ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА PROBLEMS OF THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

УДК/UDC 342.24(470.62/.67)

DOI: 10.21779/2224-0241-2021-39-3-9-13

Некоторые особенности демократизации государственно-политической системы в республиках Северного Кавказа в постсоветский период

М. М. Айбатов

Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *aibatov52@yandex.ru*

Аннотация. В данной статье раскрываются особенности и основные тенденции процесса демократизации государственно-политической системы в республиках Северного Кавказа в постсоветский период, отмечается, что для государственно-политических систем северокавказских республик характерны как демократические, так и авторитарные тенденции. Автор подчеркивает, что в последние десятилетия в Северо-Кавказском регионе значительно ограничены возможности демократической смены политической элиты, что вызвано, в первую очередь, изменениями в законодательстве на российском и региональном уровнях, связанные, прежде всего, с фактической отменой прямых всенародных выборов глав республик и муниципальных образований. Для национальных республик Северного Кавказа характерна высокая концентрация власти в руках первых лиц, что связано со слаботлаженной работой органов власти с обращениями граждан, с неэффективной деятельностью общественных палат, неразвитостью среднего класса, неструктурированностью гражданского общества, отсутствием эффективной многопартийной системы, способной формировать реальную оппозицию.

Ключевые слова: демократическая смена, глава республики, муниципальные образования, демократические тенденции, политическая элита, гражданское общество

Для цитирования: Айбатов М. М. Некоторые особенности демократизации государственно-политической системы в республиках Северного Кавказа в постсоветский период // Юридический вестник ДГУ. 2021. Т. 39, № 3. С. 9–13. DOI: 10.21779/2224-0241-2021-39-3-9-13

Some features of democratization of the state-political system in the Republics of the North Caucasus in the post-soviet period

Magomednabi M. Aibatov

Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, *aibatov52@yandex.ru*

Abstract. This article reveals the features and main trends of the process of democratization of the state-political system in the North Caucasus republics in the post-Soviet period. It is noted that the state-political systems of the North Caucasus republics are characterized by both democratic and authoritarian tendencies. The author emphasizes that in recent decades, the opportunities for democratic change of the political elite in the North Caucasus region have been significantly limited, which is primarily due to changes in legislation at the Russian and regional levels, primarily related to the actual abolition of direct national elections of heads of republics and municipalities. The national republics of the North Caucasus are characterized by a high concentration of power in the hands of top officials, which is due to the poorly established work of government bodies with appeals from citizens, the inefficiency of public chambers, the underdevelopment of the middle class, the unstructured civil society, and the lack of an effective multi-party system that can form a real opposition.

Keywords: democratic change, head of the Republic, municipalities, democratic trends, political elite, civil society

For citation: Aibatov M. M. Some features of democratization of the state-political system in the Republics of the North Caucasus in the post-soviet period. *Yuridicheskii vestnik DGU = Law Herald of DSU*, 2021, vol. 39, no. 3, pp. 9–13. DOI: 10.21779/2224-0241-2021-39-3-9-13 (In Russ.).

В современных условиях, как подчеркивает Президент В.В. Путин, «демократия заключается как в фундаментальном праве народа выбирать власть, так и в возможности непрерывно влиять на

власть и процесс принятия ею решений» [1]. Становление, развитие и эффективность демократии в стране в немалой степени зависят от степени развития демократических институтов в регионах, ибо «задача развития России как демократического государства должна решаться как на федеральном, так и на уровне субъектов» [2]. Являясь одним из «самых многонациональных и многоконфессиональных регионов России» [3], Северо-Кавказский регион имеет слаборазвитые институты демократии и демократизации общества. Чтобы показать негативные тенденции демократизации государственно-политической системы в республиках Северного Кавказа и выявить некоторые межрегиональные особенности этого процесса, в данной статье мы используем ряд критериев, свидетельствующих о развитии демократических тенденций в республиках региона.

Одним из важнейших критериев, свидетельствующих о степени развития демократии в обществе, является политическая активность общества на выборах. Официальные данные об электоральной явке в Северо-Кавказском регионе свидетельствуют о довольно высокой активности общества на выборах и даже о ее росте. На президентских выборах в марте 2018 г. в республиках Северного Кавказа явка составила 85 %, в том числе в Чечне – 93 %, в Северной Осетии – 90 %, в Карачаево-Черкесии и Дагестане более 87 %, в Ингушетии – свыше 86 % [4].

В то же время анализ данных многочисленных источников и различных экспертных сообществ свидетельствуют, что явка избирателей почти во всех республиках составляла 30–40 %, то есть не превышала 50%. Это свидетельствует о серьезных фальсификациях в период выборных кампаний, вызывая подозрение в объективности результатов выборов. Так, по данным социологических опросов, проведенных в Дагестане, 67,8 % опрошенных не верят в честность выборов в республике [5, с. 177]. Желая получить нужные итоговые результаты голосования, властная элита использует различные административные рычаги воздействия на избирателей, особенно на чиновников и работников бюджетной сферы. Поэтому публикуемые в официальных средствах массовой информации результаты голосования избирателей в республиках Северного Кавказа не всегда дают возможность объективно оценить гражданскую и политическую активность населения региона во время выборных компаний на различных уровнях.

Следующим важнейшим критерием демократизации общества является наличие возможности для демократической смены власти на региональном и муниципальном уровнях путем всенародных выборов, ибо, как сказано в Основном законе нашей страны, «единственным источником власти является её многонациональный народ» [6]. В настоящее время эти возможности значительно

ограничены как российским, так и региональным законодательством в связи с отменой всенародных выборов региональных руководителей и глав муниципальных образований, хотя более 65% населения, согласно результатам социологических опросов, выступают за всенародные выборы глав республик и муниципальных образований [5, с. 175, 178]. В некоторых республиках Северо-Кавказского региона (Дагестан) за постсоветский период всенародные выборы главы республики не проходили. В отдельных республиках, в конце 90-х – начале 2000-х годов проходили конкурентные всенародные выборы глав республик, которые иногда заканчивались поражением действующих руководителей республик (подобные случаи имели место в Северной Осетии, когда в 1998 г. на президентских выборах действующий руководитель республики А. Галазов потерпел поражение от А. Дзасохова с разницей 10 % и 77 %» [7]; в Ингушетии – когда в 2002 году и.о. главы республики А. Мальсагов потерпел поражение от М. Зязикова) [8]. Весьма показательным примером в этом плане является Карачаево-Черкесия, где на первых президентских выборах в 1999 году со значительным отрывом проиграл глава республики В. Хубиев, а на вторых в 2003 году – следующий руководитель Карачаево-Черкесии В. Семенов потерпел поражение от М. Батдыева [9]. Таким образом, в постсоветский период в республиках Северного Кавказа, как и в других субъектах Российской Федерации, проходили конкурентные выборы руководителей республик, приводившие к смене действующей власти.

Важнейшим фактором, способствующим демократизации общества, является всенародные выборы глав муниципальных образований, которые в начале 2000-х годов проходили не во всех республиках Северо-Кавказского региона. В наибольшей степени эта практика была распространена в Дагестане, Карачаево-Черкесии и Чечне. Анализ итогов выборов глав муниципальных образований указанных республик показывает, что всенародные конкурентные выборы дают широкие возможности для демократической смены власти и открывают перспективы для ротации действующих политических лидеров. Так, в Дагестане в 2009 г. смена власти в результате муниципальных выборов произошла в Левашинском и Хунзахском районах (инкумбенты выиграли в Гунибском, Кулинском, Цунтинском районах), а в 2010 г. действующие главы муниципальных районов потерпели поражение в Каякентском и Чародинском районах. Подобная ситуация была характерна и для муниципальных выборов в Карачаево-Черкесии. На муниципальных выборах в Чечне выиграли главы муниципальных образований, занимавшие соответствующие должности и ранее, когда их назначал глава республики. Их всех северокавказских республик только в Кабардино-Балкарии и Чечне наблюдается наибольшая

шая концентрация власти в одних руках, и поэтому в этих республиках демократическая смена власти является практически неизвестным явлением.

Но, тем не менее, отдельные примеры сменности власти на республиканском и муниципальном уровнях еще не служат доказательством того, что эти выборы проходят в условиях честной и свободной конкурентной борьбы между претендентами. Для победы «нужного» кандидата политическая элита северокавказских республик применяет самые различные методы, в том числе существенное ограничение политических свобод, попытки управления голосованием и подсчетом голосов, подкуп избирателей, давление на оппозиционных кандидатов со стороны силовых структур. В то же время следует отметить, что массовые акции оппозиционного характера достаточно развиты в отдельных регионах, прежде всего, в Дагестане, Ингушетии, отчасти в Карачаево-Черкесии и Северной Осетии.

Весьма важным фактором, характеризующим демократизацию общества, является публичность и открытость власти на всех уровнях. В этой связи важно определить степень публичной активности властей и развития обратной связи в отношениях с обществом. Анализ общественно-политической активности власти свидетельствует о том, что некоторые главы республик стремятся к наращиванию своей публичности, периодически выступая в СМИ, устраивая встречи с гражданами. Из всех глав северокавказских республик в этом плане, несомненно, отличается глава Чечни Р. Кадыров. Но в то же время по результатам рейтинга информационной доступности официальных сайтов исполнительных органов государственной власти субъектов РФ за 2019 г. коэффициент информационной доступности в целом был низким. Анализ сайтов органов государственной власти в республиках Северного Кавказа свидетельствует о том, что органы законодательной власти оказались более открытыми, чем органы исполнительной власти. Так, Кабардино-Балкария была на 31 месте с показателем 48,1 % и Дагестан – на 49 месте с показателем 39,55 % [10, с. 60] (разительный контраст с их исполнительной властью). Таким образом, открытость органов региональной законодательной власти в сети Интернет на Северном Кавказе медленно, но растет, и уже появляются позитивные примеры некоторых законодательных собраний.

Возникает очень существенный разброс в транспарентности государственных закупок, проводимых посредством официальных сайтов. Эту ситуацию также нельзя назвать полностью негативной. Так, в 2018 год с лучшей стороны выделился Дагестан, занявший 17 место среди всех российских регионов (коэффициент информационной доступности 61,8 %). Впрочем, остальные регионы находились в хвосте: Чечня на 62 месте, Кабардино-Балкария – на 72, Карачаево-Черкесия –

на 74, Ингушетия – на 77 и Северная Осетия – на 79 [11]. В целом удовлетворенность граждан информационной открытостью региональной власти невелика. Выше средней по стране она в Ингушетии и Чечне (36,7 % и 33,8 % соответственно), где 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 народом. Но это, скорее, исключения. Исполнительная власть в республиках Северного Кавказа, напротив, по итогам 2019 г. признана самой закрытой. Дагестан и Кабардино-Балкария на 83 и 82 месте соответственно. Их показатели открытости – 21 % и 23,7 %. На 81 месте (23,72 %) оказался сайт правительства Чечни. У Карачаево-Черкесии 79 место. Открытость правительства этой республики составила 30 % [12].

Проблема закрытости власти усугубляется тем, что подавляющее большинство ныне действующих глав республик никогда не участвовали в конкурентных выборах. Для национальных республик Северного Кавказа характерна «высокая концентрация власти в руках первых лиц» [13, с. 183]. Конечно, уровень эффективности обратной связи власти и общества на Северном Кавказе по-прежнему оставляет желать лучшего. Об этом свидетельствует слабоналаженная, по оценкам экспертов, работа органов власти с обращениями граждан. Неразвит институт общественных палат, которые, как правило, пассивны и малозаметны. Важными факторами, тормозящими развитие демократических процессов в регионе, является «неразвитость среднего класса, неструктурированность гражданского общества, отсутствие эффективной многопартийной системы, способной формировать реальную оппозицию» [14, с. 71].

Обратная связь с обществом по-прежнему осуществляется не по формальным каналам и не на основе законодательства, а через личные связи, приоритетность помощи гражданам основана на предпочтениях определенным этносам, землякам и родственникам. В этих условиях, конечно, очень сложно оценить различия в уровне демократичности республик Северного Кавказа. Следует отметить наличие устойчивых авторитарных тенденций в Чечне и в Кабардино-Балкарии. 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.

Таким образом, при всей слабости демократических тенденций можно сделать выводы об их несколько большем развитии в Дагестане и Карачаево-Черкесии. Причем эти тенденции сочетаются с повышенными протестными настроениями и неадекватной политикой властей, которые недостаточно открыты для общества.

Список источников

1. В. Путин о развитии демократических институтов в России. Демократия и качество государства // Газета «Коммерсантъ». 06.02.2012. № 20 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1866753/print> (дата обращения: 21.12.2020).
2. Осканова Ж.И., Накашидзе Б.Д. Понятие «институты демократии в субъектах Российской Федерации» и их становление // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 28. Сент. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/ponyatie-instituty-demokratii-v-subektah-rossiyskoy-federatsii-i-ih-stanovlenie> (дата обращения: 21.12.2020).
3. Алиев А.К. Современные этнополитические процессы на Северном Кавказе [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-etnopoliticheskie-protsessy-na-severnom-kavkaze-1/viewer> (дата обращения: 29.12.2020).
4. Итоги президентских выборов по РФ и республикам Северного Кавказа в 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kavkazr.com/a/29108476.html> (дата обращения: 21.12.2020).
5. Мамраев Р.М. Назначение или выборы глав республик Северного Кавказа: мнение дагестанского избирателя // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2016. № 1. С. 173–179.
6. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 1993 г.: в ред. от 4 апр. 2019 г. URL: <http://konstitucija.ru/1993/15/> (дата обращения: 19.12.2020).
7. Барахова А. Александр Дзасохов переписал историю Северного Кавказа // Газета «Коммерсантъ». 20.01.1998. № 6. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/190616> (дата обращения: 22.12.2020).
8. Зязиков стал-таки президентом Ингушетии. URL: http://www.ng.ru/regions/2002-04-30/1_zazikov.html (дата обращения: 22.12.2020).
9. На выборах в Карачаево-Черкесии победил М. Батдыев. URL: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=32916> (дата обращения: 22.12.2020).
10. Косарецкий С.Н. Информационная открытость сайтов законодательных органов государственной власти субъектов РФ // Среднерусский вестник общественных наук. 2010. № 2. С. 57–61.
11. Итоговый сводный рейтинг информационной доступности официальных сайтов органов государственной власти Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов в 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://pandia.ru/text/78/244/83238.php> (дата обращения: 21.12.2020).
12. Рейтинг открытости региональных органов исполнительной власти в России-2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://kavkaz.versia.ru/v-respublikah-skfo-samye-zakrytye-v-rossii-pravitelstva> (дата обращения: 21.12.2020).
13. Ханалиев Н.У. Некоторые особенности политических режимов национальных республик Северного Кавказа // Власть. 2013. № 11. С. 180–184.
14. Саркарова Д.С. Некоторые особенности перехода к демократии в республиках Северного Кавказа // Вопросы национальных и федеративных отношений. Сер.: Право. 2016. № 4. С. 69–76.

References

1. V.Putin o razvitii demokraticeskikh institutov v Rossii. Demokratiya i kachestvo gosudarstva [Vladimir Putin on the development of democratic institutions in Russia. Democracy and the quality of the state], Gazeta "Kommersant" [Newspaper "Kommersant"]. 06.02.2012, no. 20. (In Russian). Available at: <http://www.kommersant.ru/doc/1866753/print> (accessed 21.12.2020).
2. Oskanova Zh.I., Nakashidze B.D. Ponyatie «instituty demokratii v sub"ektakh Rossiiskoi Fe-deratsii» i ikh stanovlenie [The concept of "institutions of democracy in the subjects of the Russian Federation" and their formation], Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik, 2011, no. 28. September. (In Russian). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/v/ponyatie-instituty-demokratii-v-subektah-rossiyskoy-federatsii-i-ih-stanovlenie> (accessed 21.12.2020).
3. Aliev A.K. Sovremennye etnopoliticheskie protsessy na Severnom Kavkaze [Modern ethno-political processes in the North Caucasus]. (In Russian). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-etnopoliticheskie-protsessy-na-severnom-kavkaze-1/viewer> (accessed 29.12.2020).
4. Itogi prezidentskikh vyborov po RF i respublikam Severnogo Kavkaza v 2018 g. [Results of the presidential elections in the Russian Federation and the republics of the North Caucasus in 2018]. (In Russian). Available at: <https://www.kavkazr.com/a/29108476.html> (accessed 21.12.2020).
5. Mamraev R.M. Naznachenie ili vybory glav respublik Severnogo Kavkaza: mnenie dagestanskogo izbiratelya [Appointment or election of the heads of the republics of the North Caucasus: the opinion of the Dagestan voter], Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS, 2016, no. 1, pp. 173–179.
6. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii. Prinyata vsenarodnym golosovaniem 1993 g.: v red. ot 4 apr. 2019 g. [The Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote in 1993: ed. from April 4, 2019], (In Russian). Available at: <http://konstitucija.ru/1993/15/> (accessed 19.12.2020).
7. Barakhova A. Aleksandr Dzasokhov perepisal istoriyu Severnogo Kavkaza [Alexander Dzasokhov rewrote the history of the North Caucasus], Gazeta "Kommersant" [Newspaper "Kommersant"], 20.01.1998, no. 6.

Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/190616> (accessed 22.12.2020).

8. Zyazikov staltaki prezidentom Ingushetii [Zyazikov became the president of Ingushetia]. (In Russian). Available at: http://www.ng.ru/regions/2002-04-30/1_zazikov.html (accessed 22.12.2020).

9. Na vyborakh v Karachaevo-Cherkessii pobedil M. Batdyev [M. Batdiyev won the elections in Karachay-Cherkessia]. (In Russian). Available at: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=32916> (accessed 22.12.2020).

10. Kosaretskii S.N. Informatsionnaya otkrytost' saitov zakonodatel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov RF [Informational openness of websites of legislative bodies of state power of the subjects of the Russian Federation], *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk*, 2010, no. 2, pp. 57–61.

11. Itogovyi svodnyi reiting informatsionnoi dostupnosti ofitsial'nykh saitov organov gosudarstvennoi vlasti Rossiiskoi Federatsii dlya razmeshcheniya informatsii o razmeshchenii zakazov v 2018 g. [Final summary rating of information accessibility of official websites of state authorities of the Russian Federation for placing information on placing orders in 2018], (In Russian). Available at: <https://pandia.ru/text/78/244/83238.php> (accessed 21.12.2020).

12. Reiting otkrytosti regional'nykh organov ispolnitel'noi vlasti v Rossii-2019 [Rating of openness of regional executive authorities in Russia-2019]. (In Russian). Available at: <https://kavkaz.versia.ru/v-respublikax-skfo-samy-zakrytye-v-rossii-pravitelstva> (accessed 21.12.2020).

13. Khanaliev N.U. Nekotorye osobennosti politicheskikh rezhimov natsional'nykh respublik Severnogo Kavkaza [Some features of the political regimes of national republics North Caucasus], *Vlast'*, 2013, no. 11, pp. 180–184.

14. Sarkarova D.S. Nekotorye osobennosti perekhoda k demokratii v respublikakh Severnogo Kavkaza [Some features of the transition to democracy in the republics of the North Caucasus]. *Voprosy natsional'nykh i federalivnykh otnoshenii. Ser.: Pravo*, 2016, no 4, p. 69–76. (In Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Айбатов Магомеднаби Магомедмирзоевич, профессор кафедры истории государства и права Дагестанского государственного университета, доктор юридических наук, г. Махачкала, Российская Федерация. E-mail: aibatov52@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Aibatov Magomednabi Magomedmirzoevich, Professor of the Department of History of State and Law at Dagestan State University, Doctor of Law, Makhachkala, Russian Federation. E-mail: aibatov52@yandex.ru

Поступила в редакцию 26 января 2021 г.
Received 26 January, 2021