

УДК 324

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

А.Р. Фазулов

Аннотация

Статья посвящена исследованию региональных особенностей институционализации избирательных систем, в частности избирательной системы Республики Татарстан. В статье рассмотрены основные аспекты, определяющие контуры взаимоотношений между федеральным центром и субъектами федерации в избирательной сфере, приведены основные этапы институционализации избирательной системы Республики Татарстан.

Ключевые слова: политическая система, избирательная система, выборы, политический режим, демократия, институционализация, избирательные отношения, избирательная система Республики Татарстан, Республика Татарстан.

Исходные принципы формирования региональных властных структур заложены в Конституции Российской Федерации. Статья 77 (ч. 1) гласит: «Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов 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» [1].

С декабря 1993 г. российские регионы получили право сами определять статус, структуру и порядок избрания собственных представительных органов. Эксперты считают, что прошедшие за последние десятилетия «федеральные и региональные избирательные кампании, в том числе и в Республике Татарстан, показали жизнеспособность принятой в стране избирательной системы. В ее основе лежит весьма ценный для федеративного государства принцип – отказ от унифицированных подходов к выборам и признание за субъектами Российской Федерации права самостоятельно определять характер избирательной системы в зависимости от региональной специфики, национальных и местных традиций» [2, с. 3–4].

Имеется ряд конституционных положений, которые определяют контуры взаимоотношений между федеральным центром и субъектами. Во-первых, это закрепление исключительно на федеральном уровне регулирования прав и свобод человека и гражданина. От должностных лиц органов государственной власти, прежде всего от депутатов, требуется четкое понимание того, что ограничение

избирательного права, как и других прав и свобод, – прерогатива федерации. Задача регионов – защита данных прав. Во-вторых, в предмете совместного ведения и полномочиях устанавливаются и закрепляются общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Такой механизм позволил преодолеть стремление к ограничению избирательных прав граждан на местах, но оставил региональному законодателю возможность самостоятельно защищать права субъектов избирательного права путем расширения и конкретизации норм федерального закона, предоставляющих гарантии избирательных прав, и выбрать наиболее приемлемый в условиях данного региона способ распределения мандатов [3, с. 248].

Принятие Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дало толчок к совершенствованию механизма правового регулирования региональных и местных выборов. В первую очередь требовалось привести в соответствие с нормами Федерального закона нормативно-правовые акты субъектов Федерации, что подразумевало снятие ряда ограничений активного и пассивного избирательного права, изменение статуса избирательных комиссий, членов избиркомов, установление ответственности этих государственных органов и должностных лиц за нарушение избирательных прав граждан, детальное регламентирование законом субъекта Федерации финансирования выборов, проведения предвыборной агитации и иных процедур с целью обеспечения равенства прав кандидатов.

Необходимо отметить, что Федеральный закон «Об основных гарантиях...» в последней редакции в значительной степени ограничил самостоятельность субъектов Российской Федерации в определении ряда критериев избирательной системы при формировании органов государственной власти. Данное ограничение противоречит ст. 73 Конституции Российской Федерации, по смыслу которой определение избирательной системы, используемой при выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления, относится к исключительному ведению субъектов Федерации.

Особенность Республики Татарстан как субъекта Российской Федерации заключается в ее политическом статусе. Согласно правовым положениям Россия является симметричной федерацией, где все субъекты имеют одинаковый конституционно-правовой статус. Различия в политическом статусе обуславливаются некоторыми факторами. Среди основных необходимо выделить экономический потенциал региона, позволяющий субъекту быть «донором» для федерального бюджета. Особую политическую роль играет первый президент Республики Татарстан – М.Ш. Шаймиев, который начиная с конца 80-х годов XX века и по настоящее время находится во главе республики. Политика президента РТ, в первую очередь во взаимоотношениях с федеральным центром, обуславливает особый статус региона в государстве, что выражается в специфике межбюджетных отношений, распределения налоговых отчислений, а также собственности по результатам первичной приватизации. Отдельно необходимо отметить позиционирование Республики Татарстан как политически стабильного региона с высоким уровнем межэтнической и религиозной толерантности.

Особенности во взаимоотношениях между Российской Федерацией и Республикой Татарстан обусловлены рядом политико-правовых факторов. Принятие Конституции Республики Татарстан хронологически состоялось ранее принятия конституции РФ, что объясняет существование некоторых различий в правовом регулировании. В дальнейшем, на этапе усиления федеральной власти, увеличивающей интенсивность централизации государственной власти, взаимоотношения складывались в рамках приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. Эволюция конституционного регулирования избирательных отношений в Республике Татарстан определяется принятием Конституции РТ 6 ноября 1992 г. и внесением поправок в Основной закон РТ 19 апреля 2002 г. Из Конституции РТ была исключена глава «Избирательная система» (по аналогии с федеральной конституцией), и регулирование избирательных отношений стало осуществляться текущим региональным законодательством. Однако в любом случае основным нормативным документом, регулирующим избирательные отношения, является Конституция Республики Татарстан.

Отмечая особый статус Республики Татарстан, необходимо обратить внимание еще на два конституционных документа – это Декларация о государственном суверенитете от 30 августа 1990 г. и Договор Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» от 15 февраля 1994 г. Последний документ, сыграв важную роль в оформлении конституционно-правового статуса республики, на данный момент в первоначальной редакции уже не действует.

Установление правовых норм, согласно которым субъект федерации вправе самостоятельно определять собственную систему органов государственной власти, а также выбирать необходимую избирательную систему, вполне согласуется с конституционными основами федерализма и демократического государства.

Следует отметить, что реализация государственной политики в федеративном государстве построена и на принципе субсидиарности, согласно которому регулирование должно осуществляться на том уровне, где оно будет наиболее эффективным. Однако в некоторых случаях республики выходят за грань отведенной им компетенции. В Республике Татарстан в различные периоды отмечались такие нарушения избирательного законодательства, как:

- 1) безальтернативность выборов Президента РТ;
- 2) наличие дополнительного языкового ценза;
- 3) отсутствие ограничения занятия выборной должности Президента РТ определенным числом сроков (например, не более двух сроков подряд);
- 4) минимальный возраст для кандидата в Президенты РТ.

Вопрос о необходимости наделения дополнительным гражданством жителей республик, входящих в состав Федерации, в научной среде является достаточно дискуссионным. Не вдаваясь в суть данной проблемы, необходимо отметить, что отсутствие или наличие регионального гражданства не может являться основанием для ограничения политических прав граждан Российской Федерации. Это обуславливается следующими факторами: во-первых, указанные ограничения

могут быть установлены исключительно на федеральном уровне, а на данный момент они отсутствуют; во-вторых, эти ограничения не соответствуют принципам всеобщности и равенства избирательных прав граждан, которые закреплены как в международных стандартах и документах, так и в Конституции Российской Федерации.

В 90-е годы прошлого столетия избирательную систему Республики Татарстан отличал еще один аспект. Предусматривалось формирование двух видов одномандатных избирательных округов: административно-территориальных и территориальных. Первые создавались в границах районов, городов республиканского значения, районов в городе, вторые – на всей территории на основе единой нормы представительства. По административно-территориальным округам в число избирателей могли входить только граждане, постоянно проживающие или работающие на территории данного округа. Различие между типами избирательных округов заключалось еще в том, что депутаты, избранные по административно-территориальным округам, совмещали основное место работы с депутатской деятельностью. Данная система формирования законодательного органа позволяла главам районных и городских администраций избираться депутатами. По мнению некоторых политологов, политический смысл этих положений заключался в образовании «послушного» регионального Парламента, поскольку назначение и освобождение от должности глав администраций осуществлялось президентом Республики Татарстан и правящая элита получала управляемых депутатов [4, с. 173–178].

В 2003 г. в Конституцию Республики Татарстан были внесены изменения, определяющие численный состав законодательного (представительного) органа – Государственного Совета: 100 депутатов, из них 20 работают на профессиональной основе. В это же время происходит установление смешанной избирательной системы: 50 депутатов Государственного Совета РТ избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат), образуемым на основе средней нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный округ. Средняя норма представительства избирателей устанавливается путем деления общего числа избирателей, проживающих на территории Республики Татарстан и зарегистрированных в Республике Татарстан в соответствии с федеральным законом, на 50 одномандатных избирательных округов. 50 депутатов Государственного Совета избираются по единому республиканскому избирательному округу по республиканским спискам кандидатов в депутаты, выдвинутых политическими партиями. Республиканский избирательный округ включает в себя всю территорию Республики Татарстан.

Начало XXI века ознаменовалось усилением центристских тенденций государственной власти. Помимо права отстранения от занимаемой должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, президент РФ наделялся полномочиями роспуска законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Роспуск парламента, избранного населением республики, означает покушение на суверенность избирателя, на его политическое право избирать. Это свидетельствует о том, что федеральный законодатель не рассматривает в качестве значимого фактора демократизации политического режима голос и политический интерес избирателя.

Данные правовые нормы не входят в формат демократического федеративного государства, наоборот, они провоцируют возникновение тенденций централизации и дефедерализации власти. По мнению международных исследователей данной проблематики, «отмена иммунитета для губернаторов или президентов не только открывает опасное пространство для политических злоупотреблений и тактических маневров, но и бросает вызов федеративной идее о двух независимых, легитимированных уровнях управления» [6, р. 79], «новые полномочия Путина увольнять демократически избранных губернаторов и распускать региональные законодательные органы являются препятствием для консолидации демократии» [7, р. 42].

Институционализация избирательной системы Республики Татарстан проходила в контурах развития федеральной избирательной системы. В региональных избирательных отношениях следует отметить период самостоятельности республики в регулировании избирательных отношений – 1993–2000 гг. Именно в это время происходит формирование законодательства Республики Татарстан, противоречащего Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Следующий отмечаемый период – с 2000 по 2007 гг. В это время законодательство республики было приведено в соответствие с федеральным, в том числе была изменена Конституция Республики Татарстан. В этот период самостоятельность региона существенно снизилась, что соответствовало проводимой федеральной политике укрепления вертикали власти. Принятие Избирательного кодекса Республики Татарстан свидетельствует о стабилизации избирательной системы республики. Воздействие на нее политического режима проявляется в изменении избирательных отношений как на федеральном, так и на региональном уровне.

Институционализация избирательных систем в субъектах Российской Федерации осуществлялась в формате «слабый федеральный центр – сильный регион», «сильный федеральный центр – слабый регион». Взаимоотношения между Российской Федерацией и субъектами определялись в первую очередь политическими факторами. Региональные политические элиты использовали такие ресурсы, как национальные настроения в регионе и поддержка федеральных политических лидеров. Соответственно, при усилении политической мощи региона существовала возможность лоббировать региональные интересы и в избирательных отношениях, этим обуславливался ряд региональных отличий в избирательном законодательстве периода 90-х годов XX века. Усиление федерального центра с начала XXI века и по настоящее время повлекло за собой приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным, уменьшение политической самостоятельности субъектов Российской Федерации в избирательных отношениях.

Система взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами должна строиться на четком распределении полномочий и компетенций, неукоснительном выполнении принятых на себя обязательств. Некоторые исследователи отмечают, что «зачастую федеральные законы не учитывают проблематику совместного ведения и в решении тех или иных вопросов исходят из стереотипов унитарного государства» [4, с. 11].

Возможные стратегии дальнейшего развития политической системы Республики Татарстан в своей работе определил М.Х. Фарукшин: «По существу, в дальнейшем политическом развитии Татарстана возможны три варианта: стабилизация на неопределенное время нынешней «авторитарной ситуации»; сдвиг в сторону авторитаризма классического типа, осуществить который в условиях хотя бы только декларативного курса руководства России на демократизацию российского общества представляется для региональной политической элиты и ее лидеров весьма затруднительным; эволюция в сторону демократии, осуществить которую представляется не менее затруднительным в силу укоренившихся позиций местной политической элиты, ее внешней монолитности и слабости демократических сил в республике» [5, с. 235].

При этом политолог отмечает, что фактором развития политической системы Республики Татарстан избирательная система быть не может: «Надежды на то, что путем простого голосования населения против существующей власти можно добиться кардинальных изменений в составе и политике правящих кругов, представляются иллюзорными. Результаты любого голосования не в пользу власти могут быть фальсифицированы» [5, с. 236].

В заключение необходимо отметить, что институционализация в Российской Федерации новой избирательной системы свидетельствует о разрыве с советским типом избирательной системы, что выражается в принятии нового избирательного законодательства, признании принципа альтернативности выборов, вовлечении в избирательный процесс института наблюдателей, привлечении к участию в этом процессе политических партий. Свобода правотворчества субъектов Российской Федерации в области избирательных отношений должна быть ограничена нормами Конституции Российской Федерации об исключительном регулировании прав и свобод человека и гражданина и рамками совместного ведения при установлении общих принципов формирования системы органов государственной власти. Однако данные ограничения должны предусматривать установление гарантий избирательных прав граждан и реальных механизмов защиты этих прав и не регламентировать избирательные отношения при формировании органов государственной власти.

Summary

A.R. Fazulov. The Institutionalization of the Tatarstan Republic Electoral System.

The article is devoted to the study of regional peculiarities of electoral system institutionalization. Specifically, it regards the electoral system of Tatarstan Republic. The article studies the main aspects outlining the relations between federal center and regions in the electoral sphere. Besides, the main stages of Tatarstan Republic electoral system institutionalization are shown.

Key words: political system, electoral system, elections, political regime, democracy, institutionalization, electoral relations, electoral system of Tatarstan Republic, the Republic of Tatarstan.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Рос. газета. – 1993. – 25 дек. – № 237.
2. *Биктагиров Р.Т., Фомин А.А.* Избирательная система Республики Татарстан. – Казань: Идел-Пресс, 2006. – 336 с.
3. *Воронов С.Н.* Проблема совершенствования избирательной системы субъекта Российской Федерации // Правоведение. – 1999. – № 1. – С. 248–253.
4. *Умнова И.А.* Современная российская модель разделения власти между Федерацией и ее субъектами (Актуальные правовые проблемы). – М.: ИНИОН, 1996. – 198 с.
5. *Фарукиин М.Х.* Лицо и маска (Заметки о политическом лидерстве в Татарстане, 1989–2005 гг.). – Казань, 2005. – 240 с.
6. *Heinemann-Gruder A.* Is Russia's Federalism Sustainable? // Perspectives on European Politics and Society. – 2002. – V. 3, No 1. – P. 67–92.
7. *Ross C.* Putin's federal reforms and the consolidation of federalism in Russia: one step forward, two steps back! // Communist and Post-Communist Studies. – 2003. – V. 36, No 1. – P. 29–47.

Поступила в редакцию
01.10.09

Фазулов Азат Ревгатович – старший преподаватель кафедры политологии Казанского государственного университета.

E-mail: azatfazulov@mail.ru