

⁵ См.: *Общество* безопасности как альтернатива обществу риска: Монография / Под ред. д-ра полит. наук Г.В. Косова. М., 2006.

⁶ <http://www.viu-online.ru>

⁷ <http://www.mhg.ru>

⁸ <http://www.mhg.ru>

⁹ См.: *Демографический* ежегодник России: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 1998.

¹⁰ *Общество* безопасности как альтернатива обществу риска: Монография / Под ред. д-ра полит. наук Г.В. Косова. М., 2006. 212 с.

¹¹ *IMF*. Balance of Payments Statistics Yearbook. N.Y., 2004. Part 2. P. 56, 60.

¹² Там же.

ПРОБЛЕМА ЛЕГИТИМНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ВЛАСТИ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД В РЕГИОНАХ ЮГА РОССИИ (НА МАТЕРИАЛАХ СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ И ДАГЕСТАНА)

А.Е. Ткаченко
(Россия, г. Ставрополь)

Власть, чтобы обладать критерием эффективности, должна, помимо многих условий, быть легитимной, т.е. признанной большинством населения. Без этого ей трудно будет провести в жизнь любые властные решения, так как они либо будут отвергнуты, либо будут не выполняться, а «продавливаться», что значительно снизит коэффициент полезного действия и сведет все усилия властного истеблишмента к минимуму.

Проблема легитимности стоит перед любой властью. При анализе проблемы легитимности следует исходить из различия между реальной властью и официальной легитимностью. Из понятия «легитимности» должны быть исключены насилие и манипуляция, материальное процветание общества, организационно-управленческая эффективность власти и политическая пассивность граждан. Любой из этих параметров содержит опасность отождествления легитимности с существующим государством и политическим режимом. Легитимность есть такое состояние политической системы и всех ее элементов, когда они признаются и одобряются всеми гражданами на том основании, что обладают политической правотой и научной истиной. В этом смысле ни одна из политических систем не является абсолютно легитимной. Легитимизация власти есть процесс завоевания доверия у граждан, а не трансляция традиционистских и навязывание авторитарно-бюрократических представлений о легитимности. Длительное время в советский период понятие легитимности власти было довольно-таки размыто. Власть держалась на принципах диктатуры, жесткого подчинения, подавления всякого инакомыслия.

Любая власть может быть признана легитимной и нелегитимной одновременно. «Не существует абсолютных критериев для измерения пропорции между легитимностью и нелегитимностью власти»¹.

В Ставропольском крае, как и в других субъектах Российской Федерации, да и в России в целом, легитимизация власти со временем претерпевала изменения. В дореволюционные времена, во времена самодержавия, не могло быть и речи о каких-либо самостоятельных органах государственной власти не только в губерниях (в какой-то степени губернии – предшественницы нынешних субъектов Российской Федерации), но и в центре. Вся власть в самодержавной России принадлежала императору, и на местах эту власть осуществляли назначенные им представители.

С XVIII в. основной территориальной единицей в России стали губернии и представителем верховной власти в губерниях стали губернаторы. Вначале, в 1708 г., таких губерний и губернаторов было мало², затем их количество увеличилось³ и в 1917 г. их насчитывалось 78. Введенный Петром I институт губернатора, «не только

не утратил своего административно-политического потенциала, но и оказался вновь востребованным в практике государственного строительства постсоветской России»⁴.

Должность губернатора была очень важной. При отсутствии представительной власти, которая в нынешних условиях контролирует деятельность исполнительной власти, в том числе губернатора, в самодержавной России губернатор подчинялся монарху и только им контролировался. Губернатор являлся представителем верховной власти в губернии, осуществлял в пределах губернии правовой надзор, наблюдал за однообразным применением законов во всех частях губернского управления. Легитимность власти монарха автоматически распространялась и на губернатора.

Губернатор являлся главным администратором на всей территории губернии, он должен был обеспечивать нормальную жизнь населения губернии, сословные и гражданские права граждан. Губернатор имел в своем подчинении полицию, имущество и финансы. И, конечно, губернатор нес определенную ответственность за свою деятельность, а в случае серьезных упущений в работе он мог быть привлечен к дисциплинарной и уголовной ответственности⁵.

Территория нынешнего Ставропольского края входила в состав территориальных образований под различными наименованиями. В 1785 г. была образована Кавказская область с центром в Ростове-на-Дону. В 1802 г. была образована Кавказская губерния, с 1822 г. это опять Кавказская область. В 1847 г. была образована Ставропольская губерния⁶, которая и просуществовала до 1917 г. После революции 1917 г., в 1918 г., была образована Северо-Кавказская советская республика, в которую входила и Ставропольская республика. С 1924 г. это – Северо-Кавказский край с центром опять же в Ростове-на-Дону. Этот край включал в свой состав и Ставропольскую губернию. С 1934 г. этот край разделен на два – название Северо-Кавказский край осталось за территорией с центром в Пятигорске. И только в 1937 г. центром теперь уже Орджоникидзевского края стал город Ставрополь. С января 1943 г. и по настоящее время существует Ставропольский край⁷. Современные границы Ставропольского края установлены в 1991 г. после выхода из состава Ставропольского края Карачаево-Черкесской автономной области, преобразованной в республику в составе РСФСР.

В советский период в Ставропольском крае образовывались и действовали такие же органы государственной власти, как и во всем Советском Союзе. По Конституции СССР (и по Конституции РСФСР) государственную власть в Советском Союзе осуществляли Советы народных депутатов. Причем органами государственной власти являлись и Верховный Совет СССР, и Совет народных депутатов самого маленького поселка⁸.

Система формирования органов государственной власти России и СССР за десятилетия был отработан до автоматизма и практически никогда не давал сбой. Кандидаты в народные депутаты представляли всегда единый блок коммунистов и беспартийных. Никто случайно депутатом, а тем более руководителем представительного или исполнительного органа государственной власти при советской избирательной системе стать не мог. Да, собственно, и не имело никакого значения, кто будет депутатом, кто будет руководителем того или иного органа государственной власти. Всем в стране руководили партийные комитеты – от Центрального Комитета КПСС до парткомов на заводах, в колхозах, совхозах, на иных предприятиях и учреждениях. Именно партия являлась (де-факто, но не де-юре) настоящим органом государственной власти. Формальные органы государственной власти лишь единогласно утверждали то, что было ранее решено на заседаниях партийных комитетов, секретариатов, бюро и т.д. Однако чтобы не было даже малейших намеков на какое-нибудь инакомыслие в органах власти, сам процесс формирования органов власти был взят партией под жесткий контроль. «Многие десятилетия компартия была у власти, десятки раз провела выборы представительных органов власти, организовала принятие нескольких новых конституций – в общем, казалось бы, все сделала для своей легитимации»⁹.

Специфически развивалась система власти в Дагестане. Главной спецификой Дагестана является его беспрецедентная полиэтничность. В республике проживает

значительное число национальностей (называется порядка 102 только коренных национальностей): от наиболее многочисленной диаспоры аварцев (27 % населения), до экзотичных татов (1 % населения), исповедующих иудаизм. Политическая система в республике построена на принципе представительства в органах власти 14-ти титульных наций. При этом большая часть национальностей проживает дисперсно. Часто встречаются такие казусы: одна часть села представляет собой одну народность (порой этим ее ареал обитания и ограничен), другая – другую. Как следствие, в Дагестане отсутствует титульная нация. Но ее политическими атрибутами наделены в настоящее время 14 национальностей республики.

Принцип этничности положен в основание политической системы республики, системы ее органов государственной власти. Причем как система формирования власти, прописанная в конституции республики, так и избирательная система Дагестана построены с учетом полиэтничности – на представительстве всех 14-ти титульных национальностей республики. К этому стоит добавить присутствие ряда элементов парламентской системы и рецидивы советской формы власти. Все в совокупности объясняет обилие институтов власти Дагестана и достаточно запутанную систему их формирования. Достаточно сказать, что глава республики не избирался напрямую населением, а избирался особым органом власти – Конституционным собранием. Последнее также формируется особым способом. Конституционное собрание формировало и Государственный совет республики Дагестан. В состав Государственного совета не могло входить более одного представителя одной и той же национальности.

Следует отметить, что, несмотря на архаичность, сложность и запутанность системы власти в республике, построенной на своего рода «межнациональном консенсусе», она продемонстрировала свою надежность и стабильность. Дагестанская модель политического устройства была сформирована без какого-либо влияния концепции «согласительной демократии», сформировавшейся в конце 60-х гг. у западноевропейских ученых компаративистского направления. Между тем можно утверждать, что она соответствует основным характеристикам этой модели.

«Эта концепция в довольно короткий период (1967–1974) получила всеобщее признание среди политических социологов компаративистского направления. Ряд ученых, независимо проводивших свои исследования в Австрии, Бельгии, Швейцарии и Нидерландах, почти одновременно выявили новый вид демократии, который характеризует политическая стабильность в обществах с отчетливой и политически значимой культурной сегментацией. Появившись при исследовании политического опыта указанных развитых европейских стран, эта концепция вскоре стала широко применяться в изучении таких стран, как Ливан, Малайзия, Кипр, Колумбия, Уругвай и Нигерия»¹⁰.

Естественно, самой значимой фигурой, по своему статусу равной губернатору, являлся первый секретарь краевого (областного) комитета КПСС.

При формировании органов власти на территории Ставропольского края система формирования органов власти работала четко. Точно отработывался качественный состав представительного органа власти, точно устанавливалось, сколько в составе этого органа должно быть коммунистов, сколько беспартийных, женщин, рабочих, учителей и т.д. Так формировался и Ставропольский краевой Совет народных депутатов¹¹. Кандидатов поручалось выдвигать определенным трудовым коллективам. И хотя формально законодательство предоставляло право выдвижения кандидатов любым трудовым коллективам, никому и в голову не приходило самостоятельно выдвинуть кандидата в депутаты. Разумеется, и речи не было о том, чтобы на одно депутатское место в краевом Совете было выдвинуто более одного кандидата. Иногда крайком КПСС прямо рекомендовал выдвинуть по конкретному округу конкретного кандидата¹².

Крайком КПСС полностью контролировал (точнее сказать – вел) избирательную кампанию по выборам в Ставропольский краевой совет. Он разрабатывал план мероприятий с точными датами их проведения, давал указания нижестоящим партийным комитетам, которым поручалось подобрать кандидатуры для представительных орга-

нов, кандидатуры для избирательных комиссий; сроки выполнения этих указаний строго контролировались¹³.

В таких условиях, когда всю избирательную кампанию вели парткомы КПСС во главе с крайкомом КПСС, не могло быть и речи о свободных выборах, о представительном характере и о самостоятельности органов государственной власти Ставропольского края, об их полной легитимности.

Ставропольский краевой Совет народных депутатов полностью выполнял полномочия, установленные советским законодательством¹⁴. Собираясь не реже четырех раз в год на свои заседания, Совет единогласно утверждал бюджет края и принимал решения по другим вопросам, которые были подготовлены крайкомом КПСС. Партия решала свои задачи через депутатов-коммунистов. «Коммунисты в Советах проводят в жизнь партийные директивы, вовлекая в это дело всех депутатов и многочисленный советский актив»¹⁵.

Так формировалась представительная власть Ставропольского края. Совет народных депутатов в соответствии с установленными для него полномочиями формировал исполнительный и распорядительный орган государственной власти края – исполнительный комитет. Он избирался краевым Советом только из числа собственных депутатов. Все члены исполкома были членами крайкома КПСС. Исполком формировался на первой сессии краевого Совета очередного созыва. Все его сессии проходили по заранее подготовленному сценарию. Было предусмотрено все необходимое: порядок открытия сессии, кто ее ведет, кто будет выступать на сессии и даже прилагались тексты этих выступлений¹⁶. Сессия проходила точно по разработанному сценарию.

Наиболее важной и значимой должностью в Ставропольском крае после первого секретаря крайкома КПСС была должность председателя крайисполкома. Разумеется, краевой комитет партии являлся тем органом, который фактически назначал председателя край исполкома. Кандидатуру председателя исполкома Ставропольского краевого совета на первой сессии крайсовета предлагал первый секретарь крайкома партии: «Мураховский В.С.: "Тов. депутаты! По поручению бюро краевого комитета партии, партийной группы краевого Совета вношу предложение избрать председателем исполкома краевого Совета народных депутатов депутата Таранова Ивана Тихоновича"»¹⁷. Депутаты единогласно голосовали за подобные предложения. Весь остальной состав крайисполкома (около 20 человек) предлагал уже избранный председатель исполкома, и все кандидатуры единогласно утверждались. На примере исполкома наиболее явно видна была «руководящая и направляющая» роль КПСС. Исполком (в отличие от краевого Совета) работал постоянно и во многом подменял сам крайсовет. Это было предусмотрено советским законодательством, которое не разграничивало сферы деятельности, права и обязанности между местным Советом и его исполкомом, в соответствии с которым «исполнительный комитет решает все вопросы, отнесенные к ведению Совета»¹⁸, кроме тех, которые должны решаться на сессиях краевого Совета. «Соответствующие полномочия закреплены, как правило, одновременно и за Советом, и за его исполкомом»¹⁹.

У представительного органа, каким являлся крайсовет, даже не было предусмотрено должности председателя Совета. На каждой сессии для ее ведения просто избирался председатель сессии²⁰. Решения краевого Совета подписывали председатель и секретарь крайисполкома. Председателем и секретарем сессии Совета подписывались только решения об избрании или изменении состава исполкома. Исполком был непосредственно подотчетен краевому Совету и вышестоящему исполнительному и распорядительному органу, т.е. Совету министров РСФСР.

Все исполнительные комитеты являлись органами избравших их Советов и одновременно входили в единую систему органов государственного управления, их деятельность осуществлялась на основе решений вышестоящих государственных органов. Для реализации своих полномочий крайисполком принимал решения, а по наиболее важным вопросам принимались объединенные постановления бюро крайкома КПСС и крайисполкома, которые подписывались первым секретарем крайкома

партии и председателем крайисполкома²². Таким образом, в таких постановлениях КПСС уже прямо, без посредников, выступала как орган государственной власти.

Говоря о легитимации власти в советский период, А.М. Федорова отмечает: «Несмотря на качественную неоднородность российских политических режимов XX столетия, динамика их легитимного авторитета задавалась схожими факторами. Суть их сводилась к пренебрежению власти ценностными предпочтениями подданных. В каждом конкретном случае данная тенденция обладала определенной спецификой. Но в той или иной мере (форме) она присутствовала у всех российских систем господства, не желающих считаться с модернизационной трансформацией политических представлений россиян, претендующих на активное участие в политике, на социальную самостоятельность и защищенность»²³. Похожую точку зрения имеет и Л.Г. Аврутина: «Таким образом, Россия в различные периоды своей истории с трудом преодолевает влияние силовых, традиционных и харизматических факторов легитимации власти и с большими усилиями к концу XX в. закладывает основы законной, рациональной и институциональной системы укрепления властных отношений»²⁴.

Насколько легитимна была власть в Ставропольском крае и Дагестане в советский период? С большой степенью определенности на этот вопрос следует ответить утвердительно. Несмотря на то, что население было отстранено от участия в формировании органов власти, оно воспринимало эту власть как данность и считало необходимым подчиняться этой власти.

¹ *Пляйс Я.А.* Российские политологи о теории и практике легитимности и легитимизации политической власти. Диссертационные исследования 1990–2003 гг. // Политическая наука. Власть и демократия в условиях глобализации: Сб. науч. тр. / РАН ИНИОН. 2004. № 1. С. 104.

² *Дроздова А.М.* Институт губернаторства в России // Субъекты Российской Федерации: Сборник. М., 2000. С. 112.

³ Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. 4-е изд. М., 1989. С. 351.

⁴ *Белкин С.В., Вагин В.В., Воронин В.В. и др.* Институт губернатора в России: традиции и современные реальности / Под ред. Н.С. Слепцова. М., 1997. С. 3.

⁵ *Бельский К.С.* О реформе губернаторской должности // Государство и право. 2001. № 1. С. 6.

⁶ *Край наш* – Ставрополье: Очерки истории / Науч. ред. проф. Д.В. Кочура и проф. В.П. Невская. Ставрополь, 1999. С. 503–505.

⁷ *Сборник* нормативных актов по советскому государственному праву. М., 1984. С. 584, 613, 699.

⁸ Там же. С. 505.

⁹ *Авакьян С.А.* Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11. С.45.

¹⁰ *Кисриев Э.Ф.* Сопротивление системы политических институтов Дагестана процессу создания «единого правового пространства» в России (материалы конференции «Федерализм на пороге XXI века: российское и международное измерения», февраль 2001 г., размещены на сервере интернет-центра КГУ).

¹¹ *О рекомендуемом* составе Ставропольского краевого Совета народных депутатов XVIII созыва. Протокол № 31 бюро крайкома КПСС от 12.04.1982 г. // Центр документации новейшей истории Ставропольского края. Ф. 1. Оп. 58. Д. 138. Л. 2.

¹² *О кандидате* в депутаты краевого Совета народных депутатов. Пункт 6 протокола № 4 заседания секретариата краевого комитета КПСС от 17 апреля 1984 года // Центр документации новейшей истории Ставропольского края. Ф. 1. Оп. 66. Д. 114. Л. 8.

¹³ *Протокол* № 19 заседания бюро краевого комитета КПСС от 30 октября 1984 г. // Центр документации новейшей истории Ставропольского края. Ф. 1. Оп. 66. Д. 93. Л. 34–44.

¹⁴ *Об основных* полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов: Закон СССР

от 25 июня 1980 г. // Сборник нормативных актов по советскому государственному праву. М., 1984.

¹⁵ *Советы* народных депутатов: Справочник / А.И. Лукьянов, С.А. Авакьян, П.П. Гуреев и др. М., 1984. С. 71.

¹⁶ *Стенограмма* первой сессии Ставропольского краевого Совета народных депутатов XVIII созыва от 7 июля 1982 г. // Государственный архив Ставропольского края. Ф. Р-1852. Оп. 16. Д. 2881. С. 304–345.

¹⁷ Там же. С. 12.

¹⁸ *Об основных* полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов: Закон СССР от 25 июня 1980 г. // Сборник нормативных актов по советскому государственному праву. М., 1984. С. 582.

¹⁹ *Советы* народных депутатов: Справочник / А.И. Лукьянов, С.А. Авакьян, П.П. Гуреев и др. М., 1984. С. 187.

²⁰ *О краевом*, областном Совете народных депутатов РСФСР: Закон РСФСР от 20 ноября 1980 г. // Сборник нормативных актов по советскому государственному праву. М., 1984. С. 604.

²¹ Там же. С. 605.

²² *Постановление* № 110 от 19 марта 1985 г. Ставропольского краевого комитета КПСС и исполнительного комитета Ставропольского краевого Совета народных депутатов // Государственный архив Ставропольского края. Ф. Р-1852. Оп. 16. Д. 3271. Л. 94.

²³ *Федорова А.М.* Легитимация политической власти в России. Автореферат дис. ... канд. полит. наук. Саранск, 1998. С. 18.

²⁴ *Аврутина Л.Г.* Легитимация политической власти в России: анализ, проблемы, приоритеты: Автореферат дис. ... канд. полит. наук. М., 2001. 22 с.