

**Российская Академия Наук  
Институт Государства и Права**

На правах рукописи

**Диков Андрей Борисович**

**Институт президентства (глав исполнительной власти) республик  
в составе Российской Федерации: политологический анализ**

Специальность 23.00.02 - политические институты, этнополитическая  
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

Автореферат на соискание ученой степени  
кандидат политических наук

Москва 2004

Диссертация выполнена в секторе политологических исследований Института  
Государства и Права Российской Академии Наук

Научный руководитель - кандидат юридических наук

**Смирнов Вильям Викторович**

Официальные оппоненты - доктор политических наук

**Деметрадзе Марина Резоевна**

кандидат юридических наук

доцент, заслуженный юрист Российской Федерации

**Абросимова Елена Борисовна**

Ведущая организация - Российская Академия Государственной Службы при Президенте  
Российской Федерации, кафедра национальных и федеративных отношений

Защита диссертации состоится 30 марта 2004 г. в 12 час, на заседании диссертационного  
совета Д.002.002.03 в Институте государства и права РАН по адресу: 119992, г. Москва,  
ул. Знаменка, д. 10.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института государства и права РАН

Автореферат разослан «25» «февраля», 2004 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета  
кандидат юридических наук



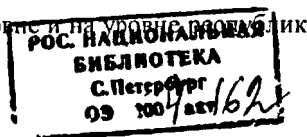
В.В Смирнов

## Общая характеристика работы

### Актуальность темы исследования

Политические реформы конца 1980-х - начала 91-го гг. в бывшем СССР привели к появлению президентов в республиках в составе РСФСР (с 25 декабря 1991 г. - Российской Федерации). Возникший в период дезинтеграции Советского Союза, институт президентства стал выражением процессов суверенизации бывших автономных республик и автономных областей в составе РСФСР. Этот институт сыграл определяющую роль в отстаивании республиками своих политических, экономических, культурных и языковых требований, провозглашенных в их декларациях о государственном суверенитете. Институт президентства отражал высокую степень национального самосознания титульных этносов бывших автономий и был использован республиканской этнобюрократией для укрепления собственного положения в борьбе с союзным, а позже, и российским центром. Одновременно, избрание президентов (глав исполнительной власти) способствовало преодолению дезинтеграции некоторых республик в составе Российской Федерации.

Решающую роль в появлении и становлении президентской власти в бывших российских автономиях сыграло введение президентства в СССР и РСФСР, а также соперничество М.С. Горбачева и Б.Н. Ельцина. Используя сначала борьбу между союзным центром и властями РСФСР в 1990 - 91 гг., а затем между Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным и бывшим Верховным Советом России в 1992 - 93 гг., президенты (главы исполнительной власти) республик добились значительных экономических льгот и привилегий для своих субъектов Федерации в обмен на политическую лояльность и сохранение территориальной целостности Российской Федерации. В период с 12 июня по 25 декабря 1991 г. функционировала беспрецедентная в мировой практике трехуровневая система: президент СССР - президент России - президенты шести российских республик. Распад Советского Союза и сохранение федеративного устройства современной России предопределили двухуровневое президентство на федеральном уровне и на уровне республик



в составе Российской Федерации. На сегодняшний день президенты (главы исполнительной власти) избраны в 14 российских республиках: Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Калмыкия, Карачаево-Черкесская, Марий Эл, Саха (Якутия), Северная Осетия - Алания, Татарстан, Удмуртская, Чувашская. Избрание 5 октября 2003 г. Президента Чеченской Республики стало важным, шагом на пути к политическому урегулированию и стабилизации обстановки в этом субъекте Российской Федерации.

Согласно новой редакции Конституции Республики Дагестан от 10 июля 2003 г. после истечения срока полномочий Председателя Государственного Совета Республики Дагестан в 2006 г. в этой республике должны состояться прямые всеобщие президентские выборы. Главы республик избраны в Карелии, Коми, Мордовии; Глава, Председатель Правительства - в Алтае; Председатели Правительства - в Тыве и Хакасии. Требуется научное обобщение функционирования института президентов и иных по наименованию высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) республик в составе Российской Федерации - глав и председателей правительств, избранных на основе всеобщего равного и прямого избирательного права.

Актуальность данного исследования связана и с проводимыми в последние годы реформами, инициированными, зачастую, Президентом Российской Федерации В.В. Путиным. К числу предпринятых в рамках данных реформ мер, ослабивших власть президентов (глав исполнительной власти) республик в составе Российской Федерации, относятся: 1) приведение законодательства республик в составе Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством, что повлекло сокращение полномочий президентов (глав исполнительной власти) за счет устранения тех из них, которые были получены президентами (главами исполнительной власти) республик в период «парада суверенитетов»; 2) учреждение федеральных округов и назначение Президентом России федеральных инспекторов во все республики в составе Российской Федерации, что лишило или существенно ослабило контроль президентов (глав исполнительной власти) республик над

«силовыми» министрами, федеральными судами и прокуратурой, действующими на территориях этих субъектов Российской Федерации; 3) получение Президентом России права отстранения от занимаемых должностей президентов (глав исполнительной власти) республик в составе Российской Федерации; 4) прекращение президентами (главами исполнительной власти) субъектов Федерации членства в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и, тем самым, лишение их непосредственного влияния на общедоверальную политику и депутатской неприкосновенности; 5) признание Конституционным Судом России несоответствующим Конституции Российской Федерации положения о суверенитете республик, выразителями и гарантами которого являлись их президенты (главы исполнительной власти); 6) подписание Президентом Российской Федерации и президентами (главами исполнительной власти) республик договоров о прекращении действия большинства договоров о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий федерального центра с органами государственной власти этих субъектов Федерации; 7) усиление влияния федеральных судов и ЦИК Российской Федерации в ходе проведения выборов президентов (глав исполнительной власти) республик.

Несмотря на все эти реформы, президенты (главы исполнительной власти) продолжают занимать доминирующее положение в системе органов государственной власти республик в составе Российской Федерации и выступать посредниками в отношениях между федеральными и республиканскими элитами. Причем продолжает сохраняться противоречивый и, порой, конфликтный характер этих взаимоотношений, что может привести к нарастанию дезинтеграционных процессов в Российской Федерации.

### **Степень научной разработанности проблемы**

В силу своей распространенности и политико-государственной значимости институт президентства является объектом исследования многих научных дисциплин: политологии, юриспруденции, истории, психологии, этнологии и др. Концепция социальных институтов, используемая для анализа института

президентства, развивалась классиками политической социологии Э. Дюркгеймом, М. Вебером, Б. Кистяковским. В рамках сравнительной политологии такие американские и европейские политологи, как А. Валенсуэла, М. Дювержс, Р. Илджи, Д. Кэри, К. Лаки, Х. Линц, С. Мейнуоринг, Ф. Риггс, М. Шугарт исследовали роль президентов в политических системах, стабильность президентских режимов и их влияние на развитие демократии и гражданского общества. Политологи Э. Уокер, М. Фиш, С. Холмс на основе исследования института федерального президента выделяют различные типы президентских режимов, в том числе «суперпрезидентский», доказывая, в частности, что эта модель утвердилась в России по Конституции 12 декабря 1993 г. М. Хайд рассматривает влияние реформ Президента Российской Федерации В.В. Путина на федеральную президентскую власть в России.

Российские политологи и юристы С.А. Авакьян, А.С. Автономов, А.Ф. Алиев, В.Е. Гулиев, М.Р. Деметрадзе, Б.П. Елисеев, Е.Л. Кузнецов, Л.Б. Лукьянова, Н.П. Медведев, Л.А. Окуньков, Н.А. Сахаров, Б.Н. Топорнин, А.И. Трофимов, В.А. Туманов, И.Д. Хутинаев, В.Е. Чиркин, И.Г. Шаблинский, Ю.Л. Шульженко основное внимание уделили союзному и российскому институтам президентства в контексте анализа федеративных отношений.

'Президенты (главы исполнительной власти) республик в составе Российской Федерации привлекли гораздо меньшее внимание зарубежных и отечественных ученых. Среди работ зарубежных политологов о президентах (главах исполнительной власти) субъектов Российской Федерации можно выделить статью Н. Мелвина, посвященную анализу некоторых сторон взаимодействия органов законодательной (представительной) и исполнительной властей республик Адыгея, Карачаево-Черкесия, Карелия, Коми, Саха (Якутия), Татарстан, Тыва и Удмуртия, и статью Г. Хейла о выборах в Башкортостане.

В работах В.В. Смирнова рассматриваются отдельные аспекты функционирования институтов президентской власти в контексте анализа реформирования политико-государственной системы России и их влияния на

права и свободы человека. Такие политологи, социологи, этнологи, как А.Н. Аринин, Р.Р. Галлямов, М.Н. Губогло, Л.М. Дробижева, М. Макфол, Н.В. Петров, Ф.Г. Сафин, В.А. Тишков проанализировали этнополитические процессы и социальную основу этнократических режимов в республиках в составе Российской Федерации. Полномочия некоторых президентов (глав исполнительной власти) республик в составе России стали объектом анализа в работах и диссертационных исследованиях юристов И.Л. Волошенко, А.А. Жученко, О.Н. Каткова, В.В. Комаровой, А.Н. Мещерякова, И.А. Миронова.

Динамика изменений квалификационных требований, предъявляемых в законодательстве российских республик к кандидатам на должность президентов (глав исполнительной власти), и влияние этих требований на избирательные кампании оказались едва затронутыми в научных работах.

### **Научная новизна исследования**

В настоящей диссертации впервые осуществлено сравнительное юридико-политологическое исследование полномочий президентов (глав исполнительной власти) республик в составе Российской Федерации в 1991-2003 гг. в сферах законодательной власти, формирования исполнительных и судебных органов власти и назначения прокуроров республик, а также квалификационных требований, предъявляемых к кандидатам на должность президентов (глав исполнительной власти) в конституциях этих субъектов Российской Федерации. Сравнительный анализ этих полномочий и квалификационных требований позволил классифицировать режимы президентов (глав исполнительной власти) на «сильные», «средние» и «слабые».

На основе включения в данный анализ изучения изменяющегося федерального и республиканского законодательства о президентах (главах исполнительной власти) республик в составе Российской Федерации в диссертации выделено три этапа эволюции институтов президентства (глав исполнительной власти).

В ходе первого этапа в 1991 - 95 гг. было избрано 14 президентов (глав исполнительной власти). На данном этапе полномочия и квалификационные требования, предъявляемые к кандидатам на должность президентов (глав

исполнительной власти), устанавливались, главным образом, в соответствии с конституциями, законами республик и договорами о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти республик, а не Конституцией России и федеральным законодательством.

- На втором этапе в 1996 - 99 гг. было избрано 18 президентов (глав исполнительной власти). В этот период были приняты федеральные законы и федеральный конституционный закон, регулирующие полномочия президентов (глав исполнительной власти) во взаимодействии, с законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. Вопреки федеральному законодательству, определениям и постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации отдельные полномочия президентов (глав исполнительной власти) и квалификационные требования продолжали противоречить Конституции России и федеральному законодательству.

С мая 2000 г: по настоящее время - в ходе третьего этапа - происходит реформирование федеративной системы и приведение норм конституций и законов республик в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством, что приводит к сокращению полномочий президентов (глав исполнительной власти) и устранению из конституций почти всех республик противоречащих федеральному законодательству квалификационных требований, предъявлявшихся к кандидатам на пост президентов (глав исполнительной власти).

Объект и предмет исследования

Объектом исследования является институт высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) республик в составе Российской Федерации, избранных на основе всеобщего равного и прямого избирательного права. Предмет исследования - динамика изменения властных полномочий президентов (глав исполнительной власти) в сферах законодательной власти, формирования исполнительной, судебной властей и назначения прокуроров республик, а также квалификационных

требований, предъявляемых в конституциях республик к кандидатам на должность президентов (глав исполнительной власти).

Положения, выносимые на защиту:

1. Президенты (главы исполнительной власти) республик в составе Российской Федерации — основной институт в борьбе республиканских элит с федеральным центром за экономические ресурсы, административно-правовые полномочия, отстаивание культурных и языковых прав республик; эти притязания республиканских элит были закреплены в декларациях о государственном суверенитете республик в составе РСФСР.

2. Возникновение президентской власти в республиках в составе РСФСР в 1991 г. связано со следующими основными причинами: появлением президентства в СССР и РСФСР и борьбой между союзной и российской элитами; поисками легитимизации лидерства бывших руководителей республиканских органов КПСС; стремлением республиканских элит к государственному суверенитету для концентрации политической власти в своих руках, установления контроля над собственностью, находящейся на территории республик и обеспечения интересов титульных этносов; поисками средств преодоления дезинтеграционных процессов внутри республик.

3. На основе исследования циклов выборов президентов (глав исполнительной власти) выделяются четыре этапа становления президентства (глав исполнительной власти): 1991- начало 1993 гг., 1993 - 1995 гг., 1996 - 1999 гг., 2000 г. - по настоящее время.

4. Сравнительный анализ конституционно-правовых полномочий и квалификационных требований, предъявляемых к кандидатам на пост президентов (глав исполнительной власти) позволяет выявить типы (классы) президентов (глав исполнительной власти) республик в составе Российской Федерации.

5. Приведение норм республиканского законодательства в соответствие с федеральным законодательством, введение семи федеральных округов и другие меры по реформированию федеративной системы, ослабили статус президентов (глав исполнительной власти). Однако Эти реформы проводятся

федеральным центром на основе компромисса с президентами (главами исполнительной власти) республик в составе Российской Федерации.

### **Цели и задачи исследования**

Основной целью диссертационной работы является выявление политико-правовых механизмов осуществления власти президентами (главами исполнительной власти) республик в составе Российской Федерации.

В этой связи автор ставит следующие задачи:

1. Рассмотреть причины возникновения института президентства в республиках в составе РСФСР в контексте изменения статуса бывших автономных республик и автономных областей в составе РСФСР и введения президентства в СССР и РСФСР.
2. Проанализировать процесс становления институтов президентства (глав исполнительной власти) республик в составе Российской Федерации после принятия Конституции России 12 декабря 1993 г.
3. Проследить воздействие квалификационных требований, предъявляемых к кандидатам на пост президентов (глав исполнительной власти), и их конституционно-правовых полномочий на избирательные кампании президентов (глав исполнительной власти).
4. Выявить влияние проводимого реформирования политико-государственных систем республик в составе Российской Федерации на функционирование института президентства (глав исполнительной власти).

### **Методологическая основа исследования**

В исследовании сочетаются политологический и юридический подходы в рамках формирующейся междисциплинарной области юридической политологии, позволяющей исследовать влияние конституций и законов на развитие политико-государственных институтов. В диссертационной работе также использованы исторический, формально-логический и статистический методы.

### **Эмпирическая основа исследования**

Для достижения поставленных в диссертационном исследовании задач потребовалось привлечение широкого круга источников: 1) конституций СССР, РСФСР, Российской Федерации; 2) федерального конституционного

закона, федеральных законов; 3) указов Президента РСФСР, Президента Российской Федерации, постановлений Верховного Совета РСФСР, Верховного Совета Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, ЦИК Российской Федерации, определений и постановлений Конституционного Суда Российской Федерации; 4) конституций автономных республик в составе Российской Федерации, конституций республик в составе Российской Федерации; 5) конституционных законов, законов республик в составе Российской Федерации; 6) указов президентов (глав исполнительной власти) республик в составе Российской Федерации, постановлений верховных советов республик в составе Российской Федерации; 7) договоров о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти республик в составе Российской Федерации. В диссертации использованы также Послания Президентов Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, федеральные и республиканские периодические издания, статистические данные по результатам выборов президентов (глав исполнительной власти) республик в составе Российской Федерации, энциклопедические словари, стенограммы, заседаний Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

### **Апробация результатов исследования**

Результаты диссертационного исследования были представлены в форме участия в научно-практических конференциях, аналитической справки и публикаций по данной проблематике.

### **Структура диссертации**

Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, приложений и списка литературы общим объемом **210** страниц.

## **II. Содержание работы**

**Во Введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, раскрывается степень научной разработанности проблемы и

научная новизна исследования, определяются объект и предмет, цели и задачи, методологическая основа диссертационного исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов и структуре диссертации.

**Первая глава «Генезис и становление института президентства (глав исполнительной власти) в республиках, в составе Российской Федерации»** состоит из трех параграфов. В первом параграфе *«Теоретико-методологические подходы - к исследованию института президентства»* рассматриваются основные типы республик: президентская, парламентская и полупрезидентская (смешанная). На основе анализа разрабатываемых в современной политологии различных критериев выделения того или иного типа государств с республиканской формой правления предлагается в качестве основного критерия подобного разграничения способ формирования и ответственности правительства. Данные критерии могут быть применимы при анализе институтов президентства (глав исполнительной власти) республик в составе Российской Федерации. Отмечается, что президентские режимы, кроме США, в которых глава государства избирается на фиксированный срок и формирует правительство вне зависимости от Парламентского большинства, особенно нестабильны в постколониальных государствах и бывших советских республиках, переживающих период трансформации. Эта нестабильность является следствием не только ригидности президентских режимов, зачастую, не учитывающих происходящие изменения электоральных предпочтений избирателей, но и

- отсутствия демократических традиций и слабости институтов гражданского общества.

Рассмотрение используемых в научных статьях, диссертационных работах и нормативных правовых актах терминов - «институт президента», «институт президентства», «президентская власть», «глава исполнительной власти (президент) республики в составе РСФСР», «главы исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «выборы главы

- исполнительного органа государственной власти (президента) субъекта Российской Федерации», «главы исполнительной власти субъектов

Российской Федерации», «высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)» - показало, что для целей данного диссертационного исследования наиболее целесообразно использовать термин «институт президентства (глав исполнительной власти)».

Второй параграф *«Возникновение института президентства (глав исполнительной власти)»* посвящен первому этапу становления и развития данного института в республиках в составе РСФСР (с 25 декабря 1991 г. - Российской Федерации) в 1991 - 93 гг. до принятия новой Конституции Российской Федерации. Президентство в республиках, в составе России возникло в этот период в контексте реформ федеративного устройства, инициированных союзными и российскими властями. Данные реформы привели к повышению конституционного статуса бывших автономных республик и автономных областей, усилению их верховных советов, ослаблению роли республиканских органов КПСС и последующему их упразднению.

Важное значение в процессе появления президентства в республиках имели декларации о государственном суверенитете, принятые в 1990 - начале 91 гг. бывшими российскими автономиями вслед за Декларацией о государственном суверенитете России от 12 июня 1990 г. Решающую роль в появлении институтов президентской власти в республиках в составе Российской Федерации сыграло введение президентских постов в СССР и РСФСР, а также соперничество М.С Горбачева и Б.Н. Ельцина. Однако обсуждавшиеся до августа 1991 г. идеи введения президентства в верховных советах некоторых республик (например, Марийской ССР и Тувинской ССР), были реализованы лишь в одной из них - Татарской ССР, где 12 июня 1991 г. состоялись выборы первого Президента этой республики.

Августовские события 1991 г. в Москве, повлекшие упразднение органов КПСС и срыв намеченного на 20 августа 1991 г. подписания Союзного Договора, а также указы Президента России, носившие, по мнению представителей некоторых республиканских элит, «унитаристский» характер, стимулировали дискуссии в парламентах российских республик об

учреждении постов президентов, «гарантов государственного суверенитета». Реагируя на данные обсуждения, Верховный Совет РСФСР 11 октября 1991г. принял постановление «О главах исполнительной власти республик в составе РС.ФСР», допускающее проведение выборов в республиках в составе РСФСР «глав исполнительной власти (президентов)».<sup>1</sup>

Важную роль в появлении президентства в бывших автономиях сыграли их верховные советы, находившиеся в «тени» органов КПСС и выполнявшие в течение десятилетий номинальные представительные функции. Пост председателей верховных советов республик оказался определяющим в процессе принятия законов о президентстве и назначении первых президентских выборов, а также в становлении публичных политиков. Этнонациональные партии и движения, выражавшие интересы титульных этносов, также сыграли существенную роль в процессе появления институтов президентства в республиках в составе России. Однако их деятельность препятствовала появлению единоличного поста высшего должностного лица в таких многонациональных, «многосоставных» республиках, как Дагестанская ССР и Карачаево-Черкесская ССР. Надвластный конституционно-правовой статус и широкие полномочия председателей верховных советов, возглавлявших также их президиумы, являлись, по нашему мнению, основными причинами, по которым президентство не было учреждено в большинстве республик в составе Российской Федерации.

Президентские выборы 1991 - начала 93 гг. показали влияние кандидатов, контролировавших административные, информационные и финансовые ресурсы. Они оказались избранными в ССР Адыгея, Кабардино-Балкарской ССР, Марийской ССР, Татарской ССР, Республике Тува, Якутской-Саха ССР. Претенденты на президентские посты, выступавшие под антиноменклатурными либо националистическими лозунгами, были избраны в Ингушской Республике, Мордовской ССР (должности президента и вице-президента упразднены законом Мордовской ССР от 7 апреля 1993 г.), Республике Калмыкия - Хальмг Тангч, Чеченской Республике.

---

<sup>1</sup> Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. №42. Ст.1328.

В третьем параграфе *«Институт президентства (глав исполнительной власти) после принятия Конституции Российской Федерации»* рассматриваются второй (конец 1993 - 95 гг.) и третий (1996 - 99 гг.) этапы становления и развития института президентства (глав исполнительной власти) в республиках в составе Российской Федерации. Правовой основой учреждения этих институтов в республиках в составе Российской Федерации стали указы Президента России сентября - октября 1993 г., ликвидировавшие систему Советов. Отсутствие избранных на всеобщих выборах президентов (глав исполнительной власти), а также противостояние Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина и Верховного Совета России стимулировало конфликт между председателями верховных советов и председателями правительств республик в составе Российской Федерации. Борьба, за политическое доминирование руководителей ветвей власти привела к расколу элит, наблюдавшемуся в 1991 - 92 гг. в Башкортостане и Чувашии, и в 1991 - 93 гг. в Бурятии, Карелии, Коми и Северной Осетии (с принятием новой Конституции 12 ноября 1994 г. - Северной Осетии - Алании).

Указы Президента России, изданные в сентябре - октябре 1993 г., предписывали субъектам Российской Федерации «реформировать органы представительной власти», «провести выборы в представительные (законодательные) органы государственной власти» с декабря 1993 по март 1994 г., но не глав исполнительной власти субъектов Федерации.<sup>2</sup> Несмотря на рекомендательный характер данных указов в отношении республик в составе Российской Федерации, руководители верховных советов «непрезидентских» республик восприняли их как угрозу своему статусу.

Выборы, состоявшиеся в 6 республиках в составе Российской Федерации в конце 1993 - 94 гг., консолидировали элиты вокруг избранных президентов (глав исполнительной власти), которые, кроме Президента Чувашской

---

<sup>2</sup> 1) Указ Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» от 9 октября 1993 г. // *Собрание актов Президента и Правительства РФ*. 1993. №41. Ст.3924; 2) Указ Президента РФ «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» от 22 октября 1993 г. // *Собрание актов Президента и Правительства РФ*. 1993. №43. Ст.4089.

Республики Н.В. Федорова, ранее являлась председателями верховных советов этих республик. В отличие от первого этапа, в рассматриваемый в этом параграфе период в республиках в составе России были избраны не только президенты, но и иные по наименованию высшие должностные лица - Глава Республики Коми и Председатель Правительства Республики Карелия. В 1994 - 95 гг. также состоялись повторные выборы президентов Ингушетии и Калмыкии, что укрепило их доминирующее положение в системе республиканских органов власти и управления, сложившееся после выделения Ингушетии из Чечено-Ингушской Республики и роспуска Президентом Калмыкии ее Верховного Совета.

Референдумы, прошедшие 12 декабря 1993 г. в республиках Дагестан, Коми и 27 марта 1995 г. в Удмуртской Республике выявили отрицательное отношение избирателей к введению президентских постов в этих субъектах Российской Федерации, а референдум в Чувашии 17 декабря 1995 г. - к его упразднению. Межнациональное противостояние и конфликт законодательной и исполнительной ветвей власти в Карачаево-Черкесии стали причиной отмены назначенного на 24 апреля 1994 г. референдума о введении поста президента этой республики.

• • В новой Конституции Российской Федерации 1993 г., в отличие от прежней Конституции РСФСР, отсутствуют положения, посвященные президентам (главам исполнительной власти) республик в составе Российской Федерации. В Конституции России говорится не об этом институте, а о «системе органов государственной власти» субъектов Российской Федерации, которая «устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом».<sup>3</sup>

Принятие федеральных законов и/или истечение срока полномочий органов государственной власти, в 1996 - 99 гг. республик Алтай, Карачаево-Черкесия, Мордовия и Хакасия привели к учреждению в этих субъектах

---

<sup>3</sup> П.1., Ст.77 Конституции Российской Федерации.

Российской Федерации институтов высших должностных лиц, избираемых на всеобщих выборах.<sup>4</sup>

**Вторая глава «Политико-правовой статус президентов (глав исполнительной власти) республик в составе Российской Федерации»** состоит из трех параграфов. В первом параграфе *«Полномочия президентов (глав исполнительной власти)»* рассматривается динамика конституционно-правовых полномочий президентов (глав исполнительной власти) республик в составе Российской Федерации в 1991 - 99 гг. сфере законодательной власти, а также по формированию исполнительной, судебной властей и назначению прокуроров республик; в качестве дополнительного критерия оценки политико-правового статуса избрана, процедура отрешения от должностей президентов (глав исполнительной власти) республик. Этот период условно можно разбить на два временных интервала: 1) 1991 - 95 гг. и 2) 1996-99 гг.

Согласно упоминавшемуся постановлению Верховного Совета РСФСР от 11 октября 1991 г., «компетенция главы исполнительной власти (президента) республики устанавливается республикой самостоятельно в рамках полномочий, закрепленных в главах 15 и 16 Конституции РСФСР и в соответствующих статьях Конституции республики в составе РСФСР». Предоставление это права российским республикам привело к тому, что конституционные полномочия президентов (глав исполнительной власти) начала 1990-х гг. соответствовали полномочиям Президента суверенного государства - Российской Федерации, а не субъектов Федерации. С принятием федерального конституционного закона и федеральных законов это привело к правовым коллизиям.

---

<sup>4</sup> 1) Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 5 декабря 1995 г. предписал субъектам Российской Федерации завершение проведения выборов глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации не позднее декабря 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. №50. Ст. 4869; 2) Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г. установил в числе избираемых «непосредственно гражданами Российской Федерации» лиц – «глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. №38. Ст.4339.

Федеральное законодательство в 1991 - 95 гг. способствовало усилению республиканских президентов (глав исполнительной власти). Конституцией РСФСР верховным советам республик предоставлялось право формировать вертикаль судебной власти. Постановление V Съезда народных депутатов РСФСР «Об организации власти в период радикальной экономической реформы» 01 1 ноября 1991 г. позволило президентам назначать глав исполнительной власти городов и районов, тем самым укрепляя свое положение внутри республик. Договорами о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий, заключенными между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти республик, а, фактически — между Президентом России и президентами (главами исполнительной власти) республик, в противоречие Конституции Российской Федерации, были перераспределены отдельные предметы ведения в пользу республик. Данные договоры интерпретировались этнобюрократией республик в составе Российской Федерации как «межгосударственные», а также в качестве единственного источника права во взаимоотношениях между федеральным центром и республиками.

Следующий этап развития президентских полномочий 1996 - 99 гг. характеризуется принятием федеральных законов и федерального конституционного закона, устанавливающих принципы организации и порядок формирования судебной власти, органов государственной власти республик в составе Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. предоставил Президенту Российской Федерации право назначения всех федеральных судей, кроме конституционных и мировых судей республик в составе Российской Федерации. К моменту принятия данного федерального конституционного закона судебные органы в большинстве республик формировались при участии президентов (глав исполнительной власти). Этот период также отмечен возрастающим влиянием федеральных судов, решения которых были направлены на устранение противоречащих Конституции Российской

Федерации полномочий президентов (глав, исполнительной власти), закрепленных в конституциях республик. Однако положения федерального законодательства и решения Конституционного Суда России, направленные на защиту органов местного самоуправления и судебной власти, были проигнорированы органами государственной власти большинства республик в составе Российской Федерации.

Блокирование Президентом России и Советом Федерации федерального закона, устанавливающего общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, первоначальный вариант которого был принят Государственной Думой 7 апреля 1995 г., позволило республикам самостоятельно определять компетенцию ветвей власти. В отсутствие данного федерального закона правовой пробел был восполнен постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации. В этих постановлениях было признано конституционным избрание глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, а также использование ими следующих полномочий: 1) вето; 2) промульгации законов; 3) назначения отдельных членов правительства по согласованию с законодательными (представительными) органами государственной власти; 4) отрешения членов правительства от должностей без согласования с законодательными (представительными) органами государственной власти.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г.<sup>5</sup> установил пост «высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации)», отнеся вопрос о его наименовании к ведению субъектов Российской Федерации. Отдельные аспекты разделения законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти республик в составе Федерации были

---

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 1999. №42. Ст.5005.

рассмотрены Конституционным Судом России после принятия указанного федерального закона.

Результаты сравнительного исследования позволили выявить типы (классы) «сильных», «средних» и «слабых» президентов (глав исполнительной, власти). Следует подчеркнуть, что в таблицы включены также полномочия, которые, как показала практика, никогда не применялись президентами (главами исполнительной власти), а именно: 1) введение чрезвычайного положения, 2) роспуск законодательного (представительного) органа; государственной власти. В республиках не состоялись и досрочные отрешения президентов (глав исполнительной власти) от должностей. Это привело к искусственному «усилению» некоторых институтов президентства (глав исполнительной власти). Наиболее" важными полномочиями президентов (глав исполнительной власти), во многом определяющими тип президентских режимов, являются их prerogatives по рекрутированию глав местных администраций, прокуроров и членов правительств, которые одновременно, зачастую, являлись депутатами республиканских законодательных (представительных) органов государственной власти, формируя пропрезидентские фракции. Рассмотрение процессов избрания президентов (глав исполнительной власти) позволяют более точно классифицировать институты президентства (глав исполнительной власти) на «сильные», «средние» и «слабые».

Широкие полномочия президентов «сильной» группы (ее составляют именно президенты) в сочетании с этнизацией политического процесса стали причиной утверждения дискриминационного принципа рекрутирования республиканских органов государственной власти. Отклонение в пользу представителей титульных этносов национального состава органов государственной власти и управления республик создает социальные разделители («маркеры»), что приводит к обострению межнациональных проблем. Институт президентства (глав исполнительной власти) играет, зачастую, решающую роль в обеспечении доминирования титульных этносов в органах власти.

Второй параграф *«Выборы президентов (глав исполнительной власти)»* посвящен анализу влияния конституционно-нравовых полномочий президентов (глав исполнительной власти) республик в составе Российской Федерации на президентские избирательные кампании 1991 - 99 гг., а также следующих конституционно установленных квалификационных требований, предъявляемых к кандидатам в президенты (главы исполнительной власти): 1) Гражданство республики, 2) верхний возрастной предел, 3) нижний возрастной предел, 4) владение (свободное владение) государственными языками и 5) количество лет, необходимых прожить в республике.

Институт гражданства российских автономных республик (автономные области его не имели) являлся на протяжении десятилетий формальным атрибутом государственности титульных этносов республик. В отличие от института гражданства, положения о государственных языках бывших автономий отсутствовали в их конституциях и Конституции РСФСР 1978 г. По мере развития демократических реформ законы о государственных языках были приняты сначала в союзных республиках, а затем и в некоторых автономных республиках в составе России. Статус государственных языков был провозглашен в декларациях о государственном суверенитете большинства российских автономий в 1990 - начале 91 гг.

В ходе первых избирательных кампаний 1991 - начале 93 гг. в республиканском законодательстве были закреплены требования-цензы для участия кандидатов в президентских избирательных кампаниях. Институт гражданства республик, связанный с количеством лет, прожитых кандидатом в президенты (в этот период были избраны только президенты) в этих субъектах Российской Федерации, препятствовал участию в выборах неуроженцев республик. Языковой ценз отстранял от участия в президентских выборах представителей нетитульных этносов. Эти законодательно закрепленные и под давлением национальных организаций и руководителей верховных советов ограничения создали привилегированное положение для основных кандидатов в президенты - представителей этнономенклатуры и выдвиженцев национально-демократических движений. В ходе выборов 1993 - 95 гг., несмотря на положения федерального закона

«О гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» от 6 декабря 1994 г., не допускающие ограничения пассивного избирательного права граждан, названные цензы продолжали использоваться. В республиках Татарстан (1991 г.), Тува (1992 г.), Кабардино-Балкария (второй тур 1992 г.), Ингушетия (1993 г., 1994 г.), Калмыкия (1995 г.), прошли безальтернативные президентские выборы, а также избирательные кампании, в которых фактически участвовал единственный кандидат.

Выборы 1996-99 гг. президентов (глав исполнительной власти) республик привлекли значительно большее внимание со стороны федеральных судов и ЦИК Российской Федерации. Вопреки федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и нрав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г., данные ограничений пассивного избирательного права продолжали сохраняться в конституциях большинства республик. Постановлениями Конституционного Суда России были признаны противоречащими Конституции Российской Федерации следующие положения конституций республик в составе Российской Федерации, устанавливающие ограничения пассивного избирательного права: 1) срок необходимого проживания на территории республики; 2) верхний и нижний (более 30 лет) возрастные пределы; 3) владение государственными языками до урегулирования вопроса о правовом статусе государственного языка (языков).

Безальтернативные (фактически безальтернативные) выборы прошли в Татарстане (1996 г.), Адыгее (1997 г.), Кабардино-Балкарии (1997 г.), Ингушетии (1998 г.), Башкортостане (1998 г.), Мордовии (1998 г.). Избирательные кампании 1991 - 99 г. в некоторых, особенно северокавказских, республиках отличались высоким уровнем этнополитической напряженности. Выборы в республиках, возглавляемых «средними» и «слабыми» президентами (главами исполнительной власти), характеризовались участием кандидатов, представляющих политические партии и общественные организации, органы государственной власти и местного самоуправления. Оппонентами действующих «сильных» президентов (глав исполнительной власти) являлись, главным образом,

депутаты Государственной Думы России и представители общероссийских партий.

Принятие федерального закона «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 8 февраля 2001 г. позволило 11 президентам (главам исполнительной власти) баллотироваться на фактический третий, а некоторым из них - и на четвертый, сроки. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. предоставил возможность законодательным (представительным) органам государственной власти республик ограничивать число сроков избрания одного и того же лица на должность президента (главы исполнительной власти). Однако данный федеральный закон был принят уже после участия в своих третьих выборах действующих президентов (глав исполнительной власти) Адыгеи, Бурятии, Кабардино-Балкарии, Калмыкии, Коми, Татарстана, Тывы и Чувашии.

Выборы президентов (глав исполнительной власти) 2000 - 03 гг. отличались альтернативностью и конкурентностью, ставшими следствием устранения из республиканских конституций Ограничений пассивного избирательного права граждан и демократизации избирательного процесса. Федеральный законодатель установил запрет на участие в досрочных выборах действующих президентов (главам исполнительной власти) республик. Конституционный Суд России определил, что требование о владении (свободном владении) кандидатом в президенты (главы исполнительной власти) государственных языков республик, даже при установлении правового статуса этих языков, законами республик, не соответствует Конституции Российской Федерации. Несмотря на наличие в конституциях республик Адыгея, Башкортостан, Саха (Якутия), Северная Осетия - Алания и Татарстан в период избирательных кампаний требований к кандидатам в президенты о владении (свободном владении) государственными языками, это Ограничение не препятствовало участию в выборах претендентов, ими не владеющих.

Большинство президентов (глав исполнительной власти), кроме лидеров Адыгеи, Ингушетии, Карачаево-Черкесии, Коми, Марий Эл и Саха (Якутии) в 2000 - 03 гг. были переизбраны на следующий конституционный срок. Причём «федеральное вмешательство», приведшее к отстранению от участия в избирательной кампании наиболее вероятного претендента на президентский пост - действующего президента - произошло лишь в Ингушетии.

Заключительный параграф *«Институт президентства (глав исполнительной власти) в условиях реформирования федеративной системы»* посвящен исследованию влияния реформ, инициированных Президентом Российской Федерации В.В. Путиным, на институт президентства (глав исполнительной власти). В определении Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. были признаны противоречащими Конституции России следующие положения конституций ряда республик в составе Российской Федерации, связанные с конституционно-правовым статусом президентов (глав исполнительной власти): 1) о государственном суверенитете республик как субъектов Российской Федерации; 2) о верховенстве конституций и законов республик на территории этих субъектов Российской Федерации; 3) о праве органов государственной власти республик приостанавливать действие актов органов государственной власти Российской Федерации; 4) о договорном характере вхождения республик в состав. Российской Федерации; 5) о статусе республик как субъектов международного права.

Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 29 июля 2000 г. Президенту России было предоставлено право отрешать от должности президентов (глав исполнительной власти) республик в составе Российской Федерации. Согласно федеральному закону «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 5 августа 2000 г., президенты (главы исполнительной власти) республик перестали в

состав Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по должности, что лишило их непосредственного участия в принятии федерального законодательства и влияния на общероссийский политический процесс.

Федеральный центр пошел по пути расторжения большинства договоров о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий с органами государственной власти республик в составе Российской Федерации. Президентами Российской Федерации и Республики Марий Эл 31 декабря 2001 г. был подписан договор о прекращении действия данного договора. В течение 2002 г. аналогичные договоры были расторгнуты Президентом Российской Федерации и президентами (главами исполнительной власти) республик Бурятия, Коми, Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкарская; положения договора с органами государственной власти Саха (Якутии) были приведены в соответствие с федеральным законодательством.

Реформы 2000 - 02 гг. привели к устранению противоречащих Конституции Российской Федерации положений конституций республик. Вопреки решениям Конституционного Суда РФ и Верховного Суда России, некоторые президенты (главы исполнительной власти) продолжают играть решающую роль в отборе кандидатов на должность глав муниципальных образований. Политика федерального центра, направленная на унификацию конституционно-правовых полномочий президентов (глав исполнительной власти), вызвала критику в республиках, возглавляемых «сильными» президентами. Обеспокоенность и противодействие республиканских элит вызывает не только унификация статуса глав субъектов Российской Федерации, но и возможная «унификация» федеративного устройства России, то есть переход от смешанного к исключительно административно-территориальному делению Российской Федерации.

Вместе с тем, реформы проходят на основе консенсуса с республиканскими элитами, одним из проявлением которого стал указ Президента России «О Государственном Совете Российской Федерации» от 1 сентября 2000 г. Данный указ позволил президентам (главам исполнительной

власти), республик в составе Российской Федерации входить по должности в состав, этого органа, содействующего реализации полномочий Президента России. В 2000 - 03 гг. президентские должности учреждены в республиках Дагестан, Карачаево-Черкесской, Удмуртской и Чеченской, упразднен институт президентства лишь в Республике Тыва. Выборы в Государственную Думу 7 декабря 2003 г. показали консолидацию президентов (глав исполнительной власти) республик в составе Российской Федерации вокруг пропрезидентской партии «Единая Россия».

**В Заключении** подводятся итоги проведенного диссертационного исследования, приводятся выводы и даются рекомендации.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:

1. Институт президентства в Башкортостане // Государство и право. 2000. №8. С.97-102.
2. Президентская власть в республиках Российской Федерации // Статьи и тезисы докладов на теоретической конференции аспирантов и соискателей Института государства и права РАН. М., 2000. С. 65-70.
3. Нужны ли России президенты? // Плацдарм. 2001. январь-март. №1. С. 83-86.
4. Институт президентства в республиках и федеральная власть: кто сильнее? // Плацдарм. 2001. июль-дек. №3-4. С. 117-122.
5. Особенности избирательных кампаний в республиках Северного Кавказа и национальная безопасность: этнополитический аспект // Плацдарм. 2002. сентябрь. №1 (5). С. 93-99.
6. «Чеченский узел» или момент истины для СПС // Плацдарм. 2003. февраль. №1(6). С. 78-81.
7. Парламентские выборы-2003: изменения и стабильность предпочтений российских избирателей // Плацдарм. М. 2003. №4-5 (9-10). С. 144-147.

Отпечатано в отделе оперативной  
печати Геологического ф-га МГУ  
Тираж 100 экз. Заказ № 23

№ - 4039