



УДК 321.6/.8(470.41)
ББК 66.031(2Рос.Тат)

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН

Д.С. Кокорхоева

Статья посвящена анализу институционального развития политической власти в Республике Татарстан. Сравнены основные этапы развития институтов власти в 1991–2010 годах. Выявлена политическая роль норм конституции республики в институциональном развитии органов власти.

Ключевые слова: *политическая власть, институциональное развитие, Республика Татарстан.*

Актуальность статьи – в необходимости осмыслить институциональное развитие власти в субъектах Российской Федерации на примере крупного региона – инициатора политических инноваций. Опыт развития институтов власти в Республике Татарстан важен для понимания форм закрепления повышенного политического статуса, соотношения тенденций централизации и децентрализации власти.

Региональная власть своеобразна. Она представляет собой подсистему общегосударственной власти [1, с. 20], служит распространению инноваций. Но региональная власть также выражает интересы сообщества, сглаживает централизаторские импульсы, поддерживает свою автономию. Региональная власть обеспечивает баланс политических интересов, учет требований сообщества в политических решениях. Тем самым обеспечивается легитимность власти региона перед лицом и населения, и власти общегосударственной [7].

«Парад суверенитетов», начатый летом 1990 г., придал импульс институциональному многообразию систем власти в республиках СССР. Бывшие автономные республики и автономные области РСФСР повышали статус до национально-государственных субъектов Федерации. Ряд республик (Татарстан, Башкортостан, Тыва, Якутия, Чувашия) претендовали на верховенство своей власти и законо-

дательства по отношению к федеральным [2, с. 8–24]. В Чечне установился сепаратистский режим, угрожавший территориальной целостности и безопасности Российского государства и носивший этнократический характер [9, с. 78–100].

Выбор уровня притязаний республиканских элит, методов и институциональных форм реализации их интересов зависел от объема ресурсов влияния, от межэтнических отношений в каждом регионе. В сравнительном контексте Татарстан стал одним из инициаторов ненасильственной «суверенизации», ориентиром для импорта политических институтов другими республиками.

Повышенный статус органов власти, их неподконтрольное федеральному центру строение закреплялись в законодательстве Татарстана 1990–1993 годов. Тенденция конфедерализации стала прослеживаться во время подготовки «Декларации о государственном суверенитете Татарской Советской Социалистической Республики». Принятию предшествовали бурные обсуждения. Вследствие компромиссов 30 августа 1990 г. «Декларация о государственном суверенитете ТССР» принята Верховным Советом республики, что определило вектор развития институтов власти и создало условия конфедерализации.

После провала ГКЧП политический процесс в Татарстане дестабилизировался. К концу 1991 г. возник парламентский кризис. В 1992 г. на Всетатарском курултае образован Милли меджлис как орган, представляю-

ший интересы татарского народа и обладающий полномочиями для создания альтернативных властных структур. Он стал претендовать на функции парламента; 19–21 июня 1992 г. в Казани состоялся Всемирный конгресс татар. Инициированный Президентом Татарстана М.Ш. Шаймиевым, конгресс был призван стать не только приоритетной формой этнической консолидации, но и институтом принятия властных решений.

В условиях этнополитической мобилизации элита Татарстана предпочла правовые методы институционализации власти. Референдум о статусе Республики Татарстан был проведен 21 марта 1992 года. Получив поддержку 61,4 % явившихся избирателей, конфедеративный проект обрел легитимность. Республика отказалась подписать Федеративный договор 31 марта 1992 г., в отличие от других регионов России [10, с. 152–153]. Конституция РТ 6 ноября 1992 г. закрепила ключевое положение, которое характеризует конфедерализацию: «Республика Татарстан – суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией – Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения» [5, ст. 6].

Вместе с тем установление в Российской Федерации сильной президентской власти в итоге кризиса 21 сентября – 4 октября 1993 г. и принятие Конституции РФ 12 декабря 1993 г. повысило ресурсы власти центра. Региональная правящая элита уже не нуждалась в поддержке радикальных этнических движений, взяла курс на компромисс с федеральным центром. Экономический кризис доказал непродуктивность изоляции республики. Поэтому начинается переход к федерализму, пусть вначале – децентрализованному. Договор между РФ и Республикой Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» был подписан 15 февраля 1994 г. [8]. Договор, ставший компромиссным, предоставил РТ повышенный, асимметричный статус. Характерно признание земли, ее недр и всей собственности Татарстана достоянием многонационального народа Татарстана.

Признавалось право Татарстана вступать в международные отношения, устанавливать связи с иностранными государствами, заключать с ними договора и соглашения.

Начиная с осени 1999 г. политические условия федеративного строительства в России кардинально изменились. На смену договорам о разграничении полномочий пришло воссоздание единой системы власти и приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным. В силу политических условий асимметричность сменилась новой, централизованной схемой взаимоотношений «центр – регионы». Интеграция республик в единое политическое пространство Российской Федерации является закономерным проявлением модели симметричного, конституционного федерализма. Вместе с тем политическая элита Татарстана продолжает в осторожной форме отстаивать особый статус республики. Так, в июле 2007 г. Государственной думой РФ утвержден «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан» [3].

Институциональная организация власти в Татарстане имеет свою специфику. Конституция РТ выводит президента из системы разделения властей, не относя его ни к одной из ветвей. Согласно ст. 89, Президент Республики Татарстан является «главой государства, высшим должностным лицом Республики Татарстан» [6]. Президент не включается в систему исполнительных органов (ч. 3 ст. 9), но является главой исполнительной власти. В п. 2 ч. 1 ст. 94 говорится, что президент «возглавляет систему исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан». Он определяет внутреннюю политику и направления внешней деятельности Татарстана (п. 3 ч. 1 ст. 94 Конституции РТ). Федеральный закон не предусматривает должности премьер-министра и устанавливает, что высшее должностное лицо субъекта Федерации является руководителем высшего исполнительного органа власти субъекта Федерации. Но посты президента и главы правительства в Татарстане разделены.

О.И. Зазнаев доказал доминирующее положение Президента Республики Татарстан

по отношению к законодательной и исполнительной власти [4, с. 14–26]. Конституционные нормы закрепляют сильное президентство, а традиционная политическая культура с ориентацией на лидера способствует поддержанию сильного президентства в Татарстане. Президенту обеспечена поддержка большинства Госсовета РТ – фракции «Единая Россия». В Татарстане механизм сдержек и противовесов и система контроля над президентом и органами исполнительной власти со стороны парламента слабы. Кабинет министров ответственен перед Президентом РТ (ч. 1 ст. 101). Правительство учитывается перед Госсоветом РТ лишь «по отдельным вопросам» (ч. 3 ст. 101), не было ни одной попытки отправить правительство в отставку по инициативе Госсовета РТ.

Татарстанский президент избирался населением путем прямых выборов (не всегда альтернативных), что соответствовало его политической роли. Но с 2005 г. Президент РФ представляет на утверждение Государственного совета РТ кандидатуру высшего должностного лица. Отмена прямых выборов президента РТ и участие российского президента в назначении главы республики снизили уровень автономности власти в Татарстане, как и отставка М.Ш. Шаймиева в 2009 году. Новый президент Р. Минниханов не обладает высоким персональным влиянием, более активно поддерживает инициативы федерального центра.

Итак, основными этапами институционального развития политической власти в Татарстане являются суверенизация (конфедерализация) 1990–1994 гг., децентрализованный федерализм 1995–2000 гг. и унитарный федерализм. Организация институтов власти Татарстана обладает своей спецификой. Особенностью организации власти является доминирование президентских признаков при наличии элементов парламентской системы в условиях федерального вмешательства во взаимоотношения ветвей власти республики. Форму организации власти можно назвать сверхпре-

зидентской. Она характеризуется несбалансированностью ветвей власти, слабыми «сдержками и противовесами», сверхсильной властью Президента РТ, растущим вмешательством федеральных институтов власти. Политическая институционализация органов власти Республики Татарстан подтверждает весомую роль технологий доминирования исполнительной власти в системе разделения властей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бирюков, С. В. Региональная политическая власть: от концептов к интегративной модели / С. В. Бирюков // Вестник Моск. ун-та. Сер. 18, Социология и политология. – 2003. – № 1. – С. 3–24.
2. Боер, В. В. Национальный субъект федерации в многоэтническом Российском государстве / В. В. Боер. – СПб. : Изд-во ГУАП, 2009. – 122 с.
3. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, 26 июня 2007 г. – Режим доступа: <http://www.tatar.ru/append20.html>.
4. Зазнаев, О. И. Организация государственной власти в Республике Татарстан: проблемы и противоречия // Политэкс. – 2010. – Т. 6, № 2. – С. 7–27.
5. Конституция Республики Татарстан. – Казань : Таткнигоиздат, 1992. – 78 с.
6. Конституция Республики Татарстан. – Казань : Фэн, 2009. – 84 с.
7. Меркель В. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях / В. Меркель, А. Круассан // Полис. – 2002. – № 1. – С. 6–17; № 2. – С. 20–30.
8. О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти РТ : Договор Российской Федерации и Республики Татарстан // Российская газета. – 1994. – 28 февр.
9. Смирнов, А. Н. Этнополитические процессы на Северном Кавказе: особенности и основные тенденции / А. Н. Смирнов. – М. : Ин-т миров. экономики и междунар. отнош. РАН, 2001. – 112 с.
10. Юнусов, Р. Ю. Татарстан: референдумы / Р. Ю. Юнусов. – Казань : Таткнигоиздат, 2000. – 224 с.

**THE INSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF POLITICAL POWER
IN THE REPUBLIC OF TATARSTAN**

D.S. Kokorhoeva

This article analyzes the institutional development of political power in the Republic of Tatarstan. The main stages in the development of institutions of power in 1991–2010 years are compared. The political role of the norms of the Constitution in the institutional development of authorities is revealed.

Key words: *political power, institutional development, the Republic of Tatarstan.*