



ЦЕНТР ПОЛИТИЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ

фонд

101000, Москва, Б.Златоустинский п., 8/7, оф. 500. Тел.: (495) 624-2063, 624-2069.

Факс: (495) 624-2473 E-mail: info@cpt.ru

Современная эволюция политической системы на Северном Кавказе и перспективы модернизационных процессов

При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные Институтом общественного проектирования в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 08 мая 2010 года №300–рп

Июнь 2011г.

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	3
1. ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕЖИМЫ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ: ПРОЦЕССЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ЭВОЛЮЦИИ	4
2. РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ	12
3. ДЕМОКРАТИЯ И АВТОРИТАРИЗМ	16
4. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	21
5. ПРОЦЕССЫ ОБНОВЛЕНИЯ И КОНСОЛИДАЦИИ ЭЛИТЫ	25
6. ХАРАКТЕР И ОСНОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПАРТИЙНЫХ СИСТЕМ	28
7. ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ	36
8. ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ. РЕКОМЕНДАЦИИ	43

Современная эволюция политической системы на Северном Кавказе и перспективы модернизационных процессов

Введение

Аналитический доклад «Современная эволюция политической системы на Северном Кавказе и перспективы модернизационных процессов» подготовлен Центром политических технологий при грантовой поддержке Общественной палаты (НКО-оператор – Институт общественного проектирования).

Целью исследования являлось определение возможностей и ограничений модернизации партийно-политической системы в республиках Северного Кавказа для ее полноценной и бесконфликтной интеграции в меняющуюся российскую систему.

Задачи исследования:

- сравнительный анализ региональных политических режимов и их современной эволюции;
- анализ характера и социальных оснований региональных партийных систем;
- выявление основных тенденций обновления властной элиты в республиках Северного Кавказа;
- сравнительный анализ эффективности региональной государственной власти;
- моделирование отношений между федеральной и региональной властью в различных регионах;
- анализ гражданской политической активности (общественные организации, политическое и электоральное участие) и местного самоуправления.

В рамках проекта были организованы полевые исследования в четырех республиках Северного Кавказа - Карачаево-Черкесии, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии и Дагестане. Сбор информации по Ингушетии и Чеченской Республике проводился с помощью телефонных экспертных интервью. Также прошли экспертные интервью с московскими специалистами по Северному Кавказу. Наряду с экспертными интервью была собрана фактологическая, статистическая и экспертная информация из открытых источников (СМИ, Интернет-издания, официальные сайты, данные Росстата, Министерства регионального развития, Министерства финансов, Центризбиркома и региональных избирательных комиссий, политических партий и др.). В исследовании разрабатывались и использовались собственные методики оценки эффективности региональной власти и анализа региональных политических режимов. Применялись статистические методы для анализа структуры региональных партийных систем, временной динамики и территориальной вариации голосований.

Исследование было проведено под руководством вице-президента Центра политических технологий, доктора политических наук Туровского Ростислава Феликсовича.

В исследовании также принимали участие: Березкин А.К., Гаджибекова Э.М., Егорова А.Н., Левин П.Е., Прокопов Г.В.

1. Политические режимы на Северном Кавказе: процессы формирования и эволюции

Анализ политической системы и политического режима в республиках Северо-Кавказского федерального округа необходимо начать с рассмотрения степени их политической автономии, или, наоборот, зависимости от центра. Данный индикатор позволяет определить, в какой мере данные регионы являются самостоятельными политическими образованиями.

С формальной политико-правовой точки зрения все изученные регионы являются республиками, которые в советское время имели более высокий статус в составе России в сравнении со всеми остальными регионами. Это влечет за собой стремление к большей степени автономии и в настоящее время, хотя по российской конституции все субъекты федерации являются равноправными. Тем не менее, существует ярко выраженное и исторически обусловленное тяготение республик Северного Кавказа к политической самостоятельности.

Носителями этой тенденции являются, с одной стороны, старые советские элиты, которые сформировались в тот период, когда республики обладали большим набором прав и полномочий в сравнении с краями и областями и имели особый статус национально-территориальных автономий. С другой стороны, политическая автономия является целью националистически настроенных групп, среди которых остаются и носители сепаратистских настроений. В то же время, как показывает проведенное исследование, влияние советских по происхождению элит в настоящее время достаточно быстро снижается, а сепаратизм не пользуется широкой популярностью среди населения.

В современной правовой ситуации республики имеют весьма ограниченные дополнительные полномочия, которые могли бы свидетельствовать об их особом статусе. В соответствии с конституцией, наиболее важным таким полномочием является право на введение и использование собственных государственных языков. Кроме того, республика имеет свою конституцию (а не устав, как другие регионы), а орган судебной власти в ней именуется Верховным судом, как и в России в целом. В то же время республиканские конституции, равно как и деятельность Верховного суда республики должны соответствовать единому российскому законодательству, превращая данные наименования в простые символы.

Стремление республик Северного Кавказа закрепить свое особое положение в составе федерации было характерно для уже прошлого этапа 1990-х гг., который был исторически связан с советским периодом, когда статус республики действительно являлся значимым. В 1990-х гг. республики принимали декларации о государственном суверенитете, который далее закреплялся в их новых конституциях. С некоторыми из республик в тот период центром был заключены договора о разграничении полномочий, которые наделяли эти республики дополнительными полномочиями (Кабардино-Балкария, Северная Осетия). В Чечне, как известно, сложился сепаратистский режим, который пытался создать на ее территории независимое государство.

Однако, в настоящее время нет оснований для того, чтобы говорить о формально-правовых основаниях особого статуса республик Северного Кавказа. В начале 2000-х гг. все республиканское законодательство было приведено в соответствие с федеральным. В частности, окончательно потеряли силу формулировки государственного суверенитета, сохранявшиеся в конституциях некоторых республик. Стремление к особому статусу на этом этапе декларирует только Чеченская Республика, в конституцию которой, принятую уже после возвращения республики в правовое пространство России, тем не менее, были введены формулировки т.н. ограниченного суверенитета, во многом заимствованные из

конституции Татарстана. Ограниченный суверенитет является для республик попыткой сохранить символические апелляции к суверенитету, несмотря на приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным, т.е. служит определенной уловкой (речь идет о том, что регион является суверенным при реализации своих полномочий в соответствии с российским законодательством). Однако, ограниченный суверенитет также имеет скорее символическое значение, он декларативен, поскольку не наделяет регион каким-либо особым статусом.

В то же время формальные полномочия республиканских властей на Северном Кавказе являются обычными и стандартными, не выделяя никак эти регионы. Практика договорных отношений между центром и регионами в 2000-е гг. была полностью пересмотрена и свернута, так что на новых правовых основаниях такой договор подписан только с Татарстаном. На Северном Кавказе единственным регионом, который настаивал на подписании договора с центром и на расширении своих полномочий, была Чеченская Республика, но согласовать взаимоприемлемый текст договора Москве и Грозному не удалось. В настоящее время вопрос о подписании такого договора более не рассматривается. На самом деле и в 1990-е гг., когда данная практика была более распространенной и давала регионам куда больше власти, республики Северного Кавказа не были ее основными выгодополучателями. Единственным регионом, который что-то существенное выиграл от этой практики на этапе 1990-х гг., была Кабардино-Балкария. Большинство республик и на этом этапе не удостоилось права подписать с центром договор о разграничении полномочий (Дагестан, Карачаево-Черкесия, Ингушетия).

Таким образом, после того, как пошли на спад националистические настроения начала 1990-х гг., в «сухом остатке» сохранилось только *стремление Чеченской Республики к получению большей степени автономии от центра*, которое проявлялось по-разному на разных этапах ее истории, но в сущности так и осталось нереализованным на уровне формально-правовых отношений с центром. Практика договорных отношений с центром в отношении республик Северного Кавказа не действует и не используется. Такое положение дел вполне соответствует интересам центра, стремящегося унифицировать взаимоотношения со всеми субъектами федерации и не идти без острой необходимости на уступки республиканским элитам. Со своей стороны властные элиты в республиках уже поняли, что добиться особого статуса в составе федерации не удастся даже Чечне, и свернули усилия в этом направлении.

Самым важным и интересным в этой связи является *стремление республик к неформальной автономии*, которое также было исследовано в рамках данного проекта. *Наиболее ярко выраженным это стремление является, что неудивительно, в Чеченской Республике, где автономизация и сепаратизм имеют наиболее глубокие корни.*

Говоря о неформальной автономии региональной власти, в соответствии с разработанной нами методикой следует оценить два ее критерия. Во-первых, это **фактическая зависимость от региональной власти территориальных подразделений органов федеральной власти**. Этот критерий показывает, в какой мере властям региона удается распространить свое влияние на властные структуры, которые по формальным признакам должны целиком и полностью зависеть от центра. Прежде всего, речь идет о силовых структурах, правоохранительных органах, влияние на которые в пределах региона со стороны региональной же власти показывает, что фактически регион берет на себя функции федеральной власти, добившись от центра соответствующей привилегии. Во-вторых, это влияние региона на федеральную власть и принятие ею решений, как через формальных представителей (в Совете Федерации, Государственной Думе), так и через других разнообразных контрагентов.

По первому аспекту следует прежде всего обратить внимание на серьезные различия между федеральными структурами с точки зрения их отношений с региональными властями и иммунитета от попадания под их контроль. На практике больше всего дистанцированы от региональной власти и ориентированы на центр

территориальные подразделения ФСБ. Как показало исследование, региональные власти, как правило, не претендуют на неформальный контроль над ними и не ведут соответствующей борьбы. В соответствии с давно сложившимися принципами работы ФСБ в регионах руководители ее региональных управлений все являются пришлыми, не имеющими корней в местной элите и не принадлежащими к титульным национальностям республик. В настоящее время это правило распространяется абсолютно на все республики Северного Кавказа и руководителей региональных управлений ФСБ (А.Конин в Дагестане, А.Сулимов в Чечне, В.Гурба в Ингушетии, О.Яцков в Северной Осетии, С.Кменный в Кабардино-Балкарии, В.Островецкий в Карачаево-Черкесии). По оценкам экспертов, во всех случаях между региональными властями и управлениями ФСБ складываются нормальные деловые отношения при определенном дистанцировании сторон друг от друга.

В остальных случаях региональные власти обычно стремятся к установлению взаимовыгодных отношений и в лучшем для себя случае – к контролю над деятельностью федеральных структур. Их интерес к силовым структурам, к республиканским министерствам внутренних дел, органам прокуратуры, а также к контролю над судебной властью определяется рядом причин. Во-первых, это широкое распространение коррупции во власти и бизнесе. Во-вторых, борьба с терроризмом. В обоих случаях контроль или неформальные отношения с силовыми структурами и органами судебной власти облегчают решение региональными элитами своих задач, в т.ч. теневых.

В настоящее время элиты различных республик с разной степенью успешности стремятся расширить свой политический контроль на федеральные ведомства. Наибольшей автономии от федеральных структур на своей территории удалось к настоящему времени добиться двум регионам – Чеченской Республике и Кабардино-Балкарии.

Случай Чеченской Республики интересен прежде всего тем, что под контролем ее властей фактически находится республиканское МВД. Реформа МВД и создание полиции эту ситуацию не изменили, и прежний министр Р.Алханов, полностью лояльный Р.Кадырову, сохранил свой пост. Таким образом, в Чечне отмечается фактическое сращивание республиканской власти и МВД в единую политико-силовую группировку. Одновременно отмечается высокое влияние республиканских властей на судебную власть в регионе, в т.ч. через председателя Верховного суда З.Заурбекова, который занял этот пост одновременно с формированием режима А.Кадырова, еще в 2000 г. и сохраняет его до настоящего времени. В то же время республиканский прокурор М.Савчин и главный федеральный инспектор В.Нещадимов не вовлечены столь сильно во внутриреспубликанские политические и клановые отношения и являются фигурами пришлыми. Иными словами, реальное влияние власти Чечни имеют только на одну федеральную структуру в регионе – МВД.

Кабардино-Балкария также является примером привилегированного региона, где власти существенно влияют на федеральные структуры. Местное происхождение имеет прокурор О.Жариков. Глава МВД С.Васильев – фигура внешняя, но в аппарате министерства эксперты указывают на наличие людей, тесно связанных с региональными властями, в т.ч. по линии родственных отношений. Что касается судебной власти, то Верховный суд республики еще с 1998 г. возглавляет опытный представитель местной элиты Ю.Маиров, который, по оценкам экспертов, всегда был лоялен действующей власти республики, как при В.Кокове, так и при А.Канокове.

Итак, *привилегированные отношения с центром при проведении политики назначения руководителей федеральных ведомств имеют, при всех оговорках, Чечня и Кабардино-Балкария. Противоположная ситуация характеризует Карачаево-Черкесию.* В этом регионе все федеральные структуры так или иначе подконтрольны центру и дистанцированы от региональных властей. Не имеют местных корней министр внутренних дел Ж.Ахметханов, прокурор О.Понасенко, главный федеральный инспектор

А.Коробейников (последний является выходцем из элиты Ставропольского края, в состав которого Карачаево-Черкесия входила до 1991 г.). Даже председатель Верховного суда А.Давыдов, вступивший в должность в 2008 г., не является представителем местной элиты, он – выходец из Перми (А.Давыдов пришел на смену карачаевцу И.Бурлакову, который, напротив, был очень активным местным политиком и даже баллотировался в свое время на пост главы республики).

Остальные три республики находятся, как показывает наше исследование, в промежуточном положении, но в целом влияние центра на федеральные структуры существенно выше, чем влияние региональных элит. Дагестан и Ингушетия, однако, известны многочисленными попытками пролоббировать назначение на эти должности фигур, выгодных местным элитам. В Ингушетии недавно это привело к вынужденному уходу М.Занадворова, выходца из Тюмени, с должности председателя Верховного суда республики. Против М.Занадворова была развернута целая политическая кампания, поскольку он не вписывался в местный расклад. В остальном, однако, неформальная автономия Ингушетии по данному критерию в настоящее время минимальна. Сугубо внешними фигурами, ориентированными на центр, являются главный федеральный инспектор В.Трубицын и министр внутренних дел В.Поголов, назначенный, кстати, на место этнического ингуша Р.Мейриева. Прокурор Ингушетии Ю.Турыгин также был поставлен центром, но его особенность состоит в том, что, по оценкам, он наладил хорошие отношения с властями в годы правления М.Зязикова и вписан в местные политические отношения (что вызывает поддержку одних групп интересов и неприятие других). В целом неформальная автономия Ингушетии по данному критерию ниже средней, но не так низка, как в Карачаево-Черкесии.

В Дагестане борьба за федеральные должности носит наиболее острый характер и идет с переменным успехом. В частности, должности министра внутренних дел (М.Магомедов) и председателя Верховного суда (Р.Мирзаев) занимают представители местной элиты. При этом судебная власть под таким руководством лояльна главе республики. Что касается МВД, то его руководство, по оценкам экспертов, не включено столь явно в клановые отношения (как при предыдущем министре А.Магомедове, который был ставленником экс-президента республики М.Алиева) и не имеет собственных амбиций (как при предшественнике А.Магомедова А.Магомедтагирове, который был одним из важнейших центров власти в регионе). Прокурор А.Назаров формально является фигурой внешней, но, по оценкам экспертов, его назначение лоббировал бывший глава республики М.Алиев. Главный федеральный инспектор В.Колесников долгое время работает в Дагестане, еще со временем службы в ФСБ, но при этом в клановые отношения не включен. Таким образом, элиты Дагестана обладают, как ясно из вышесказанного, возможностями для влияния на кадровую политику центра, но при этом, во-первых, борются между собой, и во-вторых, не всегда могут противодействовать назначению людей, с регионом никак не связанных.

Похожая ситуация характеризует и Северную Осетию. Например, по линии главного федерального инспектора республиканские власти поддерживают хорошие отношения с центром (А.Мачнев представляет местную элиту). Опытным местным деятелем является глава Верховного суда Т.Агузаров. Внешними же фигурами являются глава МВД А.Ахметханов и прокурор В.Векшин.

В целом, как показывает анализ, в последние годы центр стремился продвигать на федеральные должности фигур, не связанных с местными элитами и не принадлежащих к титульным национальностям, что понимается в контексте усиления федерального контроля и ограничения местной автономии. Но эта политика носит не вполне последовательный характер, открывая региональным элитам некоторые, хотя и ограниченные возможности для лоббирования своих кандидатур. Наибольшего успеха в этом добивались Чечня, Кабардино-Балкария и, с переменным успехом, Дагестан, наименьшего – Карачаево-Черкесия. В то же время резко усилился федеральный

контроль над Ингушетией, автономия которой снизилась. Ситуация в Северной Осетии является изменчивой и промежуточной, но в целом ее автономия тоже ниже средней.

В сущности, главной привилегией региональных элит до сих пор остается формирование относительно автономной судебной власти, хотя она формально включена в единую систему федеральной судебной власти в России. Как показывает практика, регионы готовы очень активно отстаивать эту привилегию, что проявилось в Ингушетии. Влияние на прокуратуру резко снизилось, но в некоторых регионах власти выстраивают тесные отношения с «пришлыми» прокурорами, как это проявилось в Дагестане и Ингушетии. Поле позиционной борьбы с противоречивыми результатами остается МВД, хотя и здесь регионы теряют свою неформальную автономию. Что касается структур администрации президента, то здесь сохраняется неустойчивая ситуация с возможностью наделения региональных руководителей неформальной привилегией пролоббировать назначение выгодных для себя кандидатур на должности главных федеральных инспекторов. В целом же, подводя итоги анализа данного критерия, отметим, что *уровень неформальной автономии республик Северного Кавказа невысок и в последние несколько лет снижается.*

Рассмотрим теперь возможности для **влияния региона на деятельность федеральной власти**. На общем фоне и здесь выделяется Чеченская Республика, чьи лоббистские ресурсы в центре наиболее велики. Это видно уже при анализе представительства данного региона в Федеральном Собрании. В Совете Федерации регион представляют С.Геремеев, входящий в окружение Р.Кадырова, и бывший чиновник регионального правительства З.Сабсаби. В Госдуме с региональной властью самым тесным образом связаны три из четырех депутатов – А.Делимханов, являющийся одним из ближайших соратников Р.Кадырова (и родственником С.Геремеева), Х.Вахаев и С.Яхихажиев (другую группу влияния представляет только депутат А.Завгаев). Таким образом, представительство Чечни в парламенте практически полностью консолидировано и ориентировано на главу республики. Кроме того, по оценкам экспертов, Чечня располагает и наиболее мощными неформальными связями на федеральном уровне. К числу федеральных контрагентов ее руководства СМИ и эксперты традиционно относят первого заместителя главы президентской администрации В.Суркова.

В то же время формальное парламентское представительство других республик Северного Кавказа значительно слабее с точки зрения его влияния на принятие решений в интересах этих регионов. В случае Дагестана, который представлен в Госдуме наибольшим количеством депутатов (8 депутатов), особенно хорошо заметно, что каждый депутат и сенатор представляет собственную группу влияния и действует в ее узких интересах, мало влияя на принятие центром решений в интересах региона в целом. Распространенной тенденцией является получение сенаторских и – реже – депутатских постов крупными бизнесменами из московской диаспоры, которые также ориентированы скорее на интересы своего бизнеса, чем на регионы. Определенное исключение составляет сенатор от Дагестана С.Керимов, который одновременно является одним из ведущих политических игроков в своей республике. Характерные примеры сенаторов – крупных бизнесменов – это А.Паланкоев от Ингушетии и В.Дерев от Карачаево-Черкесии.

В условиях определенной зависимости регионов Северного Кавказа от центра их власти нередко соглашаются поддержать продвижение на должности сенаторов или депутатов Госдумы людей, никак ранее не связанных с этими регионами. Такие фигуры могут становиться значимыми посредниками в отношениях между центром и региональной элитой. Одним из примеров является глава думского комитета по бюджету Ю.Васильев, избранный по списку «Единой России» от Кабардино-Балкарии (выходец из Ставропольского края, ранее избиравшийся от своего региона). Другой пример – депутат Госдумы от Карачаево-Черкесии Н.Максимова, бывший заместитель министра финансов РФ (избиралась в 2003 г. по округу, в 2007 г. по списку «Единой России»). Ю.Васильев и

Н.Максимова не включены в местные политические отношения, но могут содействовать принятию решений, в т.ч. финансовых в интересах регионов, которые они формально представляют в Госдуме.

В то же время следует отметить, что в силу небольших размеров республик их думское представительство в целом не может быть большим. На практике оно обеспечивается за счет привлечения максимально большого числа голосов в поддержку «Единой России». Но все равно в реальности это позволило Ингушетии и Северной Осетии провести по одному депутату, Карачаево-Черкесии – двух (чуть лучше положение Кабардино-Балкарии с тремя депутатами и Чечни с четырьмя). Одновременно каждый регион представлен в Совете Федерации двумя сенаторами. Кроме того, в ряде регионов глава республики сменился уже после выборов 2007 г., а действующие депутаты были связаны с его предшественником.

Подводя итоги анализу данного критерия, еще раз отметим, что *лишь влияние Чеченской Республики на федеральный центр через своих формальных представителей и неформальных контрагентов можно считать достаточно высоким. У Дагестана представительство в центре довольно велико, но при этом очень разнообразно, не консолидировано.* Из представителей Дагестана реально влиять на развитие республики способен, пожалуй, только С.Керимов. Возможны даже ситуации, когда депутаты Госдумы фактически находятся в оппозиции к региональной власти и не влияют на продвижение региональных интересов в центре (А.Фадзаев – единственный депутат Госдумы от Северной Осетии, М.Залиханов – один из депутатов от Кабардино-Балкарии). По оценкам экспертов, мало участвуют в региональной политической жизни второй сенатор от Дагестана И.Умаханов, единственный депутат Госдумы от Ингушетии Б.Хамчиев и др., которые не связаны с какими-либо мощными группами влияния в самом регионе.

Таким образом, *главный лоббистский ресурс подавляющего большинства республик Северного Кавказа, кроме Чечни и особого случая С.Керимова в Дагестане, не связан с формальными представителями регионов в парламенте и выходцами из республик в федеральной исполнительной власти. Отсутствие институционализированной основы для такого представительства не позволяет эффективно продвигать интересы регионов и значимо и постоянно влиять на принятие решений органами федеральной власти.*

В этих условиях регионы вынуждены зависеть от крайне изменчивой конъюнктуры межличностных связей с одной стороны главы региона и других наиболее влиятельных фигур, а с другой стороны – ведущих федеральных чиновников. Как показала практика последних нескольких лет, это не позволяет республикам развивать и продвигать свои интересы и делает их крайне зависимыми и уязвимыми. Например, приход к власти Б.Эбзеева в Карачаево-Черкесии в 2008 г. рассматривался экспертами как прорыв к установлению прочных связей непосредственно с Д.Медведевым, который, как считалось, будет патронировать регион и своего протеже, принадлежащего к судейской корпорации. В реальности правление Б.Эбзеева оказалось неудачным, в т.ч. с точки зрения его поддержки центром, и он вынужден был покинуть свой пост. Довольно успешная политика экс-президента М.Алиева Дагестана по продвижению выгодных ему кандидатов при их назначении на федеральные должности не помогла ему при истечении полномочий и не позволила сохранить свой пост, когда он столкнулся с противодействием на федеральном уровне.

Центр к тому же все чаще стремится к фактическому ограничению региональной автономии на Северном Кавказе. Он не пошел на поводу и у властей Чечни, когда они продвигали выгодный им вариант договора о разграничении полномочий, наделявший республику почти ничем не ограниченным экономическим суверенитетом. Прослеживается явное стремление центра чаще менять власть в этих регионах, пользуясь отменой всенародных выборов. В результате этой политики дважды за несколько лет

сменились главы Карачаево-Черкесии и Дагестана, был заменен президент Ингушетии. Несколько ранее ушли опытные главы республик в Кабардино-Балкарии и Северной Осетии. Все нынешние главы республик Северного Кавказа являются относительно новыми руководителями, и только Т.Мамсуров в Северной Осетии может быть назван преемником предыдущего главы. Отмечается внедрение не связанных непосредственно с регионом чиновников, в т.ч. русских по национальности на посты руководителей республиканских правительств, их заместителей, министров (примеры Кабардино-Балкарии, Дагестана, в недавнем прошлом – Чечни, Карачаево-Черкесии).

Интересно отметить, что наиболее жесткая кадровая политика проводится центром как раз в отношении тех регионов, которые характеризуются особым размахом этнополитических проблем и сложной историей отношений с центром. Элементы диалоговой политики присутствуют только в случае с Чечней, где эта практика признается неизбежной самим центром, что неудивительно, поскольку «точкой отсчета» в отношениях Москвы и Грозного была попытка отделения Чечни от России. И, с другой стороны, больше возможностей для укрепления своей неформальной автономии имеет Северная Осетия, которая считается самым лояльным и относительно беспроблемным регионом (несмотря на ситуацию в Пригородном районе), и на которую в этой связи обращают меньше внимания.

Говоря сразу о двух изученных индикаторах, отметим, что выявленная ситуация в целом соответствует длительным особенностям эволюции политических режимов в республиках Северного Кавказа. Эти режимы стремятся к внутренней политической автономии, к консолидации власти на своей территории, но в последние годы она очень сильно ограничена элементами внешнего управления, опирающегося на лояльных центру федеральных представителей в регионах. В то же время в советское время республики Северного Кавказа тоже занимали периферийное положение в региональной системе. Их значение выросло в постсоветский период, в т.ч. по причинам негативного характера, когда они стали восприниматься, как источник проблем, требующих постоянного внимания. Но влияние республик на функционирование федеральной власти очень мало, за исключением Чечни, вышедшей на первые позиции не только из-за своих проблем, но и благодаря целенаправленному взаимодействию региона и центра.

Одновременно важнейшим признаком крайне ограниченной автономии республик Северного Кавказа является очень небольшая собственная экономическая власть этих регионов, которые ни в коей мере не являются самодостаточными с финансово-экономической точки зрения. Республики Северного Кавказа относятся к числу высокодотационных регионов, в которых более половины бюджетных поступлений обеспечивается за счет федеральной финансовой помощи.

Наиболее высокой степенью зависимости от центра не только на Северном Кавказе, но и в России в целом с этой точки зрения характеризуются Чечня и Ингушетия. Их бюджеты сформированы за счет федеральной финансовой помощи примерно на 90%. От них немного отстают Дагестан. Несколько лучше ситуация в трех оставшихся республиках, но и она не отличается качественным образом. В настоящее время доля федеральной помощи в Кабардино-Балкарии снизилась до примерно 55%, но это все равно очень высокий показатель.

В сущности, три региона, Чечня, Ингушетия и Дагестан, с финансовой точки зрения могут быть отнесены к числу полностью зависимых от центра. Три остальных региона, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия и Кабардино-Балкария очень сильно зависят от федерального центра. Таким образом, *финансово-экономический фактор практически сводит на нет попытки повышения автономии политических режимов во всех шести республиках.* Особенно контрастной является ситуация с Чечней, где власти выстроили очень хорошие отношения с центром, обладают серьезным лоббистским ресурсом. Но они не могут даже в малейшей степени обеспечить своему региону экономическую самодостаточность и потому используют лоббистский ресурс для

выбивания денег из федерального бюджета и лоббирования кадровых решений, нужных для консолидации правящей группы.

Подводя общие итоги анализу автономии региональных политических режимов на Северном Кавказе, отметим, что она повсеместно является низкой. В этой связи и статус республики, и наличие у региональных властей возможностей для влияния на федеральный центр и его территориальные подразделения имеют в значительной мере декоративный характер. Фактически же регионы находятся под внешним управлением центра. В одних случаях оно имеет явный характер, поскольку высокая финансово-экономическая зависимость регионов сочетается с активным внедрением ставленников центра во власть. В других случаях складываются равноправные, партнерские отношения между центром и регионами, которые могут наделять регионы значительными неформальными привилегиями при принятии решений и проведении кадровой политики. Но это лишь частично увеличивает региональную автономию.

Данные условия в целом позволяют центру проводить еще более активную политику, направленную на преобразование политической системы в данных регионах и проведение экономических реформ. Но пока дело ограничивается кадровыми решениями и массивными финансовыми вливаниями, причем расходование средств контролируется по-прежнему недостаточным образом. Иными словами, регионы Северного Кавказа не располагают собственными ресурсами и автономией для развития, но и центр со своей стороны так и не приступил пока к более активному изменению ситуации в этих регионах на системном уровне.

2. Разделение властей

Следующим важным индикатором состояния политических режимов на Северном Кавказе является ситуация с разделением властей. Выше мы уже обращали внимание на слабость и зависимость судебной власти, которая вообще не рассматривается экспертами в качестве самостоятельного политического субъекта. На практике ведущие региональные группы влияния стремятся воздействовать на формирование руководящих органов республиканских верховных судов, и это им обычно удается. Суды в республиках, с одной стороны, политически зависимы от региональной власти, а с другой стороны, вообще мало влияют на политические процессы, и фактически не представляют собой сколько-нибудь автономной и обособленной ветви власти.

Ситуация с разделением властей на исполнительную и законодательную могла бы быть более интересной и разнообразной с политической точки зрения. Однако, *для республик Северного Кавказа характерны высокая степень зависимости законодательной власти от исполнительной, а также низкий профессионализм депутатского корпуса.* В целом рычаги парламентского контроля над деятельностью региональной исполнительной власти на Северном Кавказе задействованы очень слабо, что, впрочем, характерно и для России в целом.

Процесс наделения полномочиями кандидата на пост главы региона, предложенного президентом, повсеместно был бесконфликтным и свидетельствовал об очень высокой степени лояльности региональных парламентов. Бросается в глаза, например, практическое отсутствие практики голосования депутатов против кандидата в губернаторы. В этой связи из общего ряда немного выбивается только Северная Осетия, где пять депутатов проголосовали против нового срока Т.Мамсурова (при 61 голосе за). Один депутат голосовал против Ю.Евкурова в Ингушетии. Во всех прочих регионах голосования против не было вообще. Скрытой формой недовольства и особой позиции части депутатского корпуса могло стать решение воздержаться (единственный случай – 4 воздержавшихся депутата в Кабардино-Балкарии) или неучастие в голосовании (в наибольшей степени проявилось в Кабардино-Балкарии и Ингушетии).

На основе данных о голосовании депутатов при наделении полномочиями кандидата на пост главы региона можно сделать вывод об абсолютной лояльности парламента Чечни, где 41 депутат, весь состав парламента, проголосовал за Р.Кадырова. Почти стопроцентной была поддержка М.Магомедова парламентом Дагестана и Р.Темрезова парламентом Карачаево-Черкесии: в обоих регионах по три депутата не участвовали в голосовании, а остальные были за. В Ингушетии и Кабардино-Балкарии присутствующие депутаты почти все голосовали за, но отмечалась неявка многих депутатов, о реальной позиции которых по этой причине судить сложно. В Ингушетии эта ситуация объяснялась тем, что парламент формировался при президенте М.Зязикове из лояльных ему людей, и часть депутатов, видимо, не была готова поддерживать нового президента Ю.Евкурова, но и не могла открыто выступить против него. Проявления же открытой нелояльности, как уже сказано, в минимальных пределах обнаруживаются только в Северной Осетии, где более развит институт оппозиционных партий, о чем речь еще пойдет ниже.

Также республиканские парламенты обладают формальными **полномочиями по утверждению (согласованию) кандидатов на пост главы республиканского правительства и отдельных министров.** В Дагестане, Ингушетии, Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии полномочия депутатов ограничиваются утверждением главы республиканского правительства. В Северной Осетии с парламентом согласовывают также вице-премьеров, а в Чечне еще и отдельных министров. Но эта практика носит декоративный характер, особенно в Чечне, где формально полномочия парламента в этой сфере наиболее широки, но реально используются для дружного одобрения

безальтернативных претендентов. В целом при утверждении чиновников можно встретить больше случаев голосования против, поскольку данное голосование не воспринимается столь же «опасным», как при утверждении кандидата на пост главы республики. Но случаев отклонения кандидатур не зафиксировано.

Повсеместно очень слабым и малозаметным является **институт контрольно-счетных органов**, которые теоретически могли бы контролировать бюджетный процесс. Но в реальности все наиболее громкие проверки проводит федеральная Счетная палата, как это было, например, в Ингушетии, где выявлялись крупные нарушения. Региональные же контрольно-счетные органы крайне пассивны и лояльны исполнительной власти. Их руководители повсеместно лояльны главам республик и собственным влиянием вообще не обладают.

Таким образом, *практика отношений между законодательной и исполнительной властями в республиках Северного Кавказа основана на признании самими депутатами верховенства исполнительной власти и на невмешательстве парламентов в текущую деятельность исполнительной власти, в частности в ее кадровую политику, легитимация которой превратилась в формальный ритуал.* Хотя конфликты клановых интересов могут временами приводить к расколам в парламентах и блокированию некоторых решений. Единственным, но ярким случаем стал раскол в парламенте Карачаево-Черкесии, который при президенте Б.Эбзееве несколько раз не мог избрать представителя в Совет Федерации. Однако, со сменой главы республики этот конфликт был улажен, и главный соискатель сенаторской должности В.Дерев, забаллотированный депутатами, был назначен представителем от нового главы исполнительной власти Р.Темрезова.

Доля депутатов, лояльных исполнительной власти, в республиканских парламентах явно превышает половину. Контроль над законодательной властью обеспечивается разными способами. Во-первых, за счет формирования большинства из представителей «Единой России» (см. ниже). Во-вторых, за счет влияния на формирование партийных списков на персональном уровне. В-третьих, путем договоренностей с другими партиями, которые зачастую фактически лояльны властям. В-четвертых, за счет влияния на голосование и подсчет голосов в одномандатных округах там, где они еще используются.

Следует отметить, что парламенты Дагестана, Чечни, Кабардино-Балкарии и Северной Осетии избирались при ныне действующих главах республик, которые использовали все возможное влияние для создания лояльного депутатского корпуса. Неудивительно в этой связи, что глава парламента Чечни Д.Абдурахманов входит в ближайшее окружение Р.Кадырова и постоянно транслирует его точку зрения. Аналогично в Северной Осетии спикер парламента Л.Хабицова относится к личной команде главы республики Т.Мамсурова. В Кабардино-Балкарии ситуация немного иная, поскольку местные правила игры предусматривают избрание спикером балкарца, т.е. представителя другой национальности, нежели глава республики, являющийся кабардинцем. Поэтому используется практика отбора руководством республики на пост спикера более лояльных представителей балкарской национальности, в связи с чем по итогам последних выборов в парламент ставка была сделана на А.Чеченова, ранее работавшего в правительстве республики, т.е. в органе власти, напрямую подконтрольном главе республики А.Канокову.

Элементы коалиционных договоренностей при формировании руководящих органов парламента реально являются неизбежными только в Дагестане с его принципиально более сложной структурой политического пространства. В данном случае, как и в Кабардино-Балкарии, важна национальность спикера (которая должна отличаться от национальности главы республики), а также значение имеют собственный политический вес спикера и его отношения с исполнительной властью. Это привело к появлению несколько более самостоятельного, чем в других республиках Северного

Кавказа, спикера М.Магомедова, кумыка по национальности и бывшего руководителя крупного предприятия («Дагестаннефтепродукт»). Но эксперты отмечают лояльные взаимоотношения глав исполнительной и законодательной власти в этой республике, которые стремятся к созданию коалиции.

Несколько иной является ситуация в отношениях между ветвями власти в Ингушетии и Карачаево-Черкесии, где парламенты избирались при прежних главах республик. Отсутствие собственного ресурса у депутатов ингушского парламента, который избирался, как полностью лояльный М.Зязикову и несамостоятельный в принципе, привело, однако, к ситуации вынужденной лояльности депутатов Ю.Евкурову. В Карачаево-Черкесии существует иного рода специфика в отношениях между ветвями власти. Парламент избирался при Б.Эбзееве, но в условиях ограниченного влияния главы республики на партии и избирательный процесс, что привело к прохождению в парламент представителей элиты, сложившейся при прежнем руководителе республики М.Батдыеве, и последующим трудностям в отношениях между ветвями власти. Нынешний же глава республики Р.Темрезов принадлежит к той же прежней элите, близкой к М.Батдыеву, и сам был депутатом данного парламента. У Р.Темрезова недостаточно пока собственного влияния, чтобы прямо контролировать данный парламент, но много возможностей и личных связей, чтобы с ним сотрудничать и не допускать оппозиционных проявлений.

Таким образом, основу депутатского корпуса повсеместно составляют две группы депутатов, голосующие почти одинаково, - люди, прямо связанные с главой республики, и депутаты, вписанные в существующую систему политических и экономических отношений и потому, как правило, лояльные главе республики.

По числу депутатов, располагающих собственными ресурсами влияния, выделяются только Карачаево-Черкесия и Дагестан с их множеством этнических и бизнес-кланов, считающих обязательным свое представительство в парламенте. В этих двух республиках по этой причине неизбежным является предварительное согласование интересов между ветвями власти, т.е. не следует ожидать автоматического и «бездумного» голосования за любые законопроекты. Противоположная ситуация полного отсутствия в парламенте самостоятельных фигур характеризует Чечню и, с оговорками, Ингушетию. Небольшая партийная оппозиция при провластном большинстве существует в Кабардино-Балкарии и Северной Осетии, но только в последней республике она готова к открыто оппозиционному голосованию, ни на что, впрочем, не влияющему.

Слабость институтов парламентаризма в республиках Северного Кавказа определяется также достаточно **низким уровнем профессиональной подготовки самих депутатов**. Прежде всего, заметим, что во всех республиках очень низка доля депутатов, работающих на постоянной (профессиональной) основе. Как правило, это спикер парламента и небольшое число депутатов, как правило, занимающих руководящие посты. При этом велика ротация депутатского корпуса, т.е. в регионах почти нет депутатов, которые работали бы на протяжении двух-трех и более сроков и при этом на постоянной основе. В этих условиях *республиканские парламента превращаются в органы формального представительства различных групп местной элиты, этнических кланов, землячеств, бизнеса и т.п., а также мелких партийных фракций. При этом они не выполняют функцию профессионального законотворчества*. Это показывает и крайне **слабо развитая практика подготовки законопроектов самими депутатами**, уступающими инициативу исполнительной власти. В некоторых регионах, например, в Дагестане эксперты отмечают слабый уровень правовой грамотности депутатов, которым приходится готовить комментарии к законопроектам в упрощенном виде.

Таким образом, разделение властей остается политической практикой, фактически не познанной на Северном Кавказе. Лояльность депутатского корпуса исполнительной власти здесь явно выше среднего по стране, а ее обеспечение является достаточно жестким. Неплохим потенциалом для проявления самостоятельности

обладают парламенты Дагестана и Карачаево-Черкесии, являющиеся органом представительства разнообразных местных групп влияния. Но этот потенциал также не используется. Общей проблемой является низкий уровень не только самостоятельности, но и профессионализма депутатского корпуса, что влияет на качество законов и ведет к пассивности депутатов, к явному недоиспользованию властного ресурса, который все-таки имеется у парламента.

3. Демократия и авторитаризм

Исследования уровня демократии в российских регионах обычно основываются на экспертных оценках, надежность которых может вызывать сомнения. По всем экспертным оценкам уровень демократии в республиках Северного Кавказа является крайне низким. Но для того, чтобы прийти к более точным выводам и понять межрегиональные различия, в данной работе мы используем ряд критериев, свидетельствующих о развитии демократии в регионах.

Официальные данные об **электоральной явке** свидетельствуют о довольно высокой активности общества на выборах и даже о ее росте. Наименьшие показатели явки на выборы обычно демонстрирует Северная Осетия. На региональных выборах 2007 г. явка составила 59%. В остальных регионах явка зачастую превышает 80%, а то и 90%, вызывая при этом большие сомнения со стороны экспертов. Например, на выборах дагестанского парламента в 2007 г. явка составляла 80,5%, а в 2010 г. выросла до 84,8%. В Карачаево-Черкесии в 2004 г. явка была 81,1%, в 2009 г. немного снизилась до 77,1%, но все равно осталась на весьма высоком по российским меркам уровне. Примечателен «взлет» явки на региональных выборах в Ингушетии – с 55,7% в 2003 г. до 92,1% в 2008 г. Аналогично в Чечне региональный парламент избирался в 2005 г. при явке 69,6%, а в 2008 г. – 95,1%.

В то же время многие эксперты утверждают, что в действительности явка во всех республиках меньше в разы. Часто можно слышать утверждения, что на тех или иных выборах она в действительности составляла 15-25% и уж никак не превышала 50%. Однако достоверных данных, разумеется, нет. Примечательной была ситуация в Ингушетии, где оппозиция провела акция «Я не голосовал», по результатам которой выяснилось, что большинство избирателей республики в выборах не участвовало. Подобная ситуация вызывает широко распространенные подозрения в фальсификации результатов выборов.

В отсутствие достоверных данных о явке избирателей невозможно судить о степени реального интереса граждан к выборам. Одновременно действуют механизмы массовой мобилизации властями зависимых категорий избирателей – бюджетников, чиновников и т.п., явку которых тоже нельзя считать проявлением подлинной гражданской активности. Таким образом, данные об участии граждан в голосованиях в условиях Северного Кавказа нельзя считать индикатором гражданской политической активности. *Не являются надежными и данные об участии граждан в деятельности партий и общественных движений.* Формально самыми массовыми являются организации «Единой России», однако, запись в них, по мнению экспертов, тоже осуществляется по разнарядке.

Важнейшим критерием является **наличие возможности для демократической смены власти на выборах**. В настоящее время эти возможности серьезно ограничены российским законодательством в связи с отменой всенародных выборов региональных руководителей. Заметим также, что в Дагестане этот тест не проходили никогда, поскольку в этой республике не было всенародных выборов главы. В остальных республиках в прошлом, однако, выборы глав республик могли приводить к поражениям действующих руководителей и проходить в условиях высокой конкуренции. Примерами служат Северная Осетия (поражение А.Галазова от А.Дзасохова), с оговорками – Ингушетия (победа М.Зязикова, поражение и.о. главы республики А.Мальсагова). Но наиболее ярким примером ротации власти на демократических выборах является Карачаево-Черкесия, где на первых президентских выборах крупно проиграл глава республики В.Хубиев, а на вторых следующий руководитель Карачаево-Черкесии В.Семенов потерпел поражение от М.Батдыева. Напротив, в Кабардино-Балкарии все выборы носили плебисцитарный характер и заканчивались победой бывшего главы

республики В.Кокова. В Чечне в 2000-е гг. результаты выборов также были преддetermined.

Таким образом, *в новейшей истории республик Северного Кавказа все-таки есть примеры конкурентных выборов глав республик, которые приводили к смене власти.* Карачаево-Черкесия является наиболее важным и интересным примером таких выборов.

В нынешних условиях сменяемость действующих руководителей и депутатов возможна только в случае проведения всенародных выборов глав муниципальных образований и выборов депутатов в мажоритарных округах. При этом региональные выборы в мажоритарных округах проводятся только в двух республиках – Карачаево-Черкесии и Северной Осетии. Всенародные выборы глав муниципальных образований являются распространенной практикой тоже далеко не во всех республиках, а прежде всего в Дагестане, Карачаево-Черкесии и Чечне.

Анализ этих избирательных кампаний показывает, что наличие законодательно установленной возможности для демократической смены власти по-прежнему открывает перспективы для ротации действующих политических лидеров. Это показывают примеры муниципальных выборов в Дагестане и Карачаево-Черкесии.

Например, в Дагестане в 2010 г. действующие главы городских округов и муниципальных районов (либо исполняющие обязанности) потерпели поражения в Каякентском и Чародинском районах (победу инкумбенты одержали в Махачкале, Дербенте, Агульском, Дербентском, Новолакском, Тарумовском районах). В 2009 г. смена власти в результате выборов произошла в Левашинском и Хунзахском районах (инкумбенты выиграли в Гунибском, Кулинском, Цунтинском районах). В несколько более ранней истории можно отметить поражения действующих глав в Акушинском, Кизлярском, Лакском, Унцукульском, Хивском районах в 2007 г. Таким образом, ротация власти на выборах районных глав в Дагестане является достаточно распространенным явлением, хотя, конечно, инкумбенты выигрывают чаще, чем проигрывают.

Аналогичная ситуация складывается и в Карачаево-Черкесии, с ее бурной историей президентских выборов. На муниципальных выборах 2009 г. инкумбенты (включая исполняющих обязанности) потерпели поражение в Карачаевске и Малокарачаевском районе (выиграли в Ногайском и Хабезском районах). Причем в Малокарачаевском районе смена власти произошла и на предыдущих выборах в 2005 г. В 2007 г. проиграл выборы глава Абазинского района.

Ситуация на муниципальных выборах в Чечне демонстрирует противоположную тенденцию, но эти выборы прошли пока только один раз. На этих выборах выиграли главы муниципальных образований, занимавшие соответствующие должности и ранее, когда их назначал глава республики.

Что касается сменяемости депутатов в результате выборов в мажоритарных округах, то в Карачаево-Черкесии и Северной Осетии подобных случаев достаточно много. *В сущности, только в Кабардино-Балкарии и Чечне демократическая смена власти является практически неизвестным явлением, поскольку в этих регионах отмечалась наибольшая концентрация власти в одних руках, а также в связи с отсутствием тех выборов, где подобные процессы могут происходить в принципе.* Поэтому по этим двум регионам делать выводы нельзя.

В то же время сами электоральные процессы в республиках Северного Кавказа проходят в условиях **существенного ограничения политических свобод**, попыток управления голосованием и подсчетом голосов, подкупа избирателей. Поэтому факты сменяемости власти на выборах отнюдь не свидетельствуют о том, что выборы проходят в условиях честной и свободной конкурентной борьбы. В частности, первые президентские выборы в Карачаево-Черкесии проходили на фоне громких скандалов, когда противоборствующие стороны обвиняли друг друга в массовых нарушениях. Эксперты обращают внимание на недостоверность многих официальных данных о результатах голосований, прежде всего – о явке избирателей и голосовании за представителей

действующей власти. Достаточно распространенными остаются авторитарные практики использования силовых структур, прежде всего – МВД для давления на оппозиционные силы.

Хотя при этом надо заметить, что традиции **проведения массовых акций**, в т.ч. оппозиционного характера в республиках Северного Кавказа все-таки есть и достаточно развиты в отдельных регионах, прежде всего в Дагестане, Ингушетии, отчасти – Карачаево-Черкесии и Северной Осетии. При этом не отмечается жесткого подавления и разгона этих акций, т.е. явного ограничения свободы собраний. Дагестан интересен тем, что в Махачкале постоянно проходят митинги и пикеты различных групп граждан, не столько из самого города, сколько из районов, которые стремятся привлечь внимание к определенным проблемам (земельный вопрос и др.). Участники этих акций нередко получают возможность для встречи с представителями властей и хотя бы обсуждения, если не решения возникших проблем. Достаточно разнообразным и конкурентным является и информационное пространство Дагестана. Правда, в других республиках в настоящее время общество более пассивно в проявлении своей гражданской позиции.

В этой связи важно определить **степень публичной активности властей и развития обратной связи в отношениях с обществом**. Эксперты отмечают, что целый ряд глав республик стремится к наращиванию своей публичности, они часто выступают в СМИ, проводят встречи с гражданами т.п. Наиболее активным в публичной сфере является, безусловно, глава Чечни Р.Кадыров. Достаточно активен глава Кабардино-Балкарии А.Канокоев, также уделяющий серьезное внимание своему пиару. Вполне открытую политику проводит глава Ингушетии Ю.Евкуров. В Дагестане после прихода к власти М.Магомедова публичная активность главы республики довольно велика, но оценивается экспертами неоднозначно с точки зрения ее эффективности. Несколько менее активным можно, по оценкам экспертов, признать главу Северной Осетии Т.Мамсурова. Что касается Карачаево-Черкесии, то после недавней смены власти делать выводы еще рано. В то же время отмечается невысокая эффективность провластных пиар-служб, что объясняется дефицитом профессиональных кадров. Это может смазывать эффект от деятельности глав республик в публичной сфере, к которой почти все они, как сказано выше, стремятся.

Данные Института развития свободы информации, который по своей методике регулярно замеряет открытость органов региональной власти, изучая интернет-пространство, в целом показывают неутешительные для Северного Кавказа результаты. Интернетизация региональной власти находится пока на низком уровне. Более традиционные формы работы регионального руководства с гражданами (через СМИ, личные встречи и т.п.) постепенно теряют свою эффективность, но республиканские власти еще не успели перестроиться и уделить должное внимание Интернету, проигрывая пока стратегическую перспективу. Отметим, что это уже привело однажды к крайне негативным последствиям для прежней власти в Ингушетии при М.Зязикове, позиции которого во многом были подорваны за счет деятельности оппозиционного сайта Ингушетия.org. Но улучшение ситуации все-таки происходит.

По результатам рейтинга информационной доступности официальных сайтов исполнительных органов государственной власти субъектов РФ за 2011 год республики Северного Кавказа расположились между 62-м (Чечня) и 79-м (Кабардино-Балкария) местами, а коэффициент информационной доступности находился в пределах между 29,4% и 23,6%, т.е. в целом был низким. Карачаево-Черкесия заняла 63-е место, Северная Осетия – 68-е, Дагестан – 73-е и Ингушетия – 75-е. Но рейтинг информационной открытости за 2009 год давал еще худшие результаты: Северная Осетия была сравнительно лучшим регионом, но располагалась только на 71-м месте с показателем информационной открытости официального сайта 20,3%. За ней следовали Карачаево-Черкесия на 72-м месте, Чечня на 75-м, Ингушетия на 80-м, Кабардино-Балкария на 81-м и Дагестан на 82-м (с показателем 13,6%).

Интересно отметить, что исполнительная власть в сети Интернет оказывалась, как правило, менее открытой, чем законодательная. К сожалению, Институт развития свободы информации приводит данные по органам законодательной власти только на 2009 год. В указанном году очень неплохо смотрелись два региона – Кабардино-Балкария была на 31-м месте с показателем 48,1%, Дагестан на 49-м с показателем 39,55% (разительный контраст с их же исполнительной властью).

Таким образом, открытость органов региональной исполнительной власти в сети Интернет на Северном Кавказе все-таки медленно растет, и уже появляются позитивные примеры некоторых законодательных собраний. Уже возникает очень существенный разброс в транспарентности государственных закупок, проводимых посредством официальных сайтов. Эту ситуацию тоже нельзя назвать совершенно негативной. По данным Института развития свободы информации на 2010 год (рейтинг информационной доступности официальных сайтов органов государственной власти для размещения информации о размещении заказов), в лучшую сторону выделился Дагестан, который занял 17-е место среди всех российских регионов (коэффициент информационной доступности 61,8%). Остальные регионы, впрочем, находились в хвосте: Чечня на 62-м месте, Кабардино-Балкария на 72-м, Карачаево-Черкесия на 74-м, Ингушетия на 77-м и Северная Осетия на 79-м.

Динамику транспарентности госзакупок тоже нельзя назвать однозначно положительной. Даже Дагестан, хотя и переместился с 20-го места, которое он занимал в 2009 г., при этом допустил небольшое снижение коэффициента. Негативным является пример Кабардино-Балкарии, которая в 2009 г. была на 54-м месте с коэффициентом 46,8% (в 2010 г. – 37,9%). Зато существенно улучшились результаты по Чечне (с 29,5% в 2009 г. до 43%). Немного выросли коэффициенты в трех остальных республиках.

Пока, впрочем, в связи с недостаточным охватом населения сетью Интернет большинство остается чувствительным к традиционным способам отношений власти и общества в публичной сфере. В целом *удовлетворенность граждан информационной открытостью региональной власти невелика* (по данным опросов ФСО, которые используются при оценке эффективности органов региональной власти и публикуются Минрегионом). Выше средней по стране она в Ингушетии и Чечне (36,7% и 33,8% соответственно), где как раз больше используются механизмы личной активности глав регионов в СМИ, во время встреч с гражданами, поездок по территории и т.п., а сами главы регионов умеют находить общий язык с массами. Но это скорее исключения. Напротив, явно закрытой считают свою власть жители Северной Осетии (14%) и в Кабардино-Балкарии (19,4%), несмотря на стремление А.Каноква чаще выступать в СМИ. Карачаево-Черкесия испытала очень резкое снижение удовлетворенности населения информационной открытостью власти, когда президентом стал Б.Эбзеев (25,4% в 2009 г. в сравнении с 53,3% в 2008 г.). Низким являлся и показатель по Дагестану (26,3%).

Проблема закрытости власти усугубляется тем, что подавляющее большинство ныне действующих глав республик никогда не участвовало в конкурентных выборах. Р.Темрезов, М.Магомедов и Т.Мамсуров имеют только опыт успешного избрания в небольших мажоритарных округах на выборах депутатов региональных парламентов (но серьезных конкурентов у них не было). Бывший глава Карачаево-Черкесии Б.Эбзеев выдвигался в свое время на выборах президента республики и набрал очень мало голосов.

Конечно, уровень эффективности обратной связи власти и общества на Северном Кавказе по-прежнему оставляет желать лучшего. Об этом свидетельствует слабо налаженная, по оценкам экспертов, работа органов власти с обращениями граждан. Не развит институт общественных палат, которые, как правило, пассивны и малозаметны. По-прежнему, *обратная связь с обществом осуществляется не по формальным каналам и не на основе законодательства, а через личные связи, приоритетность помощи гражданам, основанной на преференциях определенным этносам, землякам и родственникам.*

В этих условиях, конечно, очень сложно оценивать различия в уровне демократичности республик Северного Кавказа. Можно отметить наличие весьма устойчивых авторитарных тенденций в Чечне и, с оговорками, в Кабардино-Балкарии (при этом авторитарная власть в Чечне пользуется достаточно высокой поддержкой граждан). В остальных случаях определенная политическая конкуренция и гражданская активность все-таки существуют и время от времени проявляются на выборах, во время массовых акций, в информационном пространстве. При всей слабости демократических тенденций и со всеми оговорками можно сделать выводы об их несколько большем развитии в Дагестане и Карачаево-Черкесии. Причем эти тенденции сочетаются с повышенным фоном протестных настроений и неадекватной политикой властей, которые недостаточно открыты для общества.

4. Проблемы и перспективы местного самоуправления

Большое влияние на характер и эволюцию политических режимов в республиках Северного Кавказа оказывает ситуация на уровне местного самоуправления. Его более активное развитие, несомненно, способствует демократизации политического режима и улучшению взаимодействия между властью и обществом.

В целом в большинстве республик Северного Кавказа нельзя говорить об активном развитии местного самоуправления и интересе к нему со стороны граждан. В Чечне и Ингушетии последняя муниципальная реформа даже специально была продлена на один год по сравнению с общефедеральной, в результате чего первые выборы органов местного самоуправления в этих двух республиках прошли только в 2009 г., а до этого в данных регионах действовала жесткая властная вертикаль с назначением местных глав. На районном уровне назначения глав вплоть до последней реформы проводились в Карачаево-Черкесии. В Кабардино-Балкарии всенародные выборы глав муниципальных образований никогда не проводились, а в процессе последней муниципальной реформы был осуществлен переход к модели сити-менеджера. Близкая ситуация сложилась и в Северной Осетии, с той разницей, что в некоторых муниципальных образованиях там все-таки проводятся всенародные выборы глав. Только Дагестан имеет большой опыт проведения всенародных выборов муниципальных руководителей.

Муниципальная реформа, которая началась с принятием соответствующего федерального закона в 2005 г., дала регионам России и муниципальным образованиям возможность **выбора между различными моделями формирования местной власти**. Неудивительно, что ряд республик сделал однозначный выбор в пользу модели сити-менеджера. Самые яркие примеры – Ингушетия и Кабардино-Балкария, где и до этого не было никакой истории проведения всенародных выборов местных глав. В Северной Осетии в похожей ситуации муниципальные образования хотя бы получили возможность выбора модели, что привело к небольшому внутреннему разнообразию: в Моздокском и Дигорском районах главы местного самоуправления все-таки избираются всенародно.

Особая ситуация характерна для Чечни, где, как и в Ингушетии, выборы местных глав ранее не проводились. В 2009 г. в процессе реформы был осуществлен переход к модели выборных местных глав, а не сити-менеджеров, как в Ингушетии. Но эта формальная демократизация сопровождалась проведением управляемых выборов, на которых с огромным перевесом победу одержали действующие главы, ранее назначенные Р.Кадыровым.

Использование всенародных выборов глав местного самоуправления характеризует также Дагестан и Карачаево-Черкесию, где сами выборы, в отличие от Чечни, носят конкурентный характер. Но в этих республиках растет число муниципальных образований, применяющих модель сити-менеджера. В Дагестане на уровне муниципальных районов и городских округов в настоящее время существует примерный баланс между моделями выборного мэра и сити-менеджера.

Таким образом, *о несколько большей политической автономии и демократизации на местном уровне можно говорить только в двух республиках, который как раз и отличаются самой конкурентной политической средой, в Карачаево-Черкесии и Дагестане.* При этом Дагестан служит единственным примером региона, где существует продолжительная история всенародных выборов глав местного самоуправления. В Карачаево-Черкесии важен факт отказа от всенародных выборов мэра в ключевом городе региона – Черкесске.

По оценкам экспертов, при использовании модели сити-менеджера **главы регионов повсеместно вмешиваются в процесс формирования руководящих органов муниципальной власти**. В некоторых случаях они сохраняют в должности опытных прежних руководителей, что, кстати, может приводить к конфликтам (например, в

Кабардино-Балкарии между главой республики и некоторыми районными руководителями). Особая ситуация складывалась в Ингушетии, где подготовка муниципальных выборов пришлось на период после покушения на Ю.Евкурова, который долгое время находился на реабилитации. Острые конфликты были характерны для Владикавказа в связи с выборами городского собрания. Поэтому модель сити-менеджера не означает сама по себе, что глава региона полностью контролирует местную власть, но безусловно означает, что он использует доступные возможности, чтобы этого добиться. Фактически самой управляемой является местная власть в Чечне, где, наоборот, проводятся выборы.

В случае проведения конкурентных выборов региональные руководители тоже обычно стремятся к поддержке наиболее лояльных кандидатов. Но важно отметить, что это совсем не обязательно гарантирует таким кандидатам победу. Отмечено немало случаев, когда ставленники региональных руководителей на выборах проигрывали. Такие ситуации возникали в Дагестане при президенте М.Алиеве. Аналогично в Карачаево-Черкесии при Б.Эбзееве не всегда удавалось добиться победы «нужного» кандидата.

Поэтому *результативность вмешательства региональных руководителей в ход местных выборов, за исключением Чечни, не является стопроцентной и не свидетельствует о полном контроле над ситуацией в муниципальных образованиях.* Понимая это, кстати, в других республиках всячески избегают всенародных выборов местных глав. Примечательно и то, что, несмотря на самостоятельность и нелояльность некоторых местных глав, руководители республик никогда не рискуют использовать предусмотренные российским законодательством полномочия по отстранению от должности руководителей муниципальных образований, роспуску представительных собраний, созданию временных финансовых администраций.

Таким образом, *на Северном Кавказе есть предпосылки для формирования местного самоуправления. Они связаны с достаточно конкурентной социальной средой, характеризующейся этническими, клановыми и др. противоречиями. Достаточно высокая степень замкнутости и обособленности местных сообществ, имеющих свои неплохо развитые идентичности, влечет за собой распространенный интерес к самоуправлению и отрицательное отношение к жесткому давлению со стороны вышестоящей власти.* В крайнем случае Дагестана это создает определенный баланс в отношениях между региональной и местной властью, позволяющий создавать самодостаточные локальные режимы (наиболее яркие примеры – Махачкала, Хасавюрт, с недавних пор – Дербент и др.) и вынуждающий региональную власть проводить осторожную политику, не вмешиваться во «внутренние» дела некоторых муниципальных образований, а в случае непродуманного вмешательства приводящий к поражениям. *В этих условиях отказ ряда республик от проведения всенародных выборов местных глав является отражением не отсутствия предпосылок для муниципальной автономии, а стремления региональных властей снизить риски возможных политических поражений.*

При анализе развития и самостоятельности местного самоуправления необходимо принять во внимание и **другое его измерение – финансово-экономическое.** Для его оценки мы используем данные Министерства регионального развития, собранные для оценки эффективности деятельности органов региональной исполнительной власти, по состоянию на 2009 год.

Во-первых, рассмотрим общую ситуацию в **распределении бюджетных доходов между региональным и муниципальным уровнями власти** (доля доходов муниципальных образований, без учета субвенций, в общем объеме дохода консолидированного бюджета субъекта РФ). *Во всех регионах Северного Кавказа муниципальный уровень финансово ослаблен, причем эта ситуация повсеместно хуже, чем по России в целом, а в Северо-Кавказском федеральном округе – в сравнении со Ставропольским краем. Только в Северной Осетии данный показатель (32,3%) приближается к среднероссийскому (34,7%) и при этом существенно растет год от года*

(25,1% в 2008 г., 21% в 2007 г.). Противоположная ситуация характеризует Чечню и Ингушетию, где в 2009 г. органы местного самоуправления только формировались, и региональный бюджет на протяжении всей истории в разы превосходил всю совокупность местных бюджетов. В Чечне доля муниципального уровня в бюджетных доходах составила в 2009 г. 12,8%, в Ингушетии – 17,8%. Немного лучше была ситуация в Кабардино-Балкарии (21%, с тенденцией к снижению, т.к. в 2008 г. показатель составлял 25%).

Несколько более существенным является финансовый ресурс местного самоуправления в Дагестане (27,3%) и Карачаево-Черкесии (26,1%). Но в обеих республиках данный показатель в 2009 г. понизился, в Дагестане – достаточно существенно (с 31,5%; но в 2007 г. он был равен только 24,7%).

Во-вторых, определим **степень финансово-экономической зависимости муниципальных образований от региональной помощи**. *Этот показатель в республиках Северного Кавказа тоже, как правило, превышает среднероссийский.*

Самодостаточность городских округов является наиболее высокой в Чечне (73,7%) и Карачаево-Черкесии (76,7%), где ее уровень превышает средний по стране. Относительно высоким является показатель Кабардино-Балкарии (59,3%). Напротив, основная часть доходов городских округов складывается из дотаций в Ингушетии (самодостаточность на уровне 27%) и Дагестане (39,9%). Примерно равным является соотношение по Северной Осетии (48,8%). Примечательно, что в 2009 г. понизилась финансово-экономическая самостоятельность городских округов в Северной Осетии (притом очень резко), Дагестана, Кабардино-Балкарии (по России в целом, наоборот, она немного выросла).

Ситуация по муниципальным районам, как и следует ожидать, еще хуже. Притом она повсеместно гораздо хуже среднероссийской, свидетельствуя о бедности подавляющего большинства сельских районов. Более существенной доля собственных доходов является в муниципальных районах Карачаево-Черкесии (28,8%), Кабардино-Балкарии (28,2%) и Чечни (22,7%). В Северной Осетии она составляет 17,4%, в Дагестане находится на уровне 10,4%, а в Ингушетии и вовсе 6,2%. При этом во всех республиках в 2009 г. произошло снижение самодостаточности муниципальных районов (в России в целом она выросла).

Для финансово-экономической ситуации в регионах Северного Кавказа характерна высокая степень неустойчивости бюджетных доходов. По этим причинам показатели сильно меняются год от года, причем в разные стороны. В этих условиях трудно говорить о надежной собственной финансово-экономической базе местного самоуправления. Финансовая помощь со стороны республиканских властей бывает, по оценкам экспертов, подвержена политическим манипуляциям.

Следует обратить внимание на значительные расхождения между показателями вклада муниципальных образований в консолидированный бюджет и их финансовой самостоятельностью. Так, в Чечне муниципальные образования не столь сильно зависят от региональной помощи, но при этом их собственные доходы малы. Поэтому говорить в целом о силе муниципального уровня в Чечне не приходится, а значительная, если не основная часть необходимых затрат на различные проекты идет напрямую из регионального бюджета, без участия муниципальных образований. Похожая ситуация складывается в Кабардино-Балкарии, где муниципальные образования также являются с финансовой точки зрения формально «самостоятельными», но очень бедными. Подобная ситуация прямо связана с высоким уровнем политического контроля над муниципальными образованиями в этих республиках: полностью зависима от главы республики местная власть принимает навязанные ей правила игры.

Другой тип неоднозначной ситуации складывается в Дагестане, где сравнительно велика политическая автономия местного самоуправления, но она сочетается с

высочайшей зависимостью большинства муниципальных образований от финансовой помощи, особенно – сельских районов.

Напротив, по-своему логичным является положение дел в Ингушетии, где муниципальный уровень слаб и зависим во всех отношениях. Ближе всего к состоянию относительной свободы и самодостаточности муниципальный уровень в Карачаево-Черкесии. Ситуация в Северной Осетии может быть названа в целом неплохой для муниципальных образований с финансовой точки зрения, но их зависимость от финансовой помощи существенно выросла в 2009 г.

Подводя итоги исследованию политической и финансово-экономической автономии органов местного самоуправления, отметим разнообразие сложившихся ситуаций. В целом местное самоуправление является сильно зависимым от республиканской финансовой помощи, а объем его бюджетных доходов (собственных и с учетом финансовой помощи), как правило, недостаточен для решения вопросов местного значения на должном уровне. В этих условиях более высокий уровень политической свободы местного самоуправления в Дагестане оказывается, за исключением ряда городов, не подкрепленным необходимыми ресурсами.

Таким образом, по совокупности политических и финансово-экономических критериев больше всего возможностей для развития местного самоуправления существует в Карачаево-Черкесии. Напротив, наихудшая ситуация сохраняется в Ингушетии. Остальные регионы представляют собой более сложные «промежуточные» случаи.

5. Процессы обновления и консолидации элиты

Важной тенденцией является постепенное **омоложение властной элиты** на Северном Кавказе, начавшееся в самое последнее время. Надо заметить, что *этот процесс во многом был стимулирован федеральным центром*, который стремится оживить процессы ротации в элите. На сегодняшний день в двух регионах – Чечне и Карачаево-Черкесии – работают самые молодые региональные руководители в России. Приход к власти Р.Кадырова в Чечне уже привел к формированию молодой команды, широко представленной в правительстве республики и администрации ее главы. С другой стороны, традиции медленного продвижения по карьерной лестнице, уважительного отношения к старшим создают устойчивые геронтократические тенденции. В сущности, их начал разрушать только федеральный центр (а также бурные процессы в Чечне), поскольку естественные процессы в этих регионах вели к самовоспроизводству сложившейся элиты и удержанию у власти «аксакалов».

В целом поколенческие изменения во властных элитах на Северном Кавказе происходят примерно в той же динамике, что и в стране в целом. Рассчитанный нами средний возраст членов региональных правительств (с учетом высшего должностного лица субъекта федерации) показывает, что процесс омоложения исполнительной власти действительно лучше продвинулся в Чечне (средний возраст 44 года), Карачаево-Черкесии (45 лет) и Ингушетии (47 лет), с оговорками – в Северной Осетии (49 лет). Верхушка исполнительной власти в остальных республиках старше: 51 год в Кабардино-Балкарии, 52 года в Дагестане. Именно в двух последних республиках медленнее всего менялась власть, дольше у руля оставались представители советской номенклатуры, бывшие партийные и советские руководители республик.

Интересно, что на муниципальном уровне процесс обновления и омоложения властной элиты идет отнюдь не быстрее, и застойные проявления по-прежнему для него характерны, в т.ч. в силу слабости самого этого уровня. Как правило, средний возраст муниципальных руководителей выше, чем чиновников регионального правительства (нами рассчитаны показатели для глав муниципальных образований, а также глав администраций, если используется модель сити-менеджера). Он составляет 45 лет в Карачаево-Черкесии, 47 лет в Чечне, 49 лет в Ингушетии, 52 года в Кабардино-Балкарии, 53 года в Дагестане и Северной Осетии.

Депутатский корпус в исследуемых регионах в целом старше, чем исполнительная власть. Только в Карачаево-Черкесии средний возраст депутатов составляет 47 лет. В Кабардино-Балкарии это – 50 лет, в Чечне и Ингушетии по 52 года, по 53 года в Северной Осетии и Дагестане (для предпоследнего созыва).

В целом, таким образом, омоложение властной элиты в большей степени затронуло Чечню и Карачаево-Черкесию, что соответствует и особенностям личностей их нынешних глав. С некоторым отставанием за ними следует Ингушетия. На другом полюсе пока остается Дагестан, хотя в его отношении уже нельзя сказать, что у власти там находится геронтократия.

В целом снижается доля тех, кто имел **опыт работы в органах власти в советский период**, в т.ч. в группе самих глав республик. В сущности, только Т.Мамсуров имеет опыт руководящей работы в годы СССР. Практически отсутствует советская элита в правительствах Чечни и Ингушетии. Выше ее доля в Кабардино-Балкарии и Северной Осетии, но и там она составляет порядка одной пятой, а также в Дагестане, где она приближается к 30%. Пожалуй, только в Дагестане прослеживается существенная доля тех чиновников, кто состоял в КПСС.

Процесс обновления элиты идет своим естественным ходом и ускоряется за счет кадровой политики федерального центра. Но остается актуальным вопрос о **профессионализме властной элиты**, к которому принято предъявлять много претензий.

Опыт работы в органах власти у чиновников различается очень сильно, и нельзя говорить ни о старых опытных командах, ни о молодых и талантливых. *В настоящее время отмечается переходный период смены поколений с довольно неустойчивым составом органов власти.* Хороший опыт работы в органах государственной и муниципальной власти, в среднем составляющий не менее 10 лет, характеризует правительства Дагестана, Кабардино-Балкарии и Северной Осетии. В трех остальных республиках правящие команды гораздо менее опытные. На местном уровне доля опытных руководителей еще ниже, и выделяется только Дагестан.

Постепенно растет доля чиновников, получивших первое экономическое образование, что в целом можно считать позитивной тенденцией. Их доля наиболее велика в Кабардино-Балкарии и Дагестане. Остается существенной унаследованная от советского периода повышенная доля тех, кто получил техническое или аграрное образование. «Технарей» особенно много в правительствах Карачаево-Черкесии, Северной Осетии, Чечни. Аграрии по первому образованию в силу сложившейся традиции хорошо представлены во власти Кабардино-Балкарии, особенно на муниципальном уровне.

Растет доля чиновников, имеющих ученые степени. Их доля, насколько можно судить по доступным данным, приближается к половине состава правительств Дагестана, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии, где, кстати, сами чиновники «в среднем» являются более опытными.

Таким образом, с оговорками республики можно разделить на две половины, исходя из опыта и профессионализма их властной элиты. Более старые, опытные чиновники, многие – с советской закалкой характерны для Дагестана, Северной Осетии и Кабардино-Балкарии. В этих же регионах больше чиновников с экономическим образованием и учеными степенями. Молодое и менее опытное поколение доминирует во власти Чечни, Ингушетии и Карачаево-Черкесии.

Но во всех регионах отмечается преобладание клиентельных принципов формирования властной элиты над принципами рекрутирования на основе профессиональных качеств. Обновление элиты не всегда приводит к снижению коррупции (только в Ингушетии власти пытались продемонстрировать обратное, и удалось это лишь отчасти, поскольку ряд скандалов и неприятных слухов возник уже вокруг новых чиновников).

Степень консолидации элиты очень сильно зависит от частоты сменяемости глав республик, сложности этнической структуры, наличия субэтнических и/или клановых противоречий. На протяжении всей постсоветской истории низкой была консолидация элиты в Дагестане и Карачаево-Черкесии, где политическая конкуренция имеет особенно острый характер и часто принимает публичные формы. На среднем уровне находится консолидация элиты в Ингушетии, что объясняется множественностью кланов и сменяемостью глав республик. Высокий уровень консолидации элиты достигнут в Северной Осетии, Кабардино-Балкарии и Чечне, несмотря на относительно небольшой срок правления их руководителей, но благодаря жесткой и целенаправленной их политике.

В целом властная элита находится в весьма неустойчивом состоянии. Не складывается и устойчивый депутатский корпус, где исключение составляет только Дагестан. Во всех остальных регионах на последних выборах состав депутатского корпуса обновился более чем наполовину, а в Кабардино-Балкарии более чем на 60%. Постоянно работают механизмы перехода из власти в бизнес и обратно, часть элиты уезжает в Москву и другие регионы или возвращается обратно. Все эти процессы как раз и объясняются клиентельными механизмами формирования органов власти, когда любая смена чиновников по цепочке влечет за собой частичную ротацию подконтрольных им властных органов. Таким образом, процессы обновления элиты и частой смены чиновников и депутатов не имеют ярко выраженного качественного измерения, не

влекут за собой повышение качества управления, а зачастую создают впечатление постоянной чехарды, обусловленной личными и узкогрупповыми интересами. При этом в каждом регионе существует высокая вероятность деконсолидации элиты, поскольку ее единство обеспечивается авторитарными методами и/или персональным влиянием личности действующего главы в условиях структурно весьма сложной социальной среды, разделенной по этническому, клановому (тейповому) и земляческому признакам.

6. Характер и основания региональных партийных систем

Формирование региональных партийных систем на Северном Кавказе, как показало исследование, в постсоветский период прошло ряд этапов. Для начала 1990-х гг. был характерен резкий рост активности националистических движений. В случае Чечни такому движению даже удалось захватить власть в регионе. В то же время встраивание республик Северного Кавказа в российскую партийную систему, формируемую в процессе думских выборов, проходящих в том числе по партийным спискам с 1993 г., привело к складыванию партийных предпочтений у жителей республик и заставило местные элиты определяться в своем отношении к общероссийским партиям и движениям.

Наиболее важной составляющей электорального процесса на первом этапе конкуренция между лояльными власти партиями и движениями с одной стороны и КПРФ с другой. Причем общественная поддержка КПРФ находилась на очень высоком уровне во всех республиках, кроме Ингушетии (а также Чечни, где развивались свои процессы). Республиканские элиты со своей стороны тяготели к поддержке партий и движений, наиболее близких к федеральной власти, но при этом имевших скорее центристскую, более консервативную направленность, чем либеральную. В частности, на выборах 1993 г. значительная часть элиты поддержала Партию российского единства и согласия (например, в Кабардино-Балкарии), а в 1995 г. симпатиями элиты пользовался НДР.

По мере закрепления республиканских элит у власти и повышения их влияния на избирателей усиливается борьба между «партией власти» (в ее разных вариантах в зависимости от текущей конъюнктуры) и КПРФ, которая с разными результатами проходит на уровне регионов в целом и отдельных районов и городов, приводя к существенным различиям в результатах голосований. При этом с каждой новой избирательной кампанией, как правило, позиции «партии власти» усиливаются. Это ярко продемонстрировали выборы 1999 г., на которых в ряде регионов очень большую поддержку получил ОВР (например, в Ингушетии). В то же время основная часть элиты продолжает дистанцироваться от партий, выбирая своих фаворитов, исходя из текущей политической конъюнктуры в федеральном центре.

Резкие изменения в партийных системах на Северном Кавказе происходят в 2000-е гг. с созданием партии «Единая Россия». Демонстрируя лояльность центру, основная часть властной элиты поддержала эту партию. С тех пор и до настоящего времени отмечается резкий рост уровня институционализации партий в политической системе республик Северного Кавказа. Но этот процесс развивается, в сущности, в интересах только одной партии – «Единой России».

Одной из важнейших характеристик институционализации партий становится **вступление в ряды «Единой России» всех глав регионов Северного Кавказа**. Не был членом партии на момент вступления в должность глава Ингушетии Ю.Евкуров, который затем вступил в партию.

Правда, как и по России в целом, **состав руководства региональной исполнительной власти** не имеет ярко выраженного партийного характера, и в нем члены «Единой России» соседствуют с беспартийными. По нашим расчетам на основе доступных данных, члены «Единой России» составляют около половины или немного больше в правительствах Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии и Дагестана. В Северной Осетии явное преимущество сохраняют беспартийные. По Чечне и Ингушетии надежных данных о членстве чиновников в партии, позволяющих делать выводы, к сожалению, нет.

Так или иначе, *процесс партизации затронул не только корпус глав регионов, но и руководящий состав региональных правительств, однако, далеко не полностью, и формирование региональных правительств на партийной основе не проводится.* Скорее,

часть чиновников делает выбор в пользу вступления в партию для демонстрации своей лояльности и ускорения своей политической карьеры, но обязательной нормой это не является.

Переход на обязательную смешанную систему при проведении выборов в региональные законодательные собрания привел к резкому росту **влияния института партий в республиканских парламентах**, которые ранее формировались на преимущественно непартийной основе (очень ограниченное влияние имела КПРФ, часть элиты поддерживала «партии власти» типа НДР). Важно отметить, что *республики Северного Кавказа резко и быстро изменили свою избирательную систему, что во многом объяснялось практикой демонстрации лояльности к тем тенденциям, которые задает федеральный центр*. Большинство республик перешло на полностью пропорциональную систему: Кабардино-Балкария, Ингушетия, Чечня, Дагестан. Только Карачаево-Черкесия и Северная Осетия предпочли, как и большинство регионов России, смешанную систему с примерно равным количеством депутатов, избираемых по спискам партий и в мажоритарных округах. Во всех республиках, кроме Северной Осетии, выборы по партийным спискам прошли уже два раза, что способствовало закреплению основ новой партийной системы.

В изменившихся институциональных условиях практически вся элита и политические активисты должны были сделать выбор в пользу той или иной партии. В условиях быстрого формирования «Единой России» и ее доминирования на выборах, а также зависимости регионов от центра именно эта партия привлекла главное внимание элиты.

В условиях смешанной системы, которая действует в двух республиках, еще сохраняется определенная возможность для прохождения в парламенты беспартийных политиков и/или самовыдвиженцев (иногда самовыдвиженцы являются членами партий, но не выдвигаются от партий, если возникают противоречия с партийным руководством: такие случаи отмечались на прошлых выборах в Карачаево-Черкесии). В то же время в самом парламенте «независимые», чтобы не остаться на периферии парламентской деятельности, вступают во фракции, обычно – «Единой России». К примеру, в Карачаево-Черкесии из 36 округов в 14 победу одержали самовыдвиженцы, что формально свидетельствовало о более низком уровне институционализации партий в партийной системе этой республики. Но из 14 самовыдвиженцев 8 вступили во фракцию «Единой России», 4 – «Справедливой России», только двое не вошли во фракции. В Северной Осетии самовыдвиженцы выиграли в 9 округах из 35. Из них трое вступили во фракцию «Единой России», двое пополнили фракцию «Справедливой России», четверо остались вне фракций.

В условиях полностью пропорциональной системы абсолютно все депутаты входят в партийные фракции (хотя не все являются членами партий). При смешанной системе, как показано выше, лишь считанные депутаты остаются вне фракций. Большинство «независимых» примыкает к «Единой России», некоторые – к «Справедливой России».

Процесс институционализации партий на Северном Кавказе продвинулся достаточно далеко и на муниципальном уровне, где довольно широко распространена пропорциональная система. Ее внедрение, как правило, поощрялось региональными руководителями или же было обусловлено стремлением местных глав структурировать партийную систему в своих интересах.

На данный момент выборы по партийным спискам на местном уровне не используются только в Чечне. В республиках со смешанной избирательной системой на региональном уровне выборы по спискам на муниципальном уровне сведены к региональным столицам – Черкесску и Владикавказу. Напротив, в Ингушетии при формировании органов местного самоуправления в 2009 г. было принято решение о проведении по спискам выборов во всех городских округах и муниципальных районах. В Кабардино-Балкарии выборы по спискам проводятся в городах – Нальчике, Прохладном,

Баксане. В Дагестане пропорциональная система используется примерно в половине муниципальных образований первого уровня, в т.ч. почти во всех городских округах.

В то же время важно отметить, что выборы по партийным спискам обычно понимаются на Северном Кавказе, как управляемый процесс. Если межпартийная конкуренция начинает, по мнению властей, выходить из-под контроля, то возможным становится возврат к мажоритарной системе. Такие примеры уже есть в некоторых муниципальных районах Дагестана.

При этом на муниципальном уровне партийные системы пока окончательно не сложились. Об этом свидетельствует достаточно большое количество беспартийных местных глав, победы самовыдвиженцев на выборах местных глав, доминирование беспартийных в некоторых муниципальных собраниях. Особенно неустойчивая ситуация в этой связи складывается в Дагестане, отчасти – в Карачаево-Черкесии и на выборах местных депутатов – в Северной Осетии. Доминирование «Единой России» на местных выборах в полной мере характерно для Чечни и, за счет пропорциональной системы, в Ингушетии. Только в этих регионах и еще в Кабардино-Балкарии можно говорить о высоком влиянии института партий на муниципальных выборах.

Таким образом, развитие института партий на Северном Кавказе было искусственно стимулировано распространением выборов по пропорциональной системе после 2003 г. При этом принадлежность в «Единой России» фактически стала механизмом консолидации элиты и обеспечения политического контроля. Более высокий уровень конкуренции в элитах влечет за собой развитие элементов многопартийности, а также сохранение значительного числа «независимых» политиков. Последнему способствует и относительно медленный процесс проникновения партий на муниципальный уровень.

При этом пропорциональная избирательная система стала пониматься на Северном Кавказе как по-своему выгодный политический механизм, соответствующий стремлению основных групп влияния к кулуарным договоренностям и определенным компромиссам. Получивший распространение отказ от выборов в мажоритарных округах на уровне регионов в целом и их столиц, по сути, стал механизмом снижения конфликтности в элитах, поскольку позволил элиминировать значение межличностной конкуренции, которая на Кавказе может приводить к дестабилизации, вплоть до вооруженных столкновений.

Можно выделить два сценария формирования партийных систем.

Сценарий с доминированием «Единой России» предполагает предварительные договоренности о распределении проходных мест между значимыми фигурами или же формирование представительного органа одной, ведущей группой влияния. На этот сценарий ставка делалась в Северной Осетии (другое дело, что он не был полностью эффективным из-за протестных настроений).

Сценарий более или менее управляемой многопартийности предусматривает распределение мест между партиями, которые или представляют разные группы местной элиты, или управляются из одного центра и обеспечивают видимость конкуренции. Данный сценарий является более распространенным хотя бы по той причине, что законодательство требует обязательного представительства не менее двух партий, а значит, управление выборами и структурированием партийной системы должно предусматривать наличие других лояльных партий. В этом качестве, например, в Чечне и Кабардино-Балкарии использовалась «Справедливая Россия», а в Ингушетии еще и ЛДПР. В наиболее ярком виде данный сценарий представлен в Дагестане, где причудливые и изменчивые партийные конфигурации на региональном и муниципальном уровне отражают особенности взаимоотношений в элитах.

В этой связи интересно развитие в некоторых регионах партий, которые на федеральном уровне слабы и идеология которых не имеет никакого отношения к деятельности их филиалов на Кавказе. В Дагестане и Карачаево-Черкесии определенные

кланы способствовали успешному развитию партии «Патриоты России», которая получила представительство в республиканских парламентах, а в Дагестане еще и очень успешно участвовала во многих муниципальных кампаниях. Кроме того, в Дагестане по тем же причинам сформировала развитую сеть своего влияния партия «Правое дело». *Таким образом, не столько идеологии или общественная активность, сколько различающиеся клановые интересы или же гибкая тактика властной элиты влекут за собой формирование на Северном Кавказе основ многопартийности.*

Однако, при всей неизбежности развития в республиках Северного Кавказа элементов многопартийности формирующиеся там партийные системы отличаются ясно выраженным доминированием «Единой России». Об этом свидетельствуют проведенные нами расчеты эффективного числа партий и его динамики. Эти расчеты показывают, что эффективное число партий (по Х.Молинару), рассчитанное на основе результатов выборов, едва превышает единицу, а эффективное число парламентских партий (расчеты на основе долей их фракций в депутатском корпусе) и того меньше, практически равняясь единице. Причем данный показатель еще и снижается в сравнении с предыдущими выборами.

Во всех республиканских парламентах «Единая Россия» располагает квалифицированным большинством, имея две трети мест. Доля ее фракции в депутатском корпусе достигает 90% в Чечне. Наименьшей эта доля является в Дагестане – 69%. В остальных республиках она находится в пределах от 70 до 80%: 72% в Кабардино-Балкарии, 74% в Северной Осетии, 78% в Ингушетии и 80% в Карачаево-Черкесии.

Число партий, представленных в региональных парламентах, правда, существенно различается. В Чечне это всего лишь две партии, а в Дагестане – пять. В Кабардино-Балкарии и Ингушетии заградительный барьер преодолели четыре партии, в Карачаево-Черкесии и Северной Осетии – три. Как видно, в трех регионах партийная система все-таки носит урезанный характер по числу парламентских партий, в сравнении с общероссийской.

При этом состав парламентских партий тоже существенно отличается от общероссийского. Неудивительно, что из него чаще всего выпадает ЛДПР, которая представлена только в Ингушетии и Кабардино-Балкарии, и то благодаря поддержке региональной власти. «Справедливая Россия» не смогла преодолеть заградительный барьер в Карачаево-Черкесии (но провела ряд одномандатников). КПРФ не удалось пройти в парламент Чечни. В то же время неудачи парламентских партий федерального уровня отчасти компенсируют успехи «Патриотов России» (Дагестан, Карачаево-Черкесия) и «Правого дела» (Дагестан).

В любом случае, однако, формальное разнообразие партийного представительства на региональном уровне сочетается с крайне малым числом депутатов от соответствующих партий. Например, КПРФ провела по спискам шестерых депутатов в Кабардино-Балкарии, Северной Осетии и Дагестане, четырех депутатов в Карачаево-Черкесии (еще один прошел по округу), двух в Ингушетии. В процентном отношении это означает 9% депутатского корпуса в Северной Осетии, 8% в Кабардино-Балкарии, 7% в Дагестане, Карачаево-Черкесии, Ингушетии. Очевидно, что влиять на процесс принятия решений коммунисты не в состоянии.

«Справедливая Россия» провела в Дагестане 13 депутатов (14% депутатского корпуса), в Кабардино-Балкарии девять депутатов (12,5% депутатского корпуса), четырех депутатов в Северной Осетии (фракция составила шесть депутатов, или 9% депутатского корпуса) и Чечне (10% депутатского корпуса), двух в Ингушетии (7%). За счет одномандатников эта партия сформировала фракцию в парламенте Карачаево-Черкесии из шести депутатов (8% депутатского корпуса).

ЛДПР представлена пять депутатами в Кабардино-Балкарии (7% депутатского корпуса) и тремя в Ингушетии (11%). «Патриоты России» получили четыре места в парламенте Карачаево-Черкесии (5% депутатского корпуса) и восемь в Дагестане (9%).

«Правое дело» в Дагестане представлено одним депутатом, который получил мандат по новому федеральному законодательству, поскольку партия набрала чуть более 5%.

Таким образом, представительство других партий в парламентах республик обычно не превышает 10% от всего депутатского корпуса. Относительно крупными можно признать разве что фракции «Справедливой России» в Кабардино-Балкарии и Дагестане. У этой партии и КППРФ наиболее распространенным является и само представительство в парламентах различных республик, в то время как у остальных оно наличествует гораздо реже.

Различаются **роли партий в формирующихся системах**, причем одни и те же партии могут играть различные роли в разных регионах.

КППРФ опирается на поддержку оставшейся части электората, который, напомним, в 1990-е гг. был очень большим и зачастую – превосходящим электорат всех прочих партий. Но важно отметить, что и КППРФ стремится к сотрудничеству с властями, считая, что прагматическая политика в условиях Северного Кавказа скорее позволит обеспечить парламентское представительство, чем жесткая критика властей. Например, в Северной Осетии КППРФ сохраняет более высокий, чем в других республиках уровень электоральной поддержки, чаще критикует власти. Но при этом эксперты отмечают случаи ее договоренностей с властями и даже проведение по спискам КППРФ согласованных кандидатов. Достаточно лояльными являются отношения властей и КППРФ в Кабардино-Балкарии.

Напротив, дистанцирование от власти создает риски непрохождения в парламент, что уже дважды демонстрировала ситуация в Дагестане, где коммунистам приходилось протестовать против попыток объявить результат, в соответствии с которым партия не преодолевала заградительный барьер. В Чечне на последних выборах о прохождении КППРФ не было и речи, тогда как на предпоследних выборах ее список устраивал власти республики, и мандаты были получены. В Карачаево-Черкесии в условиях оппозиционной риторики КППРФ у партии оказался большой запас прочности, чем в Дагестане, но после выборов отношения были урегулированы - с выделением КППРФ поста руководителя одного из комитетов в Народном собрании.

Таким образом, КППРФ в региональных партийных системах балансирует между оппозиционностью и лояльностью властям и чаще склоняется к последнему варианту. Низкий уровень ее оппозиционности объясняется утратой влияния на электоральный процесс, минимальными мобилизационными возможностями, что подталкивает партию к компромиссам с властями. В этих условиях ниша партийной оппозиции на Северном Кавказе фактически пустует.

«Справедливая Россия» выступает в роли партии, лояльной властям республики, т.е. второй версии «Единой России» (Чечня, Кабардино-Балкария, Ингушетия), или несколько более автономного объединения элит (Дагестан, Карачаево-Черкесия). Такое положение данной партии позволяет ей проходить в республиканские парламенты и создавать иногда значимые фракции. Но при этом никакого идеологически определенного лица партия не имеет. Характерны частые смены ее руководства, определяемые влиянием главы республики и меняющейся расстановкой сил.

В условиях низкой популярности среди кавказских народов ЛДПР или опирается на часть русского электората (Кабардино-Балкария), или полностью зависит от отношения властной элиты. При этом и в Кабардино-Балкарии прохождение партии в парламент было обусловлено санкцией главы республики. Особый казус с прохождением ЛДПР в парламент Ингушетии и далее – в муниципальные собрания целиком объяснялся решением прежнего руководства республики во главе с М.Зязиковым сформировать ЛДПР в качестве еще одной лояльной партии. В целом же ЛДПР не занимает значимого места в региональных партийных системах Северного Кавказа. Элиты в ее развитии не заинтересованы, а собственные попытки (как в Северной Осетии) малоуспешны в условиях крайне низкой общественной поддержки.

В то же время структурная сложность элиты может приводить к развитию других партий, если определенные группы не добиваются искомого влияния в структурах «Единой России» и «Справедливой России». Это показали случаи развития структур «Патриотов России» в Дагестане и Карачаево-Черкесии и «Правого дела» в Дагестане. В Карачаево-Черкесии этот процесс стимулировала группа Текеевых, в Дагестане – мэр Махачкалы С.Амиров. Интересно, что «Патриоты России» и «Правое дело» при наличии финансовой поддержки и опоры на местные элиты весьма активно и успешно участвовали и в муниципальных выборах в Дагестане в самых разных районах и городах.

Напротив, «Яблоко» крайне редко привлекало интерес элиты, а поддержку общества найти просто не сумело. Его редкие успехи все остались в прошлом и объяснялись ситуативным интересом части элиты (предыдущие выборы в парламент Ингушетии, выигранные муниципальные выборы в Сулейман-Стальском районе Дагестана).

Практика межпартийных договоренностей или зависимости партий от власти влечет за собой достаточно «мягкий», компромиссный сценарий межпартийных отношений. Это ярко демонстрирует **распределение руководящих постов в региональных парламентах.**

Самым лучшим примером консенсусной политики является Кабардино-Балкария, где согласие властей республики на формирование четырехпартийного парламента привело к тому, что все партии получили руководящие посты в парламенте. В Дагестане в формально правящую коалицию вошли «Справедливая Россия» и КПРФ (за ее пределами остались «Патриоты России» и «Правое дело»). В Карачаево-Черкесии, как уже сказано, один комитет достался коммунистам (не получили руководящие посты «Патриоты России» и «Справедливая Россия»).

Таким образом, видно, что *в рамках консенсусной политики власти достаточно часто заигрывают с КПРФ, стремясь нейтрализовать ее оппозиционность.* В Северной Осетии партийная система является более поляризованной, но лидер коммунистов занимает пост заместителя председателя одного из комитетов. Передача руководящих постов «Справедливой России» тем более отражает ее тесные отношения с властями. Впрочем, слабость и аморфность организаций «Справедливой России» не позволяет ей самой реализовать другой сценарий, т.е. стать подлинно оппозиционной партией, если ее не включают в правящую коалицию (Северная Осетия, Карачаево-Черкесия).

В то же время в трех республиках – Чечне, Ингушетии и Северной Осетии власть в парламентах полностью монополизирована «Единой Россией». Причем в первых двух случаях депутаты от остальных партий были лояльны властям, и их не включили в руководство, посчитав слишком слабыми и зависимыми фигурами. Поэтому возможна ситуация, когда собственные интересы партий-сателлитов практически отсутствуют, и с ними не считают нужным считаться. В Северной Осетии две оставшиеся партии от властей несколько дистанцированы (хотя и участвуют в переговорных процессах с ними), и «Единая Россия» просто реализует свое право доминирующей партии на полную власть в парламенте.

Из вышесказанного ясно, что **формирование партийных структур** на Северном Кавказе в основном происходит при активном участии элиты, отражая ее этническую, клановую и др. структуру. При этом, в соответствии с законодательством, все партии обязаны формировать достаточно массовую членскую базу, что приводит к мобилизации элитами зависимых от них граждан и создает систему формального, завышенного членства в партиях.

Формирование партий снизу, на основе идеологических мотиваций определенных социальных групп относится только к случаю КПРФ, которая в 1900-е гг. на фоне резкого ухудшения социально-экономической ситуации и кризиса межнациональных отношений обладала действительно массовой поддержкой. В настоящее время членская база КПРФ очень сильно сократилась, в целом коррелируя с уровнем развития

прокоммунистических настроений и устойчивостью партийного актива. По имеющимся данным, в Дагестане она превышает 5 тыс. чел., в Северной Осетии – три тыс., в Кабардино-Балкарии составляет около 2 тыс., а в Карачаево-Черкесии – менее 1 тыс. Крайне слаба КПРФ в Чечне и Ингушетии, у репрессированных народов, где она никогда не пользовалась широкой поддержкой (ее организации превышают по численности 300 чел. в каждой из этих республик).

В некоторой степени принцип формирования партий снизу актуален и для ЛДПР (поддержка казачества, русского населения), но на Северном Кавказе в республиках он не смог создать устойчивую и массовую поддержку этой партии.

Самым действенным механизмом является формирование партий под прямым воздействием руководства республики. Этот сценарий в полной мере проявился в Чечне (в отношении «Единой России» и «Справедливой России»). Во всех регионах организации «Единой России» лояльны и подконтрольны главе республики. Отличается только степень этого контроля, а в этой связи и внутренняя структура, коалиционность «Единой России», включение в ее состав разных групп влияния.

Например, *смена главы республики обычно приводит к реформированию руководства и актива партии.* Это показал случай Ингушетии, где Ю.Евкуров поначалу не стремился к вступлению в партию, но затем принял решение взять «Единую Россию» под контроль и сам стал членом партии. Аналогично в Кабардино-Балкарии, Северной Осетии новые главы уже сравнительно давно взяли партию под свой контроль. *Более сложной является ситуация в Дагестане и Карачаево-Черкесии, где в силу множества этнических и клановых противоречий и частых смен главы республики «Единая Россия» представляет собой скорее коалицию элит, чем инструмент в руках главы республики.*

Очень важным процессом является *рекрутирование партийной элиты из бизнеса.* В таких республиках, как Дагестан и Карачаево-Черкесия, парламенты в основном сформированы бизнес-элитой (в особенности это относится к «Единой России» и «Справедливой России»). В меньшей степени, но достаточно хорошо эта тенденция выражена в Кабардино-Балкарии и Северной Осетии. Лишь полностью управляемое формирование парламента, как в Чечне и Ингушетии снижает роль бизнеса, поскольку тот, преследуя свои интересы, может временами выходить из-под контроля (кроме того, в этих двух республиках слаб и сам бизнес). Для «Единой России», разумеется, велика и *роль чиновничества* (регионального и муниципального), часть которого время от времени пополняет депутатский корпус.

Существенную роль в формировании партийного актива играет *социальная сфера – образование, здравоохранение и т.п.* В основном эта сфера ориентирована на «Единую Россию», по крайней мере, - в лице своих статусных представителей. Но в ней также традиционно представлена КПРФ, местами – «Справедливая Россия».

При формировании основы партийной системы важна *роль этнических размежеваний.* Обычно все партии стремятся к привлечению в свои ряды представителей различных национальностей, чтобы расширить свою социальную базу. «Единая Россия» имеет больше возможностей для того, чтобы сформировать достаточно сбалансированное представительство этносов в своих рядах. Но доступ к власти у различных этнических групп может сильно различаться. «Обиженные» этнические группы могут более активно стремиться в оппозиционные партии, как показывает пример КПРФ (повсеместная поддержка русских, поддержка южных народов Дагестана и лакцев, в Карачаево-Черкесии – абазин и ногайцев). У небольших партий обычно заметен сдвиг поддержки в сторону тех этнических групп, которые представляет их руководство и наиболее заметные депутаты (к этому особенно чувствительна «Справедливая Россия» в Дагестане).

В целом элиты оказывают решающее влияние на структуру партийной системы, в основе которой находятся отношения личной лояльности, клановость, этничность, землячество и другие подобные принципы. Идеологические размежевания являются вторичными или вовсе незначимыми. Их роль остается более высокой в Северной

Осетии. В то же время социальное недовольство может периодически приводить к росту поддержки оппозиционных партий, однако, чаще всего при условии их поддержки недовольными элитными группами.

7. Проблемы эффективности региональной государственной власти

Социально-экономическая ситуация в регионах Северного Кавказа была и остается неустойчивой. Примечательно, что глобальный финансово-экономический кризис мало повлиял на эти регионы, динамика развития которых сильно отличается от общероссийской и характеризуется существенными и постоянными изменениями, в некоторые годы – весьма резкими. *Такой неустойчивый и волнообразный характер развития данных регионов объясняется слабым развитием и низкой диверсификацией экономики, подверженностью конъюнктурным изменениям, имеющим годовые, а не более продолжительные циклы.* Региональная власть в этих условиях может, конечно, стремиться к управлению этой ситуацией, но не всегда способна как-то на нее влиять. *Высокая зависимость от федеральной помощи предопределяет скорее ориентацию региональных властей на выбивание денег из центра, чем на поиск возможностей для структурных изменений в экономике и ее более устойчивого развития.*

Позитивная экономическая динамика в последние годы характерна только для Дагестана. В этом регионе индекс физического объема ВРП составил в 2009 г. (здесь и далее используются данные Минрегиона) 107,9%, а индекс промышленного производства – 109,3% (в 2008 г. 112,7% и 114,8% соответственно). В остальных регионах ВРП в 2009 г. или снизился (Северная Осетия, Карачаево-Черкесия), или незначительно вырос. Промышленное производство упало в 2009 г. в Чечне и Ингушетии, а существенно выросло, помимо Дагестана, в Карачаево-Черкесии. Правда, надо отметить, что эти результаты были, как правило, лучше общероссийских, где произошло существенное снижение ВРП и промышленного производства. Зато в докризисные годы, когда по всей стране отмечался экономический рост, в отдельных регионах мог отмечаться существенный спад. Особенно резкие изменения динамики отличают регионы с самой слабой экономикой – Ингушетию и Чечню.

К числу острых социальных проблем относятся бедность и безработица, официальная статистика по которым, однако, свидетельствует об огромных различиях между рассматриваемыми регионами. Например, доля населения с денежными доходами ниже региональной величины прожиточного минимума в Ингушетии составила в 2009 г. 36,1% (по Чечне данных нет) и резко превосходила остальные регионы. Из официальных данных следует, что фактически побеждена бедность в Дагестане (9,2%), где она теперь ниже, чем у региона с более устойчивым и относительно низким по меркам Северного Кавказа показателем бедности – Северной Осетии (11,1%). Средние показатели характеризуют Кабардино-Балкарию и Карачаево-Черкесию (по 16,2%). Негативной тенденцией в 2009 г. стало снижение уровня реальной среднемесячной заработной платы в Чечне (причем снижение происходило и в 2008 г.) и Карачаево-Черкесии. В остальных регионах этот показатель вырос, а уровень бедности снизился (кроме Кабардино-Балкарии с незначительным ростом уровня бедности). Официально уровень бедности в Дагестане и Северной Осетии ниже среднего по стране.

Высочайшие показатели безработицы характеризуют Ингушетию (52,9%) и Чечню (35%), где она по официальным данным снижается (в 2007 г. составляла 53% и была выше, чем в Ингушетии). В остальных регионах показатели безработицы являются более умеренными, но везде они выше среднероссийских: 10,6% в Северной Осетии, 12,2% в Карачаево-Черкесии, 13,2% в Дагестане и 14,4% в Кабардино-Балкарии.

О слабом развитии экономики, несмотря на все положительные тенденции в некоторых из них (прежде всего в Дагестане, хотя его статистика, по мнению части экспертов, вызывает сомнения), свидетельствует сохраняющаяся **высокая степень зависимости республик от федеральной финансовой помощи**. По данным, которые приводит Минрегион, во всех республиках в 2009 г. более половины бюджетных доходов

поступало из федерального бюджета. Правда, позитивной тенденцией можно признать *снижение уровня зависимости*. Такая политика, например, наиболее последовательно проводится властями Кабардино-Балкарии, которая в последние годы отличается наиболее высоким уровнем финансовой самостоятельности. В 2009 г. снизилась зависимость от центра не только Кабардино-Балкарии, но и Северной Осетии (второй по уровню самостоятельности), Карачаево-Черкесии, Ингушетии, Чечни. Любопытно, что существенный рост зависимости произошел как раз в Дагестане, который формально демонстрирует самую высокую экономическую динамику. Поэтому вряд ли можно говорить о результативности социально-экономической политики в этой республике.

В условиях сложной и неустойчивой социально-экономической ситуации в республиках Северного Кавказа должны предъявляться особые требования к эффективности региональной власти. Поскольку основная часть денег поступает из федерального центра, требуется очень высокое качество бюджетного процесса, прозрачное и целевое расходование средств. При всех различиях между республиками качество проводимой властями бюджетной политики пока очень далеко от идеального.

Приведем в этой связи результаты мониторинга качества бюджетной политики, который проводит министерство финансов. Ни в одной из республик Северного Кавказа в 2009 г. Минфин не признал качество бюджетного процесса высоким. Во всех регионах, кроме Кабардино-Балкарии, которая больше всех стремится к повышению качества своей финансовой политики, отмечены нарушения бюджетного законодательства. Но при этом качество бюджетного процесса в Кабардино-Балкарии все равно признано низким, как и в Чечне, Ингушетии, Карачаево-Черкесии. Надлежащим, т.е. средним Минфин считает качество бюджетного процесса только в Северной Осетии и Дагестане, но в обоих регионах все равно отмечены нарушения бюджетного законодательства. Таким образом, общей почти для всех республик проблемой является плохая нормативная база, что, кстати, не в последнюю очередь связано с отмеченным выше непрофессионализмом депутатского корпуса.

Признаком несбалансированной финансовой политики властей является и повсеместный дефицит региональных бюджетов, отмеченный по итогам 2010 г. По расчетам, основанным на официальной статистике Минфина, дефицит достиг 10,1% в Северной Осетии, 9,3% в Ингушетии и 6,9% в Карачаево-Черкесии. Сравнительно небольшим он оказался в Чечне (1,4%), Дагестане (2,6%) и Кабардино-Балкарии (3,1%). В 2009 г. бюджеты были дефицитными во всех республиках, кроме Кабардино-Балкарии (профицит 0,9%). Причем в Северной Осетии он и тогда был очень большим и достигал 12,9%. Чечня в 2010 г. хотя бы резко снизила дефицит бюджета, который в 2009 г. достигал 11,9%. Заметим, что в 2008 г. бюджеты республик в целом были лучше сбалансированными, небольшой дефицит отмечался только в Чечне и Кабардино-Балкарии (тогда была другая крайность – профицит в 42,9% в Ингушетии, которая, видимо, не успела воспользоваться всей федеральной помощью, что тоже является признаком низкого качества бюджетного процесса). В 2007 г. дефицитным бюджет был только в Северной Осетии, а в 2006 г. – в Карачаево-Черкесии и Ингушетии.

Таким образом, финансовую политику властей на Северном Кавказе нельзя признать эффективной. Причем невозможно выделить даже регионы, где ее качество является сравнительно более высоким. Например, власти Кабардино-Балкарии явно работают над повышением качества своего законодательства и снижением зависимости от центра, но общее качество бюджетной политики все равно признается низким. Северная Осетия выглядит лучше в глазах Минфина, но ее отличает почти хронический дефицит бюджета. Самой несбалансированной ситуацией в сфере качества финансовой политики региональных властей следует признать, по нашей оценке, в Ингушетии и Карачаево-Черкесии.

Оценка эффективности региональной исполнительной власти проводится российским правительством уже несколько лет. Она в частности позволяет делать выводы и о том, **какие приоритеты расставляют региональные власти при расходовании средств**, и о том, **в какой мере региональные власти следуют правительственным установкам**, которые и являются «точкой отсчета» эффективности. Кроме того, социологические данные ФСО, используемые Минрегионом, позволяют еще и дать ответ на вопрос, **в какой мере граждане удовлетворены политикой властей в той или иной сфере**. При всех оговорках по поводу непрозрачной методики и репрезентативности исследований ФСО, а также по поводу обоснованности правительственных установок, собранные нами данные позволяют делать выводы об эффективности региональной власти, при условии правильного отбора и интерпретации данных.

Оценка эффективности региональной исполнительной власти, которой занимается Минрегион, при подведении итогов дает в целом неплохие результаты для республик Северного Кавказа. Например, в 2009 г. только Карачаево-Черкесия оказалась в конце списка, заняв 75 место. Напротив, Ингушетия даже вышла на 14 место. Остальные республики были в середине списка: Дагестан на 38 месте, Чечня на 39-м, Кабардино-Балкария на 40-м, Северная Осетия на 45-м. Но дело в том, что общая оценка в значительной степени основана на оценке эффективности расходования бюджетных средств, т.е. следования регионов тем нормативам, которые задает правительство. Эти нормативы, как правило, не учитывают региональную специфику и основаны на принципах сокращения определенных видов бюджетных расходов. С этой точки зрения к республикам Северного Кавказа больших претензий нет, но это свидетельствует не столько об эффективности власти, сколько о ее лояльности центру и готовности воспроизводить ту политику, которую центр проводит (тем более в ситуации, когда финансирует регионы все тот же центр).

В частности, в сфере здравоохранения по эффективности расходования бюджетных средств Ингушетия занимала в 2009 г. первое место в России, Дагестан – второе, а Чечня – третье. Хуже остальных выглядела Северная Осетия, находившаяся на 51 месте. В сфере образования Ингушетия была третьей в России, а Чечня – четвертой. Неэффективно с точки зрения правительства действовали власти Карачаево-Черкесии (76 место) и Кабардино-Балкарии (78 место). В сфере ЖКХ Ингушетия второй год подряд заняла первое место в России, Дагестан был десятым. Наихудшие результаты показала Карачаево-Черкесия (67 место). В сфере экономики и государственного управления Чечня вышла на 10 место, за ней на 11 месте следовала Кабардино-Балкария. Ближе к концу списка оказалась Карачаево-Черкесия (53 место).

Таким образом, с точки зрения федерального правительства и его требований власти Ингушетии и Чечни были весьма эффективными, но это скорее свидетельствует об их лояльности установкам центра, о подчинении центру в финансово-экономической сфере. Наихудшими оказались власти Карачаево-Черкесии, теперь уже бывшие.

Однако, на наш взгляд, необходим более предметный анализ эффективности региональной власти не с точки зрения правительственных нормативов, следовать которым власти республик научились, а с точки зрения тех индикаторов, которые позволяют судить о: 1) приоритетности определенной сферы в бюджетной политике; 2) ключевых показателях, характеризующих состояние дел в данной сфере; 3) удовлетворенности населения политикой властей в этой сфере.

Приоритетность **сферы здравоохранения** для региональных властей на Северном Кавказе является не самой высокой. Только в Чечне доля расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на здравоохранение оказалась немного выше среднероссийской (10,85% и 10,5% соответственно). В остальных регионах она была на уровне 8-9%, а в Северной Осетии – только 6,7%. Эти данные в целом соответствуют и результатам опросов об удовлетворенности населения медицинской помощью. Кроме Ингушетии, где этот показатель почему-то резко вырос до 52,3% (ранее 28,4%), нигде эта

удовлетворенность не превышала 50%. В Чечне она составила 38%. Минимальные показатели были получены в Северной Осетии (23,5%) и Карачаево-Черкесии (23,6%). Ниже среднероссийского уровня в 34,5% показатель был также в Кабардино-Балкарии (32%), а в Дагестане он совпал со среднероссийским.

При этом нельзя не отметить, что реальные данные о состоянии сферы здравоохранения, основанные на статистике наиболее репрезентативных показателей, рисуют скорее негативную картину. Уровень младенческой смертности был в 2009 г. ниже среднероссийского только в Кабардино-Балкарии, достигая очень высоких значений в Чечне и Дагестане.

Дополнительно можно обратить внимание на расходы региональных бюджетов на **физкультуру и спорт**. Как правило, они низки. Особое внимание этой сфере уделяют власти Чечни, а также Северной Осетии. В Чечне же отмечается и высокий уровень удовлетворенности населения условиями для занятий физкультурой и спортом (43,2%). Аналогичные данные были получены и из Ингушетии, но они подвергаются сомнению рядом экспертов. Минимальной является удовлетворенность населения развитием этой сферы в Карачаево-Черкесии (12,6%), где и расходы на нее – мизерные (0,3%).

В целом политика региональных властей в сфере здравоохранения нигде не может быть названа по настоящему эффективной, хотя формальные критерии, на которых основана официальная оценка, дают прямо противоположные результаты. Реально позитивным примером в этом ряду является разве что достаточно эффективная политика чеченских властей по развитию физкультуры и спорта.

Анализ ситуации в **сфере образования** дает не столь однозначные и противоречивые результаты. Доля расходов на образование (общее, начальное профессиональное и среднее профессиональное) в трех республиках заметно превосходит среднюю по стране – Кабардино-Балкарии, Северной Осетии и Дагестане. В Карачаево-Черкесии она немного выше средней. Явно отстают Чечня и Ингушетия. При этом удовлетворенность населения качеством общего образования ниже 50% только в Карачаево-Черкесии, а в Дагестане и Ингушетии она превышает среднероссийскую, достигая 66,5% и 71,7% соответственно. Вполне довольны образованием и в Чечне (59,8%). *Социологические данные скорее свидетельствуют о пониженных требованиях населения к образовательной сфере, чем об успехах властей. Хотя с формальной точки зрения можно утверждать, например, что политика властей в отношении сферы образования в Дагестане является наиболее эффективной, а в Карачаево-Черкесии – наименее эффективной.*

Политика властей в **сфере жилищно-коммунального хозяйства** неизбежно является затратной из-за в целом низкого качества инфраструктуры. Неудивительно, что доля бюджетных расходов на ЖКХ превышает среднероссийскую везде, кроме Кабардино-Балкарии. В Ингушетии она достигает 27,3% (при средних по стране 13,65%). При этом удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами низка. Она выше средней по стране в Ингушетии (25,8%), Дагестане (24,7%) и Чечне (23,7%). Эти данные соответствуют данным, например, о расходной политике властей той же Ингушетии. Хотя сохраняется вопрос об их достоверности, поскольку удовлетворенность населения действиями властей, по данным ФСО, в Чечне и Ингушетии весьма велика практически по всем критериям. С другой стороны, в Кабардино-Балкарии власти меньше внимания уделяют ЖКХ, и удовлетворенность населения именно там ниже всего (13,2%). *Так или иначе, но по имеющейся статистике политика властей Ингушетии в сфере ЖКХ является более эффективной, а Кабардино-Балкария, напротив, отстает.*

Показателем эффективности политики властей по **развитию инфраструктуры** может служить доля автомобильных дорог регионального подчинения, не отвечающих нормативным требованиям. Она является наиболее высокой в Чечне (80%) и Карачаево-

Черкесии (70%), а также превосходит 50% в Северной Осетии (51,6%)¹. Наиболее благополучная ситуация с дорогами регионального подчинения зафиксирована в Дагестане (14,8%).

Важной социальной функцией власти является **обеспечение правопорядка и безопасности граждан**, тем более в условиях Северного Кавказа с его фактором террористической угрозы. И хотя за эту сферу отвечают скорее федеральные структуры, ответственность сами граждане часто возлагают на региональную власть. Именно так ставится вопрос и при проведении оценки эффективности региональной власти (удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению безопасности граждан). Данные этого опроса за 2009 год свидетельствуют о том, что *только власти Чечни (где, напомним, МВД работает в тесной связке с региональными властями) получают поддержку граждан за свою работу по обеспечению их безопасности (на уровне 42,7%). Во всех остальных регионах отношение граждан к власти по этому направлению гораздо хуже*. Минимальный показатель отмечен в Северной Осетии (13,8%), ниже 20% он в Карачаево-Черкесии (19,2%), в остальных регионах составляет около 22% (Дагестан, Кабардино-Балкария) и 26% (Ингушетия).

При этом неудивительно, что расходы региональных бюджетов на правоохранительную деятельность все-таки сравнительно велики, и во всех регионах их доля превышает среднероссийскую. Меньше всего она в Карачаево-Черкесии (2,9%), где при этом плохая криминогенная ситуация, и низкая удовлетворенность граждан. Так, уровень криминогенности, по мнению опрошенных ФСО, в этой республике составил 61,7% (выше он был только в Ингушетии с 89,2%). В целом ситуация в сфере обеспечения безопасности граждан во всех республиках требует повышенного внимания властей. Уровень криминогенности, как его воспринимают граждане, везде выше среднероссийского и почти везде, кроме Дагестана, превышает 50%. В той же Чечне, при всем позитивном отношении граждан к политике властей, криминогенность в 2009 г. серьезно выросла с 33,8% до 52,4% (а в 2008 г. выросла в сравнении с 2007 г.). Отметим дополнительно, что в Чечне, Ингушетии и Дагестане граждане обеспокоены прежде всего проблемой терроризма, поскольку «обычная» преступность в этих регионах традиционно низка (в реальности она выше из-за того, что многие преступления не регистрируются, но все равно ненамного). Напротив, в Кабардино-Балкарии, Северной Осетии и Карачаево-Черкесии чрезмерно высоким остается общий уровень преступности, отражаемый статистикой зарегистрированных преступлений.

Таким образом, эффективность региональной власти в социально значимых сферах, на которые обычно и тратится основная часть бюджетных средств, является невысокой или просто низкой. Больше всего настораживает ситуация в сфере здравоохранения, внимание к которой является недостаточным, а состояние оставляет желать много лучшего. Позитивных примеров немного. К их числу можно с оговорками отнести политику властей Чечни в сфере обеспечения общественной безопасности и развития физкультуры и спорта, властей Дагестана в отношении сферы образования и дорожного строительства, властей Ингушетии в сфере ЖКХ. Больше всего нареканий вызывает политика властей Карачаево-Черкесии, где проблемы есть по всем направлениям. Есть и другие явные проблемы, например, дорожное строительство в Чечне, сфера ЖКХ в Кабардино-Балкарии, общественная безопасность в Северной Осетии и др.

В условиях финансовых проблем и невысокой эффективности региональной власти отдельного внимания заслуживает **политика региональных властей в отношении содержания бюрократического аппарата**. Доля соответствующих расходов бюджета в России в целом сейчас невелика (4,1%), и республики не отличаются столь сильно ни в ту,

¹ По России в целом показатель составляет 52,6%.

ни в другую сторону. Но бросается в глаза тот факт, что при явно неэффективной политике властей Карачаево-Черкесии, по состоянию на 2009 г., именно в ней эта доля была самой высокой – 5,8%. Повышенные показатели отмечались также в Северной Осетии (4,9%) и Ингушетии (4,4%). В других республиках власти вели себя скромнее при распределении бюджета.

Сложившаяся ситуация в целом отражена и в тех оценках, которые выставляют властям сами граждане. По данным на 2009 год в трех регионах удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти субъекта федерации была ниже среднероссийской, да и просто очень низкой: 22,2% в Северной Осетии, 24,7% в Дагестане и 24,8% в Карачаево-Черкесии. Причем в Дагестане и Карачаево-Черкесии этот показатель еще и существенно упал в сравнении с 2008 г. В Кабардино-Балкарии уровень удовлетворенности был средним (41%) и тоже снижался. Исключение составили только два «лояльных» своей власти региона – Ингушетия (70,3%) и Чечня (67,9%). В Ингушетии это был, судя по всему, эффект от смены крайне непопулярной прежней власти (в 2007 г. поддержка составляла при М.Зязикове 13,5%). В Чечне поддержка Р.Кадырова находится на высоком уровне, что подтверждают и эксперты. Правда, в 2007 г. удовлетворенность властью в Чечне достигала 76,8%.

В целом, хотя общество на Северном Кавказе и принято считать лояльным властям, уровень поддержки властей на поверку оказывается невысоким, и исключения вызваны формированием режима Р.Кадырова в Чечне и всплеском ожиданий в Ингушетии в связи с приходом Ю.Евкурова. Поддержка властей на Северном Кавказе по тем или иным направлениям ее деятельности намного ниже, чем тот ее уровень, о котором можно судить по официальным результатам выборов. Во многом это связано с низким уровнем развития социальной сферы и ЖКХ, за функционирование которых региональные и муниципальные власти несут наибольшую ответственность.

Далее рассмотрим особенности **инвестиционной политики** региональной власти на Северном Кавказе. По данным рейтингового агентства «Эксперт», только более крупный и экономически диверсифицированный Дагестан выделяется более высоким на общем фоне республик Северного Кавказа уровнем инвестиционного потенциала (35-е место в рейтинге 2009/2010 гг.). Остальные регионы находятся в конце таблицы: Северная Осетия (65-е место), Кабардино-Балкария (67-е место), Ингушетия (70-е место), Карачаево-Черкесия (72-е место), Чечня (78-е место).

В этих условиях инвестиционная политика региональных властей может приобретать критическое значение, поскольку ясно, что «сами» инвестиции в эти регионы не пойдут. Но ситуация с инвестиционными рисками была и остается одной из самых плохих в России во всех регионах, включая Дагестан. Ранг инвестиционного риска в лучшем случае позволил поставить Кабардино-Балкарию на 65-е место, а Северную Осетию – на 66-е. В остальных регионах ситуация с рисками еще хуже: Дагестан занимает 73-ю позицию, Чечня – 79-ю, Карачаево-Черкесия – 81-ю и Ингушетия – последнюю, 83-ю.

От усилий властей больше всего зависят две составляющих инвестиционного риска – законодательный и управленческий риски. Рейтинговое агентство «Эксперт» здесь выделяет только Кабардино-Балкарию, которая по законодательному риску вышла на 10-е место в России. Но управленческий риск остался достаточно высоким (59-е место). Некоторые положительные элементы в инвестиционной политике властей можно также обнаружить в Северной Осетии, которая занимает 36-е место по законодательному риску и 55-е по управленческому. Попытки улучшения инвестиционного законодательства отмечались в Ингушетии (48-е место по законодательному риску), но управленческий риск там предельно велик (82-е место). Явно негативной является ситуация в Дагестане при всем его инвестиционном потенциале (64-е место по законодательному риску и 63-е по управленческому), Карачаево-Черкесии (60-е и 77-е места соответственно) и Чечне (71-е и 72-е места соответственно).

Таким образом, о попытках проведения продуманной политики, нацеленной на улучшение инвестиционного климата, реально можно говорить только в отношении Кабардино-Балкарии и Северной Осетии. Наихудшая ситуация в этом смысле характеризует Чечню.

В то же время высокий инвестиционный риск в целом не позволяет пока изменить ситуацию и в республиках, которые характеризуются меньшим законодательным и управленческим риском. Именно Кабардино-Балкария испытала в 2009 г. наибольший спад физического объема инвестиций в основной капитал (без учета бюджетных средств): индекс составил 69,5% (причем спад был и в 2008 г.). Инвестиции упали в Северной Осетии (87,5%), Карачаево-Черкесии (77,1%), Чечне (72,2%). Их резкий рост в Ингушетии (150,1%) просто отразил крайнюю неустойчивость экономических показателей этой республики, этому росту предшествовал спад в 2008 г. (42%). Низкими остаются душевые объемы инвестиций, являющиеся минимальными в Ингушетии, Чечне и Кабардино-Балкарии.

Специфической особенностью ряда республик является высокая доля инвестиционных расходов в региональном бюджете (расходы в части увеличения основных средств). Дело в том, что в условиях плохого инвестиционного климата, региональные власти вынуждены тратить гораздо больше средств на инвестирование. Это показывают примеры Чечни и Ингушетии, где в 2009 г. 41,9% и 39,6% средств регионального бюджета пошло на увеличение стоимости основных средств. Значительной эта доля является и в Дагестане (24,3%). В остальных регионах данный показатель не столь велик, что коррелирует с более существенной ролью инвестиций от частного бизнеса, государственных корпораций и федерального бюджета.

Инвестиционная политика властей, как следует из нашего анализа, пока не приводит ни к каким качественным изменениям. Наличие инвестиционного потенциала, при всех рисках, остается более значимым фактором. В результате именно и только Дагестан отличается стабильным ростом инвестиций. И только в этой республике душевой объем инвестиций приближается к среднероссийскому (15187 и 22375,8 руб. на чел. соответственно). Вероятно, при наличии еще и продуманной инвестиционной политики властей эти показатели в Дагестане могли быть еще лучше.

В результате в регионах до сих пор практически отсутствуют крупные инвестиционные проекты, инициированные региональными властями. В той же Кабардино-Балкарии так и не удается решить проблему реанимации Тырнаузского ГОКа, ведущего предприятия сырьевого сектора экономики в советское время. Инвестиции обычно приходят из федерального бюджета и от федеральных же государственных корпораций («РусГидро» и др.). Крупный частный бизнес вкладывает свои деньги очень редко, среди немногих примеров – инвестиционная активность УГМК в Северной Осетии, «Синары» и «Евроцемента» в Карачаево-Черкесии, московской дагестанской диаспоры в Дагестане (С.Керимов). В любом случае во всех регионах речь идет о единичных проектах, а не о поставленной на поток политике привлечения инвестиций.

8. Возможности и ограничения политической модернизации. Рекомендации

Говоря о перспективах политической модернизации, прежде всего, рассмотрим **социальный и экономический потенциал для модернизационных процессов на Северном Кавказе.**

Одним из показателей модернизационного потенциала является уровень развития сферы высшего образования и науки. Развитие сферы высшего образования имеет критическое значение для модернизационных процессов. При всей своей формальности показатель численности студентов на 1000 чел. свидетельствует о состоянии этой сферы. Первые позиции занимает Северная Осетия (472 студента на 1 тыс. жителей), за которой с отставанием следуют Карачаево-Черкесия (412) и Дагестан (407). Три оставшихся республики характеризуются гораздо более тяжелой ситуацией с развитием высшего образования. В Кабардино-Балкарии данный показатель составляет 330, в Чечне – 263, а в Ингушетии – только 219.

Интересен и такой показатель, как численность аспирантов. Он был наиболее велик в Дагестане (1050), Северной Осетии (855) и Кабардино-Балкарии (651). В Карачаево-Черкесии данный показатель составил всего 250 человек, в Чечне – 142, а в Ингушетии – 80.

В то же время нельзя не учитывать, что качество высшего образования оценивается, как низкое, экспертами во всех республиках. Много говорят о коррупции в вузах, отсутствии мотивации у студенчества, плохом преподавании.

Научная сфера в республиках развита очень слабо. По числу исследователей, нормированному на число жителей (данные Росстата за 2009 год), выделяются в лучшую сторону две республики – Кабардино-Балкария (0,55) и Северная Осетия (0,53). От них отстает следующая пара регионов – Карачаево-Черкесия (0,39) и Дагестан (0,37). Наихудшими показателями не только по Северному Кавказу, но и по России в целом отличаются Чечня (0,23) и Ингушетия (0,13).

Число организаций, выполняющих научные исследования и разработки, является существенным в Дагестане (таковых 30, по данным Росстата за 2009 год), а также в Северной Осетии (15) и Кабардино-Балкарии (14). В худшую сторону выделяются Чечня (6), Карачаево-Черкесия (5) и Ингушетия (4). В Ингушетии минимальна и численность исследователей с учеными степенями (67). Низки показатели в Карачаево-Черкесии (168), несколько выше они в Чечне (286). В Северной Осетии данный показатель составляет 373, в Кабардино-Балкарии – 492, а в Дагестане – 992.

На основе собранных данных можно сделать вывод об очень неравномерном **научно-образовательном потенциале** республик Северного Кавказа. Сферу высшего образования можно признать более развитой в Дагестане и Северной Осетии, научную сферу – в Дагестане, Северной Осетии и Кабардино-Балкарии. По совокупности признаков выделяются Дагестан и Северная Осетия. Наихудший потенциал отличает Ингушетию, которую ненамного превосходят Чечня и Карачаево-Черкесия.

В экономической сфере, говоря о модернизации и ее потенциале, следует прежде всего учесть распределение населения между секторами экономики. Как известно, регионы Северного Кавказа в сравнительно небольшой степени были затронуты процессами урбанизации и индустриализации. Доля сельского населения до сих пор превышает 50% в Чечне, Ингушетии, Дагестане и Карачаево-Черкесии. Наиболее урбанизированной является Северная Осетия (35,6% сельского населения). Интересно, что в последние годы не отмечается явного тренда к увеличению доли городского населения. Наоборот, растет сельское население, доля которого выросла с 1990 г. примерно на 5 процентных пунктов в самых урбанизированных республиках – Северной Осетии и Кабардино-Балкарии, а также в Карачаево-Черкесии. В Чечне после распада СССР

произошел очень резкий рост доли сельского населения – с 52,2% в 1990 г. до 63,6% в 2009 г. В этой связи вообще сложно говорить об усилении модернизационных трендов, если общество становится еще более аграрным, если не по своей экономической деятельности, то хотя бы по месту проживания.

Еще одним показателем модернизационного потенциала может быть значение малых и средних предприятий, наличие которых свидетельствует о предпринимательской активности. По количеству таких предприятий на 1 тыс. чел. (данные Минрегиона) все республики очень сильно отстают от среднероссийского уровня (11,4). В Северной Осетии и Карачаево-Черкесии этот показатель равен шести, в Кабардино-Балкарии и Чечне – четырем, в Ингушетии – трем, а в Дагестане – всего лишь единице. Аналогично Карачаево-Черкесия и Северная Осетия отличаются более высокой долей занятых в этом секторе (19,4% и 19,1% соответственно), к ним приближается Кабардино-Балкария с 16,5%. Дагестан отстает с 13,3%, а в Ингушетии (8,6%) и Чечне (6,4%) показатели очень малы.

Значение малых предприятий в валовом региональном продукте является наиболее существенным и быстро растущим в Кабардино-Балкарии (24%), единственном регионе, превосходящем среднероссийские значения. Существенным можно также признать показатель Северной Осетии – 11,4%. В остальных регионах экономическое значение малых предприятий очень мало (9,5% в Чечне, 7,9% в Карачаево-Черкесии, по 4,9% в Ингушетии и Дагестане).

Особенностью многих республик Северного Кавказа является сохраняющееся огосударствление экономики, которое выражается в частности в большом количестве государственных и муниципальных унитарных предприятий. Число ГУПов особенно велико в Чечне, МУПов – в Дагестане (в Чечне и Ингушетии МУПов мало лишь потому, что там отсутствовало местное самоуправление). Дальше всего приватизация зашла в Карачаево-Черкесии (отличается небольшими показателями числа ГУПов и МУПов) и Кабардино-Балкарии (малое число ГУПов).

Таким образом, влияние малого и среднего бизнеса на Северном Кавказе остается низким. Единственным исключением стал случай Кабардино-Балкарии в 2009 г. с очень высокой долей продукции малых предприятий в ВРП. По совокупности признаков *предпринимательский потенциал* модернизации можно признать более высоким в Кабардино-Балкарии, Северной Осетии и Карачаево-Черкесии.

Рассмотрим инновационный потенциал данных регионов. Об инновационной активности, например, свидетельствует выдача патентов. По данным на 2009 год, выделялся только Дагестан (547 патентов). При этом в Ингушетии не было выдано ни одного патента, в Чечне – четыре. Немногим лучше была ситуация в Карачаево-Черкесии (19). О существенном числе патентов можно было говорить в Кабардино-Балкарии (65) и Северной Осетии (101). Число созданных передовых технологий в Дагестане составило 7, в Кабардино-Балкарии – одну. В остальных республиках передовых технологий статистикой зафиксировано ни разу после 2000 г. По числу используемых передовых производственных технологий тоже выделяется только Дагестан (1769). В Ингушетии их нет ни одной. Существенного результата добилась в 2009 г. Чечня (344 технологии), впервые появился этот показатель в Карачаево-Черкесии (59). В Кабардино-Балкарии он составляет 79, а в Северной Осетии – только 18.

Показатель инновационной активности организаций во всех республиках Северного Кавказа ниже среднероссийских 9,3%. Выше всех он в Дагестане (7,9%), от которого отстают Кабардино-Балкария (6,2%), Карачаево-Черкесия (5,6%) и Северная Осетия (5,5%). По Ингушетии и Чечни статистики нет, что, скорее всего, свидетельствует о фактическом отсутствии такой активности.

Итак, *инновационный экономический потенциал* и инновационная активность в регионах Северного Кавказа явно ниже средних по стране. Хотя как-то выделить на

общем фоне можно только Дагестан. В худшую сторону, очевидно, выделяется Ингушетия.

Культурный потенциал модернизации напрямую связан с процессами секуляризации. В настоящее время по всем оценкам экспертов на Северном Кавказе усиливается роль ислама, т.е. разворачивается противоположный процесс, когда религия повышает свое влияние на социальную жизнь. Исключение составляет Северная Осетия, где преобладает христианское население, а религиозность находится на достаточно низком уровне. В некоторых мусульманских республиках отмечается целенаправленная деятельность властей по распространению норм и культурных ценностей ислама, апелляция к традициям. Главным таким примером является Чечня. Существенная исламизация социальной жизни характеризует в настоящее время Ингушетию и Дагестан, где власти тоже предпочитают апеллировать к исламской традиции. При всей диверсификации мусульманского сообщества, которое делится на сторонников различных течений, каждое из них вносит свой вклад в процессы ретрадиционализации.

Таким образом, социокультурные процессы на Северном Кавказе в настоящее время характеризует традиционализация, а отнюдь не модернизация, основанная на секулярных ценностях. Это в свою очередь приводит к острым религиозным конфликтам между враждующими группировками. Эти конфликты подавлены в Чечне, где в то же время сверху формируются элементы исламского государства, а в Дагестане, напротив, продолжают разгораться, где высок уровень религиозной борьбы. Уровень секуляризации, по экспертным оценкам, выше в Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии, но и в этих регионах ислам стал важным социальным фактором.

В целом нельзя говорить, что в каком-либо регионе Северного Кавказа существует высокий социальный и экономический потенциал для модернизации. Налицо различия между регионами по степени развития различных составляющих этого потенциала. Однозначно негативно можно охарактеризовать ситуацию в Ингушетии, от которой ненамного отличается в лучшую сторону Чечня. Сравнительно благоприятной для модернизации на общем фоне можно признать Северную Осетию. Из «мусульманских» регионов сравнительно более высоким является модернизационный потенциал Кабардино-Балкарии.

Переходя к **политической модернизации** и анализируя ее перспективы, мы будем исходить из основанного на теоретических разработках представления о том, что политическая модернизация предполагает:

1. Распространение демократических процедур и рационализацию политического авторитета, наделение его рациональным типом легитимности.
2. Дифференциацию политических функций, деконцентрацию политической власти.
3. Повышение политической активности социальных групп с развитием многопартийности и проведением конкурентных выборов.

Наш анализ политических процессов и эволюции партийных систем показал, что движения по этим направлениям в сторону модернизации в регионах Северного Кавказа не происходит. Но нельзя говорить и о том, что откат от модернизации является необратимым, что предпосылки для политической модернизации полностью отсутствуют.

Демократические процедуры в республиках Северного Кавказа в настоящее время имеют очень ограниченное распространение и сильно искажены нарушениями на выборах. Тем не менее, возможности для их развития существуют - в виде межпартийной конкуренции на выборах региональных парламентов и множества муниципальных собраний, межличностной конкуренции на выборах глав местного самоуправления (Дагестан, Карачаево-Черкесия), в мажоритарных округах на выборах региональных

парламентов (Карачаево-Черкесия, Северная Осетия) и местных представительных собраний (кроме Ингушетии).

Конкурентность выборов на партийном уровне, конечно, очень низка. Но возможности для нее существуют и весьма часто проявляются на муниципальном уровне в Дагестане, а на региональном, пусть и в ослабленном варианте – в Северной Осетии. На персональном уровне в том же Дагестане и Карачаево-Черкесии на выборах местных глав, а также депутатов-одномандатников (в Карачаево-Черкесии) конкуренция может также быть весьма серьезной.

Конечно, существующая конкуренция, как показало наше исследование, чаще основывается на межклановых и межэтнических противоречиях. Тем не менее, даже такая конкуренция способствует политической мобилизации, заинтересованному вовлечению граждан в демократические процедуры. Широкое распространение выборов по партийным спискам резко повысило и интерес к партиям, хотя на данном этапе приверженность граждан к голосованию за определенные партии является очень ограниченной и неустойчивой (что показывают различия в голосовании одних и тех же территорий на выборах разных уровней и разных лет).

Политическая активность граждан пока находится на низком уровне, а данные об участии в выборах и членской базе партий носят недостоверный характер. В то же время следует отметить достаточно существенный уровень готовности граждан к участию в массовых акциях, если нарушаются их интересы. Массовые акции и обращения граждан в органы власти весьма распространены в Дагестане, проявляются в Ингушетии, Северной Осетии, Карачаево-Черкесии (данная активность в большей мере подавлена в Чечне и Кабардино-Балкарии). Получило распространение правозащитное движение (особенно в Ингушетии).

Следует также обратить внимание на деятельность граждан по созданию некоммерческих организаций, хотя у них может быть и разный профиль. Тем не менее, заметим, что число некоммерческих организаций, нормированное на число жителей, является наибольшим в Северной Осетии (3,4) и Карачаево-Черкесии (3,6). От них отстают Кабардино-Балкария (2,7) и Дагестан (2,4). Минимальные показатели отличают Ингушетию (1,5) и Чечню (1,1).

Дифференциация политических функций пока проявляется только в отношениях между региональной властью и местным самоуправлением, которое политически несколько автономно в Карачаево-Черкесии и Дагестане. Однако, разделение властей на региональном уровне на три ветви практически отсутствует.

В целом процессы демократизации и политической активизации граждан зашли несколько дальше в Дагестане, Карачаево-Черкесии и Северной Осетии. Специфической является ситуация в Кабардино-Балкарии, где выше нами отмечен неплохой модернизационный потенциал, но практически не развивается его политическая составляющая (только в управляемом виде партийной конкуренции на последних парламентских выборах). Меньше всего возможностей для политической модернизации существует в Чечне. В Ингушетии, при слабом социальном и экономическом потенциале, для политической модернизации все-таки есть возможности в виде наличия опыта гражданской активности.

Препятствием для политической модернизации является чрезмерная **бюрократизация общества**. Численность государственных служащих в отношении к численности населения очень велика в Чечне и Ингушетии (фактически это снижает безработицу, но, конечно, не может быть стратегическим курсом). Численность муниципальных работников особенно велика в Карачаево-Черкесии. В то же время в Дагестане и Кабардино-Балкарии в отношении к численности населения эти показатели достаточно умеренные.

Деятельность бюрократии в условиях Северного Кавказа не имеет выраженного инновационного характера. В частности, критерием дебюрократизации является передача

бюджетных услуг негосударственным и немunicipальным организациям. По данным Минрегиона, в четырех республиках этого вообще не происходит. Лишь в 2009 г. впервые бюджетные расходы на финансирование этих услуг появились в Дагестане и Северной Осетии. При этом существенными они стали только в Северной Осетии (4,4% бюджетных расходов, что меньше среднероссийского показателя).

Предоставление государственных (муниципальных) услуг в электронном виде производится только в Кабардино-Балкарии, которая в 2009 г. стала первым позитивным примером на Северном Кавказе (в электронный вид переведено подавляющее большинство предоставляемых услуг). Слабо развита бюджетная политика, проводимая по программно-целевому методу, с расходованием средств в рамках программ, хотя ее пытается поощрять федеральный центр. Медленное внедрение программно-целевого метода отмечается в Дагестане, Кабардино-Балкарии и Чечне, но и они сильно отстают от среднероссийских показателей. Как уже отмечалось, существуют большие проблемы с информационной открытостью органов власти, их интернетизацией, прозрачностью системы государственных закупок.

Деятельность региональной и муниципальной власти пока является скорее тормозящим фактором для политической модернизации - в связи с явным стремлением к политической монополии и авторитаризмом. Процессы обновления и омоложения властной элиты в их нынешнем виде и при данном кадровом составе и принципах рекрутирования элиты не ведут к росту ее профессионализма и инновационной деятельности.

Подводя итоги нашего исследования, прежде всего, отметим, что оно позволило выявить специфические особенности социальной среды и политического режима на Северном Кавказе, для которых характерно повышенное влияние межэтнических и клановых субэтнических взаимоотношений, а также существенное значение исламской религии и ее внутренних противоречий. Эти особенности существенно ограничивают формирование более устойчивой и современной политической и партийной системы, снижают вероятность успешной политической модернизации.

С другой стороны, было бы неверным рассматривать Северный Кавказ, как абсолютно уникальный регион, требующий всегда особых подходов или, тем более, не способный к модернизации в принципе. Республики Северного Кавказа, несмотря на новый рост влияния ислама, нельзя назвать классическим традиционным обществом, по образцу и подобию обществ во многих азиатских странах. При всей ретрадиционализации, общество на Северном Кавказе прошло уже через исторический этап советской модернизации с ее индустриализацией, урбанизацией и секуляризацией, и не может быть возвращено в исходное положение. К тому же ретрадиционализация и исламизация затрагивает далеко не все регионы и социальные группы.

Политические процессы на Северном Кавказе по многим своим особенностям представляют собой крайние и нередко запущенные формы аналогичных процессов, протекающих в других регионах России. Доминирование элит, жесткое управление политической сферой, манипуляции с партиями, семейственность во власти и бизнесе, снижение общественной активности и деполитизация общества, коррупция, ухудшение качества образования, все это отнюдь не является уникальной спецификой Северного Кавказа. По этой причине было бы ошибочным отрицать возможности встраивания Северного Кавказа в общероссийский модернизационный процесс и тем более – поощрять там традиционализм, как иллюзорную основу социальной стабильности. Напротив, именно отсутствие модернизации и ставка властей на т.н. «традиционный ислам» влекут за собой усиление социальных проблем региона и ужесточение внутриисламских конфликтов, рост популярности радикального ислама, представляющего собой по сути социальное протестное движение.

При всех ограничениях, связанных с сохранением на Северном Кавказе элементов традиционного аграрного общества и его реисламизацией, возможности и очаги для

модернизации существуют. В этой связи целесообразен ряд **рекомендаций для российских федеральных властей и органов региональной власти.**

Главнейший вопрос состоит в том, что только федеральный центр может в настоящее время стать стимулом модернизационных процессов, для чего требуется политическая воля и последовательность в его политике. Пока политика центра слишком часто стимулировала обратные процессы, исходя из задачи обеспечения лояльности местного общества и его элиты, а не переустройства существующих там порядков. Особый подход к Северному Кавказу, с нашей точки зрения, – это не политика особых льгот или заигрывания с элитами, а политика особых требований к региональной власти и другим политическим субъектам, зачастую – более высоких, чем в отношении других регионов. Стремление к лояльности и сохранению во власти неизбежно вынудит и сложившиеся элиты играть по новым навязанным центром правилам. Полная зависимость регионов от центра дает последнему карт-бланш для проведения преобразований на Северном Кавказе, но, конечно, учитывающих консерватизм и политические амбиции сложившейся там социальной среды.

В этой связи очень важно усилить контроль над деятельностью федеральных структур, таких как МВД и прокуратура, в части антикоррупционной деятельности, исключая случаи сращивания этих структур с региональными властями. Одновременно следует взять под контроль работу региональных счетных палат, не выполняющих свои функции. Действия федеральных правоохранительных и проверяющих органов должны иметь системный, а не выборочный и сезонный характер. С пониманием того, что коррупция поразила все сферы общества, их работа должна быть осторожной, постепенной, но публичной и целенаправленной, чтобы элита на Северном Кавказе сама поняла новые правила игры и начала изживать коррупцию. Важнейшую роль объективных информаторов федерального центра должны играть главные федеральные инспектора, влияние и независимость которых на региональном уровне сейчас слишком малы.

Одной из ключевых проблем является пассивность и несформированность гражданского общества, интерес которого к политической сфере резко понижен из-за неверия в возможность проведения честных выборов. Представляется необходимым отказаться от политики поощрения запредельных результатов «партии власти» на выборах в данных регионах и практики массовых фальсификаций. Для этого могут использоваться как неформальные установки федеральной власти, донесенные до этих регионов, так и масштабное использование института наблюдателей на выборах. Кроме того, в условиях повышения прозрачности и честности избирательного процесса гораздо проще будет принимать и планировать решения, связанные с блокированием неблагоприятных тенденций. В нынешних условиях реальные умонастроения граждан и их электоральное проявление остаются просто неизвестными.

В сфере разделения властей целесообразно уделить особое внимание судебной реформе и формированию судейского корпуса, соответствующего необходимым квалификационным требованиям и не зависимо от столь сильно от местных властей. Это означает, в частности, решение вопроса о финансировании органов судебной власти при участии федерального центра, более активного участия квалификационных коллегий в подборе и назначении судей, особенно – руководителей верховных судов республик. Целесообразно окончательно отказаться от практики, когда председатель Верховного суда является фигурой, которую лоббирует глава республики и которая обязательно должна представлять титульную национальность.

Также в сфере разделения властей необходимо усиление роли региональных парламентов. Целесообразно создать возможности для их эволюции из органов, выполняющих представительские функции для местных элит, в профессиональные законотворческие органы. Полезным в этой связи будет существенное увеличение доли депутатов, работающих на постоянной (профессиональной) основе.

Крайне значимой является работа над повышением прозрачности региональной власти, особенно – региональной исполнительной власти. В регионах Северного Кавказа особенно полезными будут действия, направленные на формирование основ электронного правительства, стимулирование повышения информационной открытости официальных сайтов и проведения госзакупок, предоставления государственных услуг в электронном виде. Необходимо совершенствование обратной связи власти и общества, в частности – повышение качества работы с обращениями граждан.

Очень важную роль в процессах демократизации может сыграть местное самоуправление, для развития которого существуют хорошие социальные предпосылки. В этой связи следует поддерживать институт выборных глав местного самоуправления и внедрять его в тех республиках, где он отсутствует. Одновременно следует рассмотреть возможности для повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований.

В отношении партийной системы распространение выборов по партийным спискам в целом способствует ее укреплению, но проблемой является неравное положение партий и фальсификация выборов, о чем сказано выше. Предпосылки для развития многопартийности в республиках Северного Кавказа существуют не меньшие, чем в остальных регионах страны, речь скорее должна идти о постепенном изменении ее основы, т.е. снижении роли этнических расколов. Важной практикой является повсеместное и обязательное распределение руководящих постов в представительных собраниях между всеми представленными партиями. Целесообразно снижение заградительного барьера до 3-4%. Важным и необходимым процессом является распространение выборов по партийным спискам на максимально большое количество муниципальных образований. В то же время не следует навязывать полностью пропорциональную систему, которая может вырождаться в простое распределение проходных мест и подавляет процесс формирования политического актива на местах в условиях межличностной конкуренции на выборах в мажоритарных округах. Смешанная система больше отвечает потребностям формирования сбалансированной партийной системы, чем чисто пропорциональная.

Процессы обновления элиты могут быть стимулированы дальнейшим использованием практики кадровых резервов. Необходимостью является формирование кадровых резервов не по клановому принципу, как это происходит, а на основе профессиональных данных и объективной экспертизы кандидатов.

В работе органов региональной и муниципальной власти главное внимание следует уделять развитию социальной сферы и ЖКХ с точки зрения качества предоставляемых ими услуг, а не строгому соблюдению правительственных нормативов, зачастую имеющих целью урезание социальных расходов, и которым власти на Северном Кавказе как раз научились следовать. Во многих случаях оправданным будет целевое федеральное финансирование объектов образования, науки и здравоохранения, поскольку региональные и местные власти не могут обеспечить их на достойном уровне. Подобные расходы обязательно должны быть предусмотрены в федеральных целевых программах и других расходных программах федерального бюджета. В целом практика прямых инвестиций со стороны федерального бюджета, государственных корпораций и крупного частного бизнеса федерального уровня на данном этапе является наиболее перспективным способом решения многих социальных и экономических проблем республик Северного Кавказа.