост высшего должностного лица могут быть

¹ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

представителями политических партий или беспартийными, что существенно расширяет круг потенциальных кандидатов на пост высшего должностного лица республики.

Третий сценарий предполагает проведение прямых выборов высшего должностного лица региона во всех республиках Северо-Кавказского федерального округа. В этом случае часть ответственности за происходящее в регионах будет переложена с федерального центра на избранных глав.

Прямые выборы глав республик активизируют региональный политический процесс. Отношения между региональным и муниципальными властям должны стать более конструктивными, так как для прохождения кандидатуры через «муниципальный фильтр» необходимо активное взаимодействие со всеми местными советами депутатов региона¹. Подобные меры могут создать еще один канал генезиса новых региональных лидеров.

На муниципальном уровне легче обеспечить узнаваемость кандидата на пост главы республики, депутаты муниципальных советов могут непосредственно в регионе наблюдать за деятельностью и политической борьбой кандидата, что позволит получить больше информации для принятия окончательного решения по поддержке кандидата. В усло-

виях Северного Кавказа, где традиция местного схода имеет глубокие корни, применение «муниципального фильтра» может быть особенно эффективно. Также введение прямых губернаторских выборов может повлечь консолидацию региональных элит и сглаживание конфронтации между противоборствующими группами. Для обеспечения прохождения «муниципального фильтра» кандидату необходимо заручиться поддержкой муниципальных депутатов практически всех муниципальных образований, поэтому элитам придется договариваться.

В итоге отменены прямые выборы были отменены в Республике Ингушетии и в республике Дагестан, в которых в октябре 2013 года состоялись выборы глав республик.

Возможно, на октябрьских выборах применялась тестовая модель прямых губернаторских выборов, по итогам которого станет ясно, какая модель оптимальна для избрания глав республик Северного Кавказа в сложившихся условиях.

Соответствующий закон может создать условия переходного этапа, во время которого региональные элиты и система управления региональными политическими процессами лучше адаптируются к проведению прямых выборов высших должностных лиц субъектов в полиэтнических регионах.

Библиография

1. Конституция РФ, М., 2013
2. Федеральный закон Российской Федерации от 2 мая 2012 г. N 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».
3. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
4. Доклад фонда «Институт социально-экономических и политических исследований» (ИСЭПИ) «Прямые выборы губернаторов и система сбора муниципальных подписей в 2012 году». М., 2012
5. Бугай Н. Ф. Северный Кавказ. Государственное строительство и федеративные отношения: прошлое в настоящем. Москва, 2011.
6. Государство наций: империя и национальное строительство в эпоху Ленина и Сталина / Под ред. Суни Р., Мартина Т. М., 2011. — 376 с.
7. Зорин В. Ю. Национальная политика в России: история, проблемы, перспективы. — М.: ИСПИ, 2002. — 284 с.
8. Rogovin Frankel «Revolution in Russia: Reassessments of 1917» P. 254
9. Красовицкая Т. Ю., Тишков В. А. Этнические и религиозные факторы в формировании и эволюции российского государства М., Новый хронограф, 2012 С. 179.

¹ Доклад фонда «Институт социально-экономических и политических исследований» (ИСЭПИ) «Прямые выборы губернаторов и система сбора муниципальных подписей в 2012 году». М., 2012

Международные отношения International Relations

10. Музаев Т. М. Этнический сепаратизм в России. // Серия: Политический экстремизм. М., 1999.— 224 с
11. Понарин Э. Д., Мухаметшина Н. С. Национальные проблемы на постсоветской территории, Спб. 2001. С. 17.
12. Смирнягин Л. В. Совет Федерации: Эволюция статуса и функций. М., 2003 г. 454 с.
13. Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика. Издательский дом ГУ ВШЭ, М., 2006, с. 373.
14. Этничность и власть в полиэтнических государствах. Под ред. В. А. Тишкова М., 1994, с 67.
15. Овсянникова О. А., Кузнецова А. А. исторические и современные социально-политические основы российского патриотизма // NB: Международные отношения.— 2013.— 3.— С. 87–114. URL: http://www.e-notabene.ru/wi/article_9083.html

References (transliterated)

1. Konstitutsiya RF, M., 2013
2. Federal'nyi zakon Rossiiskoi Federatsii ot 2 maya 2012 g. N 40-FZ «O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii» i Federal'nyi zakon «Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossiiskoi Federatsii».
3. Poyasnitel'naya zapiska k projektu federal'nogo zakona «O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon «Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii».
4. Doklad fonda «Institut sotsial'no-ekonomicheskikh i politicheskikh issledovaniy» (ISEPI) «Pryamye vybory gubernatorov i sistema sbora munitsipal'nykh podpisov v 2012 godu». M., 2012
5. Bugai N. F. Severnyi Kavkaz. Gosudarstvennoe stroitel'stvo i federativnye otnosheniya: proshloe v nastoyashchem. Moskva, 2011.
6. Gosudarstvo natsii: imperiya i natsional'noe stroitel'stvo v epokhu Lenina i Stalina / Pod red. Suni R., Martina T. M., 2011.— 376 s.
7. Zorin V. Yu. Natsional'naya politika v Rossii: istoriya, problemy, perspektivy.— M.: ISPI, 2002.— 284 s.
8. Rogovin Frankel «Revolution in Russia: Reassessments of 1917» P. 254
9. Krasovitskaya T. Yu., Tishkov V. A. Etnicheskie i religioznye faktory v formirovanii i evolyutsii rossiiskogo gosudarstva M., Novyi khronograf, 2012 S. 179.
10. Muzaev T. M. Etnicheskii separatizm v Rossii. // Seriya: Politicheskii ekstremizm. M., 1999.— 224 s
11. Ponarın E. D., Mukhametshina N. S. Natsional'nye problemy na postsovetsoi territorii, Spb. 2001. S. 17.
12. Smirnyagin L. V. Sovet Federatsii: Evolyutsiya statusa i funktsii. M., 2003 g. 454 s.
13. Turovskii R. F. Politicheskaya regionalistika. Izdatel'skii dom GU VShE, M., 2006, s. 373.
14. Etnichnost' i vlast' v polietnicheskikh gosudarstvakh. Pod red. V. A. Tishkova M., 1994, s 67.
15. Ovsyannikova O. A., Kuznetsova A. A. istoricheskie i sovremennye sotsial'no-politicheskie osnovy rossiiskogo patriotizma // NB: Mezhdunarodnye otnosheniya.— 2013.— 3.— С. 87–114. URL: http://www.e-notabene.ru/wi/article_9083.html