

Процессы формирования властных структур на Северном Кавказе и влияние на них геополитического фактора

Светлана Владиславовна Петрова

Сочинский государственный университет, Россия
Кандидат политических наук, доцент

Аннотация. В статье рассматриваются процессы формирования органов власти в Северо-Кавказском регионе Российской Федерации и влияние на них геополитического и этнического факторов. Анализируются факторы, в наибольшей степени воздействующие на властные структуры и распределение полномочий между федеральным центром и субъектами федерации.

УДК 316

Ключевые слова: геополитика власть, Северный Кавказ, субъекты федерации.

Геополитическая культура Северо-Кавказского региона оказала реальное влияние на политические процессы и обусловила их специфику. Многие ученые признают сегодня, что геополитическая идентичность народов этого региона представляет собой реально существующий феномен, который не только иллюстрирует многообразие модернизирующегося социума, но мощный фактор его развития [4]. Традиционно главным следствием такого развития считается национализм и экстремизм. Однако следует помнить, что национализм на Кавказе был порожден идеологией национально-освободительного движения, развившегося в рамках Российской империи. Альтернативная идеология «пролетарского интернационализма», предложенная большевиками, имела результатом создание интернациональной Горской Автономной Социалистической Советской Республики и Закавказской Советской Федеративной Социалистической Республики. Фактический отказ от этой идеологии в период сталинизма привел к ликвидации ГАССР и ЗСФСР и к утверждению этнократии национальных партийных элит в рамках союзных республик при почти гласном nepaвноправии всех этнических меньшинств в каждой республике, а затем к распаду СССР и оформлению нынешних этнократий [3, с. 123].

Анализ современной политической системы, включая отношения власть – оппозиция, в республиках Северо-Кавказского федерального округа необходимо начать с рассмотрения степени их политической автономии или, наоборот, зависимости от центра. 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 [1].

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.

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 были заключены договора о разграничении полномочий, которые наделяли эти республики дополнительными полномочиями (Кабардино-Балкария, Северная Осетия) [1].

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 итоге 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 [2].

Самым важным и интересным в этой связи является стремление республик к неформальной автономии. Наиболее ярко выраженным это стремление является, что неудивительно, в Чеченской Республике, где автономизация и сепаратизм имеют наиболее глубокие корни. Региональные власти, как правило, не претендуют на неформальный контроль над территориальными подразделениями ФСБ 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 [4].

Остальные три республики находятся 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 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 целом, как показывает анализ, в последние годы центр стремился продвигать на федеральные должности фигуры, не связанные с местными элитами и не принадлежащие к титульным национальностям, что понимается в контексте усиления федерального контроля и ограничения местной автономии.

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. В целом же, подводя итоги анализа данного критерия, отметим, что уровень неформальной автономии республик Северного Кавказа невысок и в последние несколько лет снижается.

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 Государственной Думе 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. Паланков от Ингушетии и В. Дерев от Карачаево-Черкесии.

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.

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.

Режимы власти в республиках Северного Кавказа 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.

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. 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 открытому оппозиционному голосованию, ни на что, впрочем, не влияющему.

Примечания:

1. Авксентьев В.А. Проблемы формирования нового образа неконфликтных этнических отношений в северокавказском регионе // Этнические проблемы современности. Вып. 5. Проблемы гармонизации межэтнических отношений в регионе. Ставрополь, 1999.

2. Герман Р. Российская геополитика на Северном Кавказе: политизация неполитического // Россия и мусульманский мир. 2010. № 4.

3. Петрова С.В. Национальные интересы России на Кавказе // Вестник СГУТиКД. 2011. №1 (15). С. 120-125; Petrova S.V. Caucasus geopolitics: modern trends conflicts and development // European researcher. 2011. № 11. P. 1563-1566; Petrova S.V. Geoethnopolitical aspect of the Caucasus development in terms of Sochi preparation for winter Olympic games // European researcher. 2012. № 3. P. 323-331.

4. Современная эволюция политической системы на Северном Кавказе и перспективы модернизационных процессов. М., 2011.

The Processes of Authorities Emergence in the North Caucasus and the Impact of Geopolitical Factor

Svetlana V. Petrova

Sochi State University, Russia
26a, Sovetskaya st., Sochi, 354000
PhD (political)

Abstract. The article examines the processes of authorities emergence in the North Caucasus Region of the Russian Federation and the impact of geopolitical and ethnic factors, analyses the factors, influencing authorities and distribution of authority between the Federal Center and the constituent entities of the Federation.

Keywords: geopolitics, power, the North Caucasus, constituent entities of the Federation.

UDC 316
