

ЛИТВИНОВА Татьяна Николаевна — к.полит.н., старший научный сотрудник Института социологии РАН (117218, Москва, ул. Кржижановского, 24/35, корп. 5; tantin@mail.ru)

## ПРОТИВОРЕЧИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИК СЕВЕРНОГО КАВКАЗА

**Аннотация.** В статье на примере республик Северного Кавказа рассматриваются противоречия российского федерализма, связанные с социальным самочувствием населения СКФО, социально-экономическими проблемами, развитием институтов, регулирующих вопросы государственной национальной политики. Автор затрагивает вопросы бюджетного федерализма и административно-институциональные преобразования в управлении Северо-Кавказским регионом РФ.

**Ключевые слова:** федерация, республика, конституционная федерация, бюджетный федерализм, дотации, Северо-Кавказский федеральный округ

Российская Федерация — государство, в котором сочетаются территориальные и этнические принципы административного деления. За более чем 20-летний период становления новейшей российской государственности и развития федеративных отношений Россия столкнулась со многими противоречиями и альтернативными путями развития: это вопросы реальной или номинальной федерации, уровня экономической независимости регионов и уровня субсидий, различий между этнонациональными республиками и другими территориальными субъектами, а также развития институтов, проводящих в жизнь государственную национальную политику.

Все эти проблемы и противоречия могут быть вскрыты на примере северокавказских республик РФ.

19 января 2010 г. президент РФ Д. Медведев подписал указ о создании Северо-Кавказского федерального округа. В его состав вошли Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия — Алания, Чеченская Республика, Ставропольский край. Центром федерального округа утвержден город Пятигорск. Республика Адыгея осталась в составе Южного федерального округа<sup>1</sup>.

Факт создания нового округа показал, что руководство страны рассматривает федеральные округа как эффективный инструмент государственного управления. Тем не менее негативной стороной образования нового округа, на наш взгляд, стала высокая концентрация проблем и конфликтных рисков: СКФО включает субъекты, которые с точки зрения социально-политической стабильности и экономического развития являются очень сложными. Следует обратить внимание и на то, что русские составляют чуть меньше трети его населения, в то время как в бывшем ЮФО они составляли две трети.

Сразу после образования нового федерального округа его население настороженно и недоверчиво отзывалось о его создании. Так, в рамках социологического исследования социального самочувствия населения Юга России, проведенного в Ставропольском крае и Карачаево-Черкесской Республике отделом социально-политических проблем Кавказа ЮНЦ РАН, были заданы вопросы относительно ожиданий жителей региона в связи с образованием СКФО (см. табл. 1).

Ответы на данные вопросы показали, что большая часть респондентов выражала негативные ожидания в связи с образованием Северо-Кавказского федерального округа. Более 30% участников опроса затруднились оценить свои ожидания в новых условиях. Интересным представляется также тот факт, что респонденты из КЧР были чуть более оптимистично настроены по поводу своего будущего в составе СКФО, чем респонденты из Ставропольского края.

В начале мая 2012 г. в СМИ появилась информация о том, что Северо-Кавказский федеральный округ ждут новые административно-территориальные изменения:

<sup>1</sup> Официальный сайт Президента РФ. Доступ: www.kremlin.ru

Таблица 1

## Социальное самочувствие населения СКФО, 2010\*

| Вопросы/варианты ответов   | Доля респондентов, % |                    |
|--|----------------------|--------------------|
|  | Ставропольский край  | Карачаево-Черкесия |
| Как Вы полагаете, сможет ли позитивно повлиять на Ваше финансово-экономическое положение создание СКФО?          |                      |                    |
| Да   | 9,8                  | 12,7               |
| Нет  | 54,9                 | 52,8               |
| Затрудняюсь ответить   | 35,3                 | 34,4               |
| По Вашему мнению, создание СКФО будет способствовать улучшению межэтнических отношений?                          |                      |                    |
| Да   | 16,1                 | 18,1               |
| Нет  | 50,4                 | 44,8               |
| Затрудняюсь ответить   | 33,5                 | 37,1               |
| Как Вы считаете, создание СКФО будет способствовать улучшению социально-экономического положения нашего региона? |                      |                    |
| Да   | 15,9                 | 17,7               |
| Нет  | 52,2                 | 42,1               |
| Затрудняюсь ответить   | 31,8                 | 40,1               |
| Как бы Вы могли определить свое состояние в связи с формированием нового СКФО?                                   |                      |                    |
| Надеюсь, что это поможет оперативно решать многочисленные проблемы региона, и жизнь улучшится                    | 19,0                 | 28,8               |
| Не думаю, что это приведет к каким-либо значительным изменениям  | 35,1                 | 54,5               |
| Опасаюсь, что это приведет к обострению ситуации и станет только хуже  | 26,7                 | 9,0                |

\* Социальное самочувствие населения Юга России в условиях реформ. Информационный бюллетень. Результаты социологического исследования, проведенного в рамках проекта «Социальное самочувствие населения как информационная основа инновационного развития поликультурного макрорегиона» (под ред. Г.Д. Гриценко). 2010. Ростов н/Д: Изд-во ЮНЦ РАН. С. 41, 55, 56, 58.

Астраханская, Волгоградская обл. и Калмыкия войдут в Приволжский округ. Краснодарский край и Адыгею, а также Ростовскую обл. объединят с регионами Северо-Кавказского федерального округа; столицей нового округа станет Ростов-на-Дону<sup>1</sup>. Как такие административные границы могли бы быть приняты жителями региона – судить трудно. Но очевидно, что административные преобразования без решения социально-экономических проблем населения субъектов Северного Кавказа обречены на провал.

Нельзя не отметить, что по большинству социально-экономических показателей республики Северного Кавказа демонстрируют существенное отставание как от

<sup>1</sup> Коваленко П. 2012. В конце мая планируется разделение ЮФО на две части. – *Северный Кавказ*. 3 мая.

России в целом, так и от соседних регионов Юга России. Экономике республик Северного Кавказа носят дотационный характер.

В 2012 г. Министерство финансов РФ опубликовало следующую информацию: в консолидированные бюджеты субъектов Северо-Кавказского федерального округа поступило 13,9 млрд руб. дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов, что составляет 221,2% объемов поступлений в 2011 г. Доля дотаций в доходах в Республике Дагестан превысила 75%<sup>1</sup>.

В РФ сложилось вертикальное регулирование межбюджетных отношений — это процесс достижения сбалансированности между объемом обязательств каждого уровня власти по бюджетным расходам и потенциалом доходных источников бюджетов. Из-за отсутствия в депрессивных регионах достаточной налоговой базы собственные и регулирующие доходы вместе взятые не покрывают расходы бюджетов указанных регионов. Поэтому применяется способ оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в виде дотаций, субвенций, который носит название безвозмездных поступлений средств.

В настоящее время около 2/3 бюджетных средств (налоговых поступлений) концентрируется в федеральном бюджете. А мировой практикой доказано, что если пропорции распределения бюджетных средств между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов федерации составляют 60% и 40% соответственно, то бюджетная система данной страны считается функционирующей как бюджет унитарного государства [Аветисян 2011: 126]. Итак, сегодня в России сложилась централизованная система межбюджетных отношений в ущерб интересам регионов. В результате весьма высока их финансовая зависимость от федерального центра. Хотя нельзя не отметить, что такая система распределения бюджетных средств препятствует децентрализации страны.

Между тем цифры свидетельствуют о том, что экономическое положение северокавказских республик весьма неустойчиво и серьезно зависит от средств федерального бюджета. Данное обстоятельство выступает тормозом для наращивания производственного потенциала, развития инфраструктуры, привлечения инвестиций и инноваций, освоения имеющихся природных ресурсов, развития рыночных институтов, структурной перестройки региональной экономики.

Настораживают официальные цифры по уровню безработицы. По данным Росстата в апреле 2014 г. уровень безработицы в Ингушетии составил 35,6% экономически активного населения, в целом СКФО характеризуется самым высоким уровнем безработицы в России<sup>2</sup>. Особенно значителен уровень безработицы среди молодежи, что связано с традиционно высокими темпами роста населения Северного Кавказа. По данным Росстата за 2012 г. среди населения от 20 до 29 лет доля безработных в СКФО составляла 44,9%, в Дагестане в этой возрастной группе было зарегистрировано 44,5% безработных, в Чечне — 44,1%, в Ингушетии — 54,4%, в Карачаево-Черкесии — 46,7%<sup>3</sup>.

По уровню ежемесячного среднедушевого дохода большинство субъектов Северного Кавказа находятся в конце списка субъектов РФ. Дифференциация социально-экономического положения населения наблюдается и внутри субъектов Северного Кавказа, прежде всего в сельских и горных районах, где темп экономических и социальных преобразований замедлен, а возможности для трудоустройства и карьерного роста крайне малы.

Хотя регион сталкивается с серьезными экономическими проблемами, жители республик Северного Кавказа не мыслят своего существования без России. Сепаратистские настроения населения остались в 1990-х гг. Об этом свидетель-

<sup>1</sup> Анализ исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в январе 2012 г. Доступ: [http://www1.minfin.ru/ru/budget/regions/analiz\\_osp\\_bud/index.php?id4=16109](http://www1.minfin.ru/ru/budget/regions/analiz_osp_bud/index.php?id4=16109)

<sup>2</sup> Занятость и безработица в Российской Федерации в апреле 2014 года (по итогам обследований населения по проблемам занятости). — *Сайт Федеральной службы государственной статистики*. Доступ: [http://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d03/103.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d03/103.htm)

<sup>3</sup> Структура безработных по возрастным группам в Российской Федерации в 2012 г. — *Сайт Федеральной службы государственной статистики*. Труд и занятость в России — 2013 г. Доступ: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b13\\_36/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_36/Main.htm)

Таблица 2

**Распределение ответов на вопрос: «Как Вы думаете, наша республика сможет добиться лучших результатов в экономическом, социальном и духовном развитии, находясь в составе России, или нам лучше развиваться отдельно, создав собственное государство или федерацию кавказских народов?», %**

| Республики СКФО | Варианты ответов |                             |                              |                      |
|-----------------|------------------|-----------------------------|------------------------------|----------------------|
|                 | В составе России | Самостоятельное государство | Федерация кавказских народов | Затрудняюсь ответить |
| Дагестан        | 85               | 2                           | 2                            | 11                   |
| Ингушетия       | 68               | 17                          | 13                           | 3                    |
| КБР             | 89               | 2                           | 2                            | 8                    |
| КЧР             | 95               | 1                           | 2                            | 2                    |
| РСО-Алания      | 94               | 0                           | 2                            | 4                    |
| Чечня           | 84               | 8                           | 6                            | 2                    |

ствуют результаты исследования «Протестный потенциал в республиках Северного Кавказа: общее и особенное», проведенного в 2013 г. группой ученых под руководством профессора С.Р. Хайкина [Попов, Хайкин 2014] (см. табл. 2).

Приведенные данные показывают стремление населения республик СКФО оставаться в составе России. Выделяется Ингушетия, где 17% высказались за самостоятельное государство, а 13% – за кавказскую федерацию. Мы склонны связывать такие результаты с неурегулированным конфликтом (проблема Пригородного района, который ингуши связывают с территориальной реабилитацией депортированных народов), а также депрессивным состоянием экономики Республики Ингушетия. Показательно, что Чеченская Республика, где в недавнем прошлом были распространены идеи сепаратизма, демонстрирует средние показатели по региону. Нулевой показатель ориентации на отделение от России и образование самостоятельного государства отмечается в Северной Осетии.

Развитие федерализма невозможно рассматривать без оценки институтов и органов государственного управления, занимающихся вопросами национальной политики. В регулировании национальных и межэтнических отношений в новой России долгое время существовала некоторая неопределенность. В 1990-х гг. структура и полномочия таких институтов постоянно менялись. С 2004 г. вопросы государственной национальной политики и межэтнических отношений в РФ находились в ведении Министерства регионального развития. Но 8 сентября 2014 г. указом Президента РФ Минрегион России был упразднен. Функции упраздняемого министерства были распределены между другими ведомствами<sup>1</sup>:

1) решение вопросов в сфере социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, районов Крайнего Севера и Арктики, разработки и реализации комплексных проектов социально-экономического развития федеральных округов отошло к функциям Министерства экономического развития РФ;

– регулирование в сфере оказания государственной поддержки субъектам РФ и муниципальным образованиям за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета – Министерства финансов РФ;

– выработка и реализация государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере градостроительного зонирования – Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ;

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 08.09.2014 N 612 «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации». – *Правовая база КонсультантПлюс*. Доступ: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_168271/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_168271/)

– реализация государственной национальной политики, регулирования в сфере защиты прав этнических меньшинств и коренных малочисленных народов РФ, реализация этнокультурных потребностей граждан, принадлежащих к различным этническим общностям, – Министерства культуры РФ;

– решение вопросов в сфере территориального устройства РФ, разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, а также в сфере взаимодействия с казачьими обществами – Министерства юстиции РФ.

В обеспечение курса на комплексное социально-экономическое развитие СКФО В.В. Путин издал указ «О Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа», который предусматривал образование министерства, которое будет осуществлять функции по выработке и реализации государственной политики в сфере социально-экономического развития региона, а также по созданию всех необходимых условий для ее реализации<sup>1</sup>. И уже 12 июня в г. Владикавказе состоялось заседание правительственной комиссии, по итогам которого Д.А. Медведев дал Министерству по делам Северного Кавказа ряд поручений по социально-экономическому развитию СКФО. Поручения содержали следующие основные задачи: 1) развитие существующих промышленных предприятий, в необходимых случаях – обеспечение их перепрофилирования; 2) привлечение инвестиционных ресурсов, в т.ч. посредством предложения программ, способных заинтересовать инвесторов; 3) решение проблемы занятости населения посредством развития рынка труда.

Таким образом, ликвидация Минрегиона России стала логическим следствием создания Министерства по делам Северного Кавказа. А принимая во внимание недавнее создание Министерства по развитию Дальнего Востока и Министерства по делам Крыма, можно сделать вывод о том, что центр перешел к прямому территориальному управлению пограничными и окраинными регионами России.

Итак, развитие федеративных отношений на Северном Кавказе России было сопряжено с решением сложных социально-экономических и политико-административных противоречий. Был пройден длинный путь от «парада суверенитетов» до современной конституционной федерации с вертикальной системой политического и экономического управления. Постепенно сложилась четкая структура органов власти, в которой региональная власть подчинена федеральной. Прошедшие изменения сделали РФ похожей на унитарное государство, хотя формально и институционально федерализм остается базовым принципом территориального устройства нашей страны. И в этом – самое существенное противоречие российского федерализма. При этом сохраняется разрыв в экономическом развитии между различными регионами нашей страны, который особенно виден на примере республик Северного Кавказа. И все же важными результатами развития федеративных отношений, на наш взгляд, являются: сохранение Северного Кавказа в правовом поле РФ, встраивание органов власти северокавказских республик в общегосударственную систему управления, а также наметившийся переход к прямому административному управлению пограничными и окраинными территориями.

#### **Список литературы**

Аветисян А.А. 2011. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации. – *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции прогноз.* № 1(13). С. 115-131.

Попов Н.П., Хайкин С.Р. 2014. Северный Кавказ: трудный диалог с властью. *Коммуникология – Communicology.* Т. 6. № 4. С. 124-156.

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации «О Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа» от 12.05.2014 N 321. – *Российская газета.* 2014. № 105. 13 мая.

LITVINOVA Tatiana Nikolaevna, Cand.Sci.(Pol.Sci.), Senior Researcher of the Institute of Sociology, Russian Academy of Sciences (Krzhizhanovskogo str., 24/35, bld. 5, Moscow, Russia, 117218; tantin@mail.ru)

## CONTRADICTIONS OF THE RUSSIAN FEDERALISM ON THE EXAMPLE OF THE REPUBLICS OF NORTH CAUCASUS

**Abstract.** This article examines the contradictions of the Russian federalism. The empirical base of the research is the information about the social well-being of the population of the North Caucasus Federal District, social and economic problems there and about the development of the institutes, which regulates the problem of the state national politics. The author raises the questions of the budgetary federalism and administrative and institutional transformations in management of the North Caucasus region of the Russian Federation.

**Keywords:** federation, republic, constitutional federation, budgetary federalism, subsidies, North Caucasus Federal District

---

СИРАЖУДИНОВА Саида Валерьевна – к.полит.н., докторант Южно-Российского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70; saida\_kant@mail.ru)

## ВЛАСТЬ И ОЖИДАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ДАГЕСТАН<sup>1</sup>

**Аннотация.** В основе статьи лежат результаты социологического исследования ожиданий жителей Республики Дагестан после смены главы республики. На основе полученных результатов можно сделать вывод, что чрезмерные ожидания всегда трансформируются в высокие требования, что мы и наблюдаем в настоящее время в республике Дагестан. Полностью не считаться с подобными требованиями власть в современном демократическом обществе не может, но и примеров полной реализации ожиданий в истории, наверное, не найти.

**Ключевые слова:** политика, ожидания, власть, элита, общество

Сложность и проблемность Северо-Кавказского региона, притягивающего к себе широкое внимание, настоятельно требует срочных мер по снижению напряженности, недопущению социальных и иных осложнений.

Одна из самых сложных ситуаций на Северном Кавказе на сегодняшний день отмечается в Республике Дагестан. Острые социальные проблемы, специфика региона, внутрирелигиозная и этническая напряженность здесь не только не разрешаются, а наоборот, становятся еще острее.

Смена политической элиты в Дагестане в 2013 г. вызвала явный ажиотаж в дагестанском обществе, породила бурный всплеск ожиданий среди дагестанского народа. В тот период трудно было найти равнодушных к тем политическим трансформациям, которые происходили в обществе.

В январе 2013 г. в отставку с поста главы Дагестана ушел М. Магомедов. Указом президента России и.о. главы республики был назначен Рамазан Абдулатипов, в тот момент – депутат Госдумы РФ («Единая Россия»). Первые шаги, речи и действия Рамазана Абдулатипова повсеместно обсуждались, часто восхвалялись и идеализировались и лишь немногими встречались скептически. 8 сентября 2013 г. на XXVII сессии Народного собрания РД Рамазан Абдулатипов большинством голосов (86 из 88 депутатов парламента) был избран главой Республики Дагестан. Таково было мнение депутатов, так хотел и народ. Противоречий в обществе по этому поводу не было. Много за этот период было сделано, но не так радикально и «сказочно», как хотел бы народ.

<sup>1</sup> Методической основой статьи является социологическое исследование «Ожидания Дагестана», проведенное центром исследования глобальных вопросов современности и региональных проблем «Кавказ. Мир. Развитие» в период с 2013 по июнь 2014 г. по репрезентативной выборке.