

СУЩНОСТЬ И МЕХАНИЗМЫ ЛЕГИТИМАЦИИ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА: ОСНОВАНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ*

Валентина Павловна СКОРОХОДОВА

кандидат политических наук, научный сотрудник, Федеральный исследовательский центр
Южного научного центра РАН, Ростов-на-Дону, Российская Федерация
albinose@yandex.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 9596-5937

История статьи:

Получена 30.03.2018
Получена в доработанном
виде 28.04.2018
Одобрена 16.05.2018
Доступна онлайн 16.07.2018

УДК 321.01

JEL: D72, H71, P48

Аннотация

Предмет. Легитимность власти в системе отношений «центр – регионы» в многонациональном российском государстве формируется в особых условиях значительного разнообразия региональных, этнических, социокультурных интересов, что приводит к ряду сложностей в становлении признаваемой большинством населения системы ценностей, в том числе в осуществлении властных функций посредством демократических процедур.

Цели. Выявление оснований и механизмов легитимации региональной власти, а также причин ее делегитимизации в субъектах Северо-Кавказского федерального округа в рамках нового избирательного цикла.

Методология. В работе использовались общенаучные методы анализа, синтеза, индукции, дедукции, статистический метод, системный и структурно-функциональный подходы.

Результаты. Реальная помощь большинству членов общества в решении насущных проблем и отстаивании их интересов с последующим закреплением и претворением в жизнь нужных и хорошо проработанных государственно-управленческих решений будет способствовать снижению социальной напряженности в северокавказском социуме и повышению уровня легитимности региональной власти.

Выводы. Установлен ряд факторов, влияющих на специфичность процессов формирования устойчивых мотиваций признания и поддержки региональной власти со стороны населения данных территорий. К ним можно отнести практику отказа от прямых выборов, которая остается одним из поводов роста противоречий в северокавказских регионах. Подобная тенденция ведет: к ограничению конституционных прав граждан; к потере веры в демократические идеалы и процедуры, а также к усугублению отчуждения власти от граждан; к неудовлетворенности значительной части населения своим социально-экономическим положением и различными проявлениями коррупции, что приводит к подрыву легитимности действующей власти; к отсутствию эффективных социальных лифтов, выступающих важным механизмом вертикальной социальной мобильности для перспективных кадров в регионе.

Ключевые слова:

Северный Кавказ,
легитимация власти,
выборы, электоральный
протест, политическая
элита

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2018

Для цитирования: Скороходова В.П. Сущность и механизмы легитимации власти в субъектах Северо-Кавказского федерального округа: основания и перспективы // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. – 2018. – Т. 14, № 7. – С. 1220 – 1234.
<https://doi.org/10.24891/ni.14.7.1220>

Проблема легитимности политической власти является предметом пристального внимания

исследователей достаточно продолжительный период. Она не теряет своей актуальности по причине повторяющихся кризисов легитимности – как в странах с демократическими режимами, так и в

* Статья подготовлена в рамках реализации государственного задания ЮНЦ РАН на 2018 г., проект № АААА-А16-116012610051-6 «Конфликтологические прогнозы и сценарии Юга России».

переходных обществах, где высоки социальные риски и особо остро стоят вопросы взаимоотношения государства и общества в период проведения общественно-экономических и политических преобразований.

Легитимность власти в системе отношений «центр – регионы» в многонациональном российском государстве формируется в особых условиях большого разнообразия региональных, этнических, социокультурных интересов, что приводит к ряду сложностей в становлении признаваемой большинством населения системы ценностей, в том числе, в осуществлении властных функций посредством демократических процедур. Эффективному функционированию системы государственного управления, необходимой для повышения доверия к проводимому политическому курсу, способствует легитимация действующей власти, приводящая к наращиванию политического ресурса, стабильности общественной системы [1].

По этой причине перед современной Россией стоит сложная задача создания такой системы государственного управления, которая будет способствовать укреплению демократических ценностей в обществе, реализации прав его членов, их защиты и охраны в контексте становления институтов гражданского общества. Усилия по повышению управляемости и эффективности деятельности органов государственной власти находятся во взаимосвязи с проблемой признания обществом правомерности, справедливости официальной власти.

На наш взгляд, анализ легитимационных практик действующей власти в Северо-Кавказском федеральном округе заслуживает особого внимания, так как в некоторых его субъектах сплетение этнических интересов и политических претензий в радикальном контексте приводило не только к вспышкам межэтнических конфликтов, но и к этнополитическим угрозам и рискам

целостности России¹. События, связанные с ослаблением и распадом Советского Союза лишь подчеркнули непростые взаимоотношения федерального центра с административными элитами республик. Цель данного исследования состоит в выявлении оснований и механизмов легитимации власти, а также причин ее делегитимации в субъектах Северо-Кавказского федерального округа в рамках нового избирательного цикла.

Процесс легитимации представляет собой динамический аспект легитимности. Легитимность в отличие от легальности, которая является формальной юридической категорией, является прежде всего социально-психологическим явлением, очень близким к понятию законности. В этой связи следует согласиться с мнением В.Е. Чиркина в том, что «*легитимация нередко вовсе не имеет отношения к закону, а иногда противоречит ему. Это процесс..., посредством которого государственная власть приобретает свойство легитимности, то есть состояние выражающее правильность, оправданность, целесообразность, законность и другие стороны соответствия конкретной государственной власти установкам, ожиданиям личности, социальных и иных коллективов, общества в целом*» [2]. По сути дела, легитимность (от лат. *legitimus* – законный, правомерный) означает одобрение и поддержку широкими слоями населения власти, признание за ней права давать властные указания, принимать обязательные решения. Чем ниже уровень легитимности, тем чаще власть будет вынуждена опираться на механизм силового принуждения. Степень легитимности власти могут отражать следующие показатели:

- уровень принуждения, применяемый властью для проведения своей политики в жизнь;
- наличие или отсутствие попыток устранения действующего политического лидера или правительства;

¹ Узародов Д.И. Этнос как субъект политики // Академический вестник Ростовского филиала Российской таможенной академии. 2012. № 2. С. 108–111.

- наличие или отсутствие различных противозаконных акций, носящих, как правило, массовый и ненасильственный характер;
- попытки агрессивного воздействия на средства массовой информации;
- результаты голосования на выборах, референдумах, данные социологических опросов, при условии достоверности последних;
- уровень коррумпированности и степени бюрократизма институтов власти и т.д.

Конкурирование политических сил в отстаивании собственной легитимности приобретает особое значение в процессе ротации политико-административной элиты. Вместе с тем и само общество в определенной степени заинтересовано в усилении контроля за деятельностью представителей власти, в том числе с использованием механизмов, направленных на их своевременную смену. Возможно, в действительности причина кроется в фактическом превращении процесса формирования и обновления элиты в самопроизводство правящего класса, практически утратившего связи с гражданским представительством и ориентированного на реализацию узкогрупповых интересов [3]. В условиях социально-политических преобразований российской государственности и перехода к многопартийной системе в начале 1990-х гг. альтернативные выборы становятся весомым фактором политической жизни в российском обществе, затрагивающим значительную часть элитных групп.

В настоящее время институт выборов выступает тем инструментом, с помощью которого идет процесс, направленный на развитие политической конкуренции, установление новых правил «политической игры», а также формирования органов власти и управления. В течение последних нескольких лет можно отметить стремление федерального центра донести до высших

должностных лиц субъектов Российской Федерации, а также элитных групп мысль о том, что формально-юридической легитимации явно недостаточно [4]. Подтверждением того, что федеральный центр серьезно заинтересован в честных выборах, служит речь Президента РФ В.В. Путина на встрече с лидерами партий, прошедших по итогам выборов 16 сентября 2016 г. в Госдуму: «*Наша страна и политическая система будут настолько устойчивыми и стабильными, насколько мы сможем обеспечить легитимность выборного процесса, но нужно, чтобы граждане видели, что их предпочтения отражаются на формировании представительных и исполнительных органов власти*»². Несомненно, значение парламентских выборов сложно переоценить, ведь нижняя палата парламента Российской Федерации рассматривает проект закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год, утверждает основные характеристики федерального бюджета. В условиях финансового кризиса составление прогноза, на котором базируются все бюджетные расчеты, является непростым мероприятием.

В то же время переживаемые российской экономикой кризисные явления не оказывают существенного влияния на северокавказские регионы ввиду наличия высокого уровня теневой экономики и особенностей традиционного хозяйственного уклада. Отсутствие действенного экономического потенциала регионов СКФО кроется в том числе в неэффективном управлении и организации [5], а также в высоком уровне коррупции и неудовлетворенности частью населения своим социально-экономическим положением [6]. Анализ статистических данных показывает, что республики Северного Кавказа сохраняют существенное отставание от среднероссийских показателей и находятся в высокой степени зависимости от государственных инвестиций и прямой федеральной поддержки.

² Встреча с лидерами партий, прошедших по итогам выборов в Госдуму.
URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/52957>

Важной задачей становится повышение эффективности использования выделенных средств, так как немалые безвозмездные перечисления, выделяемые на развитие Северного Кавказа, на практике не решают главной проблемы – ликвидации деградации человеческого капитала, социальной неустроенности, деиндустриализации экономики и тем более не исключают возникновения сепаратистских, этнократических, исламистских угроз [7]. В связи с этим вопрос о развитии реального производства и возможных источниках поступления налогов поднимался, к примеру, в начале декабря 2016 г. на Международном политологическом форуме «Российский Кавказ – 2016» в Пятигорске. Как известно, данная территория обладает значительным природно-ресурсным потенциалом, и многие реализуемые здесь проекты имеют не только региональное, но и федеральное значение³. Отсюда вытекает логичный вопрос: в чем же кроются причины хронической дотационности региональных северокавказских экономик?

Бытует точка зрения, согласно которой дотационность бюджетов республик находится во взаимосвязи с высокими процентными показателями голосования на выборах и рекордной явкой избирателей. Но высокая явка не всегда свидетельствует о высоком уровне легитимности власти, так как обеспеченная за счет использования нелегальных методов (вбросов, административного ресурса и т.д.) на деле способствует лишь росту абсентеизма, подрыву доверия к власти. Мы можем предположить, что существует взаимосвязь между заинтересованностью региональных политических элит в получении нужного результата на выборах и тенденцией к росту дотаций из федерального бюджета⁴. Так, в 2015 г. субъекты СКФО получили 105,4 млрд

руб., что составило 21,61% от общего объема поступлений дотаций по другим субъектам РФ в целом. В 2016 г. Министерство финансов РФ опубликовало следующую информацию: в консолидированные бюджеты субъектов Северо-Кавказского федерального округа поступило 112,7 млрд руб. дотаций на выравнивание их бюджетной обеспеченности, что составляет 21,91% от общего объема поступлений дотаций по другим субъектам РФ в целом. А в 2017 г. в консолидированные бюджеты субъектов Северо-Кавказского федерального округа на те же цели поступило 127,9 млрд руб., что составило 20,82% от общего объема поступлений дотаций по другим субъектам РФ⁵. Таким образом, очевидно, что объем получаемых дотаций неуклонно растет: так, в 2017 г. по сравнению с 2016 г. он увеличился на 13,49%, а по сравнению с 2015 г. – на 21,35%. В свою очередь, определенный интерес могут представлять показатели консолидированных бюджетов семи субъектов Северо-Кавказского и двух субъектов Южного федерального округа за 2015–2016 гг., которые учитываются в том числе при определении размеров дотаций. Доходы бюджетов субъектов РФ – денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ. Данные Министерства финансов РФ по исполнению доходов консолидированного бюджета всех семи субъектов Северо-Кавказского федерального округа и двух субъектов Южного Федерального округа за 2015–2016 гг. представлены в *табл. 1, 2*.

Анализируя приведенные цифры, можно с уверенностью утверждать, что все республики СКФО продолжают оставаться весьма зависимыми от безвозмездных поступлений и других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Мы придерживаемся позиции, согласно которой значительная доля безвозмездных поступлений, поступающая из

³ Котеленко Д.Г., Патракеева О.Ю. Политический ландшафт Юга России // Вестник Южного научного центра РАН. 2014. Т.10. № 2. С. 75–82.

⁴ Скороходова В.П. Парламентские выборы 2016 г. в Северо-Кавказском федеральном округе: тенденции, итоги и перспективы // Локус: люди, общество, культуры, смыслы. 2017. № 3. С. 72–84.

⁵ Результаты распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2015–2017 гг. URL: http://old.minfin.ru/common/upload/library/2014/09/main/FFPR_2015-2017.pdf

федерального бюджета на финансирование первоочередных расходов регионов Северо-Кавказского федерального округа, слабо влияет на их развитие. Наиболее дотационными из семи субъектов округа остаются Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика.

Представленные сведения о размерах финансирования и дотирования субъектов Северо-Кавказского федерального округа наглядно демонстрируют тот факт, что лояльность политических элит в обмен на дотации не приводит к улучшению социально-экономической обстановки на Северном Кавказе. Стремление общества к стабилизации, не подкрепленной социальным развитием, вызывает лишь сомнение в ее устойчивости. Соблюдение региональными лидерами распоряжений из федерального центра способствует стагнации региональных институтов власти, что выражается в отсутствии стимулов развивать подконтрольные им территории. Смена отдельных лиц в органах власти от выборов к выборам не меняет ситуацию, то есть напрашивается необходимость менять всю систему, что в обществе с сильными элементами традиционализма может привести к вспышкам новых конфликтов и угрозам национальной безопасности Российской Федерации [8]. Фактическое отсутствие потенциала протестного голосования, как и протестной активности, в ряде субъектов округа на выборах различного уровня вполне предсказуемо: жестко администрируемые национальные республики с очень высокой явкой избирателей на выборах (что, на наш взгляд, может демонстрировать лишь степень административного давления) и фактически абсолютной поддержкой ими партии власти. Не зря Северный Кавказ относят к числу регионов с «электоральными аномалиями». Данная обстановка вызывает подозрение в согласии населения с таким положением дел, а также в их истинном доверии к действующей региональной власти.

Из четырех наиболее дотационных республик Северо-Кавказского федерального округа в трех республиканские элиты отказались от выборов своих руководителей путем прямого голосования. Вместе с тем в открытом доступе отсутствуют сведения о выступлениях гражданской оппозиции по поводу недовольства прямыми выборами главы Чеченской Республики. Нам представляется, что причина этого кроется в личном авторитете, в общественном порядке, опирающемся на внешние силы, когда инакомыслие, несогласие с правящим режимом довольно жестко подавляются, оппозиционные силы вытесняются из публичного пространства. Этим можно объяснить отсутствие массовых протестных выступлений в регионе, куда поступает значительная доля безвозмездных поступлений. Сокращение же дотаций в этой республике может привести к непредсказуемым социальным последствиям и к возможному росту протестных настроений в обществе [9]. Гражданская позиция активной части населения остальных национальных высокодотационных регионов с хроническими проблемами в социально-экономической сфере в вопросе возврата прямых выборов сводится к убежденности в отсутствии доверия общества к фактически назначаемым руководителям и связанным с этим отступлением от демократических норм. В сложившейся ситуации участвовавшие требования вернуть прямые выборы на данных территориях представляются вполне обоснованными.

В свою очередь, федеральный центр в немалой степени заинтересован в развитии регионов Северо-Кавказского федерального округа и снижении доли дотаций в их бюджетах. Так, созданное 12 мая 2014 г. Указом Президента РФ В.В. Путина Министерство по делам Северного Кавказа разработало новую редакцию государственной программы «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 г.». В ней основное внимание уделено мерам

по улучшению ситуации в экономике на Северном Кавказе, в том числе снижению уровня дотационности бюджетов субъектов Российской Федерации, а также увеличению объема налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов в 1,7 раза.

К основным причинам высокой дотационности республик Северо-Кавказского федерального округа можно отнести:

- низкий уровень инвестиционной привлекательности, что, вероятно, связано с устойчивым представлением о регионе как о небезопасной территории, где возможны как новые диверсии криминально-террористической направленности, так и межэтнические конфликты, в том числе на почве земельных споров;
- слабое развитие промышленного сектора и высокая степень износа основных производственных фондов;
- высокий уровень развития теневого сектора экономики.

Основные налоги поступают от промышленных предприятий, и пока не будет развита промышленность, решить вопрос о ликвидации дотационности не представляется возможным. Обеспечить приток инвестиций в округ и совершить экономический прорыв в сжатые сроки весьма затруднительно из-за недоработок инвестиционного законодательства, общей экономической нестабильности, бюрократических барьеров и высокого уровня коррумпированности, то есть, по сути, всех тех процессов, которые в той или иной мере присутствуют на всем российском пространстве.

В кавказских реалиях это неизбежно приводит к усилению конкуренции элит за освоение бюджетного потока вместо их сплочения ради решения общих для региона задач, а это значит, что при сохранении нынешних тенденций для Кавказа в лучшем случае возможна лишь «очаговая» модернизация по модели стран «третьего» мира. Политика,

направленная на удовлетворение узких групповых интересов политической элиты и обеспечение ее максимальной независимости от широких слоев общества, провоцирует население искать источник легитимации власти и управления в религии как целостной социокультурной, политико-правовой, институционально организованной системы, регулирующей многие стороны жизнедеятельности мусульманского социума [10].

Ренессанс традиционных общественных институтов в постсоветский период привел к возрождению многочисленных Советов старейшин при руководителях северокавказских республик, главах муниципальных образований. Данный институт издревле играл важнейшую роль в системе общественного самоуправления, в разрешении различных вопросов общественной жизни. В силу этого обстоятельства региональная власть пытается создать дополнительный источник легитимации властных решений в глазах своего народа. Вместе с тем такие институты так и не стали реально работающей самостоятельной структурой, и далеко не всегда играют существенную роль в общественно-политической жизни республик [11]. Еще немецкий социолог М. Вебер в своих трудах акцентировал внимание на субъективном факторе или роли личностей в формировании и развитии различных социальных и религиозных процессов, выделяя «чистый» тип харизматического лидера. Согласно «религиозной» концепции, подлинные харизматики в сфере политики предельно моральны и религиозны, что отличает их от «псевдохаризматических», и действие харизматических авторитетов оценивается в соответствии с моральными, этическими, социальными, религиозными и другими критериями [12].

В северокавказских обществах практически нет социально-политических, экономических, правовых проблем, которые прямо или косвенно не связывались бы с исламскими

нормами и ценностями. Обращение различных субъектов политического процесса к исламу и исламским ценностям стало популярным и эффективным способом борьбы за власть и симпатии общества. После распада СССР на фоне разочарования в традиционных институтах гражданского общества практически всеми исследователями отмечается усиление влияния ислама на широкие массы населения на Северном Кавказе, а также бурный рост национального самосознания вследствие разрушения советской идентичности. Ислам, являясь политизированной мировой религией, быстро стал проникать во власть. Со временем эффективным способом распространения влияния на правительственные структуры стало налаживание неформальных контактов с местной элитой. Проповедниками традиционного ислама являются представители официальных духовных управлений мусульман (ДУМ). На сегодняшний день ДУМ выступают субъектом легитимации власти и управления северокавказских обществ, «*пытаются провести как можно больше своих сторонников в республиканские и местные структуры власти и управления, с тем, чтобы через них реализовывать свою политику*» [13], проявляют лояльность власти на региональном и на федеральном уровне.

Система взаимоотношений республиканских органов власти с религиозными объединениями строится на совпадении интересов по широкому кругу вопросов. Религиозные установки выступают мобилизующим фактором, провоцирующим власть на строго определенную поведенческую концепцию. В мусульманской среде поддержка на государственном уровне духовных лидеров, несомненно, укрепляет и легитимирует власть в глазах значительной части населения. Между тем на территории северокавказских республик в полном объеме действуют российские конституционные нормы. Согласно положениям Конституции Российской Федерации, высшим непосредственным выражением власти народа

служат свободные выборы и референдум. В условиях светского государства и демократизации политических институтов опоры исключительно на религиозную легитимацию, дающую определенный шанс привилегированным группам достичь власти в период политического кризиса, становится явно недостаточно. На январском XVI съезде партии «Единая Россия» в 2017 г. был утвержден Высший совет партии, в состав которого вошли практически все действующие на тот момент главы регионов Северо-Кавказского федерального округа. В настоящее время взятый курс на консолидацию общества стал приоритетной задачей внутренней политики государства. Высшие должностные лица республик отметили, что результаты, полученные в предыдущие годы партией власти, «*следует упрочить, и не в отчетах, а во взаимоотношениях с народом*», рост доверия к партии во многом связан с «*внимательным отношением к обращениям простых граждан и решению их проблем*»⁶.

Избрание главы региона прямым голосованием повышает не только его легитимность, но и в целом законность власти. Процесс преобразования легитимной власти в нелегитимную принято называть делегитимацией и выражается она в потере государственной властью свойства легитимности, а также утрате правильности, оправданности, целесообразности, законности и других сторон конкретной государственной власти по отношению к установкам и ожиданиям общества. Довольно сложно дать однозначный ответ на вопрос: существуют ли абсолютные показатели легитимности или это возникающая в определенных условиях характеристика политических процессов? Между тем легитимность имеет свойство изменять свою интенсивность, а именно характер и степень поддержки институтов власти – в этом случае целесообразно говорить о кризисах легитимности [14].

⁶ Логвинов Н. 10 заметных событий на Северном Кавказе в январе–феврале 2017 г. // Вестник. Северный Кавказ. 2017. № 1. С. 12–13.

В начале первого президентского срока В.В. Путина высокая степень конфликтности сферы федеративных отношений стала причиной дальнейших усилий федерального центра на рубеже 1990–2000-х гг., направленных на укрепление вертикали власти, что впоследствии сильно повлияло на трансформацию элит в регионах. Так, в 2000 г. в силу вступил Указ Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» в целях упрощения управления регионами и контролем над местными элитами. В 2003 г. был принят Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», который увеличивал количество привилегий для государственных служащих, а в 2004 г. разработан и принят Указ Президента РФ «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица», который отменил прямые губернаторские выборы. Именно в недовольные политикой власти регионы происходило назначение губернаторов из числа видных представителей наиболее сильных элит других регионов. Сами руководители регионов быстро поняли, что для сохранения поста еще на один срок новая система дает им не меньше возможностей, чем прямые выборы. Далее федеральный центр хоть и получил желаемое, однако появились новые проблемы. Назначаемые губернаторы посчитали, что главное – это лояльность федеральному центру, и начали активно использовать местные бюджеты для решения своих задач, что привело к увеличению уровня коррупции в регионах⁷ [15].

Механизм формирования корпуса глав регионов, необходимых федеральному центру, продолжает работать и в настоящее время. Недавним примером служит уход в отставку в конце сентября 2017 г. Р. Абдулатипова и ставшее внезапным для местных элит назначение в октябре этого же года исполняющим обязанности главы Республики Дагестан В. Васильева. Это событие, по

мнению некоторых экспертов, свидетельствовало о желании федерального центра решить тактическую задачу – обеспечить стабильность в Дагестане во время проведения президентских выборов в марте 2018 г.

В апреле 2013 г. В.В. Путиным был подписан закон, наделяющий субъекты Российской Федерации правом отменять прямые выборы глав регионов. Именно это обстоятельство послужило причиной снижения легитимности руководителей северокавказских республик и привело к сокращению возможностей для граждан демократическим путем влиять и контролировать власть, а также принимать значимое участие в политической жизни. По мнению представителей отдельных партий, советов старейшин, национальных организаций некоторых республик Северного Кавказа, данные законодательные инициативы усугубили процесс взаимного отчуждения власти и общества, снизили возможности по контролю над деятельностью органов законодательной и исполнительной власти. С заявлением о необходимости возврата прямых выборов в республиках Северного Кавказа и в некоторых других регионах на пленарном заседании Государственной Думы в середине октября 2017 г. от фракции «Справедливая Россия» выступил Г. Омаров. По его мнению, «парламентский способ формирования региональной и муниципальной власти безнадежно устарел и привел к значительному ухудшению положения в сфере соблюдения прав граждан». Отсутствие выборности и конкуренции на различных уровнях власти снизило качество государственного и муниципального управления, показало свою неэффективность в нынешних политических и экономических условиях.

Желание вернуть прямые выборы в национальных республиках у отдельных гражданских элементов за последние годы возникало неоднократно. Так, в середине октября 2017 г. карачаевские старейшины обратились к общественности Северного

⁷ Семёнов В.С. Системная коррупция как угроза безопасности России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2012. № 1. С. 199–205.

Кавказа с просьбой вернуть прямые выборы на республиканском и местном уровнях, мотивируя это тем, что практика их отмены ограничивает конституционные права граждан. Данную инициативу поддержал и совет тейпов ингушского народа, назвав это решение «своевременным и крайне актуальным» шагом, поскольку лишение граждан и целых этносов избирать и быть избранными является открытым нарушением Конституции Российской Федерации. Стоит отметить, что несколькими месяцами ранее, в марте 2017 г., на съезде Конгресса карачаевского народа более двухсот делегатов проголосовали за возвращение прямых выборов главы республики и глав всех уровней исполнительной власти в Карачаево-Черкесии в целях реального построения гражданского общества. Причем деятельность активных гражданских элементов в этом направлении началась несколькими годами ранее. К примеру, осенью 2013 г. был проведен несанкционированный пикет, организованный уроженцами Северной Осетии, против отмены прямых выборов главы республики и фактического лишения возможности влиять на политическую ситуацию в регионе. В связи с этим полагаем, что недовольство населения высокой концентрацией проблем и конфликтных рисков на территории округа во время проведения выборов вполне могло трансформироваться в электоральный протест как один из способов проявления негативных настроений по отношению к власти, к отдельным депутатам и партиям.

Таким образом, проведенное исследование позволило определить ряд факторов, которые влияют на особенности проявления и степень доверия населения региональным органам власти. К ним можно отнести:

1) практику отказа от прямых выборов, которая остается одним из поводов роста противоречий в северокавказских регионах. Подобная тенденция ведет к ограничению конституционных прав граждан, к потере веры в демократические идеалы и

процедуры, к усугублению отчуждения власти от граждан, а также способствует появлению оппозиции, выдвигающей альтернативное видение сложившейся ситуации;

2) тяготение власти к использованию «административного ресурса» и связанного с этим отнесением северокавказских республик к зоне «электоральной аномалии», что обуславливает наличие незначительного количества социально-экономических протестов в периоды проведения избирательных кампаний;

3) неудовлетворенность части населения своим социально-экономическим положением и различными проявлениями коррупции, что приводит к подрыву легитимности действующей власти и объективно запускает механизм непредсказуемого протестного поведения, способного в условиях проблемного региона представлять реальную угрозу политической стабильности Российской Федерации;

4) отсутствие эффективных социальных лифтов, выступающих важным механизмом вертикальной социальной мобильности для перспективных кадров в регионе, способных своими знаниями, способностями, гражданской активностью положительным образом влиять на изменение экономической и социальной ситуации в регионе.

Вызовы и угрозы в северокавказском регионе, прежде всего в аспекте национальной безопасности и территориальной целостности, имеют большое значение для всей Российской Федерации, так как здесь налицо переплетение целого комплекса факторов социально-политической напряженности. Низкий уровень доверия к органам власти обусловлен как монополизацией политического пространства, так и неверием населения в то, что деятельность данных структур способна изменить их жизнь к лучшему.

В этих условиях только реальная помощь большинству членов северокавказского общества в решении насущных проблем и отстаивании их интересов с последующим закреплением и претворением в жизнь нужных и хорошо проработанных государственно-управленческих решений будет способствовать снижению социальной напряженности в социуме и повышению уровня легитимности региональной власти. Добиться этого, как нам представляется, возможно с помощью последовательной смены нынешних властных элит Северного

Кавказа посредством опоры на местное гражданское общество, а также привлечением на ключевые должности специалистов из других регионов, сделавших успешную карьеру в других регионах Российской Федерации и имеющих положительные профессиональные и репутационные характеристики. Вместе с тем надо полагать, что любые кадровые перестановки необходимо осуществлять с учетом особой роли этнического фактора в северокавказском обществе и способности того или иного кандидата завоевать доверие граждан и оправдать его.

Таблица 1

Структура доходов консолидированного бюджета субъектов СКФО и ЮФО (Краснодарский край и Ростовская область) за 2015 г., %

Table 1

Breakdown of the consolidated budget revenue of the constituent entities in the North Caucasian Federal District and Southern Federal District: Evidence from the Krasnodar Krai and Rostov-on-Don Oblast, 2015, percentage

Субъект РФ	Налоговые доходы	Неналоговые доходы	Безвозмездные поступления
Чеченская Республика	15,87	0,8	83,33
Республика Дагестан	29,3	2,15	68,55
Республика Ингушетия	13,9	1,5	84,61
Кабардино-Балкарская Республика	51,76	5,94	42,3
Карачаево-Черкесская Республика	28,57	5,79	65,64
Республика Северная Осетия – Алания	41,35	3,15	55,5
Ставропольский край	59,25	6,7	34,05
Краснодарский край	78,4	6,02	15,58
Ростовская область	68,89	1,99	29,11

Источник: Министерство финансов РФ

Source: The Ministry of Finance of Russia data

Таблица 2

Структура доходов консолидированного бюджета субъектов СКФО и ЮФО (Краснодарский край и Ростовская область) за 2016 г., %

Table 2

Breakdown of the consolidated budget revenue of the constituent entities in the North Caucasian Federal District and Southern Federal District: Evidence from the Krasnodar Krai and Rostov-on-Don Oblast, 2016, percentage

Субъект РФ	Налоговые доходы	Неналоговые доходы	Безвозмездные поступления
Чеченская Республика	20,47	1,04	78,49
Республика Дагестан	30,8	3,34	65,86
Республика Ингушетия	13,22	0,8	85,98
Кабардино-Балкарская Республика	34,5	8,29	57,21
Карачаево-Черкесская Республика	36,02	4,68	59,3
Республика Северная Осетия – Алания	49,36	3,05	47,58
Ставропольский край	63,99	4,15	31,87
Краснодарский край	79,95	7,26	12,79
Ростовская область	76,22	0,78	23

Источник: Министерство финансов РФ

Source: The Ministry of Finance of Russia data

Список литературы

1. *Абдулаева З.З., Коблик А.С.* Общественно-политическая нестабильность как угроза экономической безопасности регионов Северо-Кавказского федерального округа // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. № 29. С. 33–38. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/obschestvenno-politicheskaya-nestabilnost-kak-ugroza-ekonomicheskoy-bezopasnosti-regionov-severo-kavkazskogo-federalnogo-okruga>
2. *Чиркин В.Е.* Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8. С. 65–73.
3. *Ветренко И.А., Воронцов С.А., Понделков А.В.* О современном состоянии российской политической элиты и направлениях ее переформатирования // Вестник Омского университета. 2015. № 1. С. 174–180. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/o-sovremennom-sostoyanii-rossiyskoy-politicheskoy-elity-i-napravleniyah-ee-pereformatirovaniya>
4. *Юсов С.В.* Легитимизация политических элит и модернизация избирательной системы России // Северо-Кавказский юридический вестник. 2014. № 4. С. 84–89. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/legitimizatsiya-politicheskikh-elit-i-modernizatsiya-izbiratelnoy-sistemy-rossii>
5. *Романова Н.В.* Северо-Кавказский федеральный округ: особенности и проблемы развития // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 42. С. 54–59. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/severo-kavkazskiy-federalnyy-okrug-osobennosti-i-problemy-razvitiya>
6. *Чуклина Э.Ю.* Учет личности виновного, смягчающих и отягчающих обстоятельств при назначении наказания взяточполучателю // Вестник Северо-Кавказского гуманитарного института. 2017. № 3. С. 365–371.
7. *Безденежных Т.И., Макенов М.М.* Социально-экономическое развитие регионов России: проблемы и пути решения // Региональная экономика: теория и практика. 2017. № 3. С. 541–552. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/sotsialno-ekonomicheskoe-razvitie-regionov-rossii-problemy-i-puti-resheniya>

8. *Пащенко И.В.* Радикализация и терроризм на Северном Кавказе: вызовы безопасности и стратегия противодействия // *Научная мысль Кавказа*. 2014. № 1. С. 40–48.
9. *Скорородова В.П.* Особенности социально-политической напряженности: к анализу проблемы // *Гуманитарные и социальные науки*. 2012. № 4. С. 266–276.
10. *Карпов А.В., Ломакин В.В.* Правовые основы взаимодействия местного самоуправления с религиозными конфессиями и многоэтническим населением в целях противодействия экстремизму // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2009. № 8. С. 72–79. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/pravovye-osnovy-vzaimodeystviya-mestnogo-samoupravleniya-s-religioznymi-konfessiyami-i-mnogoetnicheskim-naseleniem-v-tselyah>
11. *Гасратова Ф.М.* Особенности легитимации власти в республиках Северного Кавказа // *Власть*. 2016. № 1. С. 84–88.
12. *Фреик Н.В.* Политическая харизма: обзор зарубежных концепций // *Социологическое обозрение*. 2001. Т. 1. № 1. С. 5–24. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/politicheskaya-harizma-obzor-zarubezhnyh-kontseptsiy>
13. *Саидов А.А.* Исламский фактор легитимации власти в республиках Северного Кавказа // *Исламоведение*. 2014. № 4. С. 66–72. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/islamskiy-faktor-legitimatsii-vlasti-v-respublikah-severnogo-kavkaza>
14. *Ковалёв А.А.* Проблема угроз для легитимной власти в аспекте комплексной безопасности Российской Федерации // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2018. Т. 14. Вып. 1. С. 165–180. URL: <https://doi.org/10.24891/ni.14.1.165>
15. *Байков С.А.* Федеральный центр и региональные элиты России // *Научно-аналитический журнал Обозреватель – Observer*. 2016. № 6(317). С. 58–67.

Информация о конфликте интересов

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

THE SUBSTANCE AND MECHANISM FOR THE LEGITIMATION OF POWER IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE NORTH CAUCASIAN FEDERAL DISTRICT: RATIONALE AND PROSPECTS

Valentina P. SKOROKHODOVA

Federal Research Centre, Southern Scientific Centre of Russian Academy of Sciences, Rostov-on-Don, Russian Federation
albinose@yandex.ru
ORCID: not available

Article history:

Received 30 March 2018
Received in revised form
28 April 2018
Accepted 16 May 2018
Available online
16 July 2018

JEL classification: D72, H71,
P48

Keywords: North Caucasus,
legitimation, power, election,
electoral protest, political elite

Abstract

Importance As part of the relationship between the center and regions in a multinational State like Russia, the legitimacy of power rests upon a variety of regional, ethnic, sociocultural interests. It complicates the origination of mostly recognized values.

Objectives I identify the rationale and mechanisms for legitimizing the regional authority, and causes of its delegitimization in the North Caucasian Federal District as part of a new election cycle.

Methods The research applies general scientific methods of analysis, synthesis, induction, deduction, statistical methods, systems, structural and functional approaches.

Results If members of the society get a real assistance and aid to address their daily issues and protect their interests so that well elaborated governmental and managerial solutions are put into practice, this will alleviate the social tensions in the North Caucasian society and increase the legitimacy of the regional power.

Conclusions and Relevance I determined factors that influence the local population and contribute to distinctive attitude of the public in recognizing and supporting regional power. They may include the departure from direct elections. This trend constrains constitutional rights of citizens, undermines trust in democratic ideals and procedures, and widens the gap between the power-that-be and public. It also makes a considerable part of the population dissatisfied with their socio-economic position and various forms of corruption.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2018

Please cite this article as: Skorokhodova V.P. The Substance and Mechanism for the Legitimation of Power in the Constituent Entities of the North Caucasian Federal District: Rationale and Prospects. *National Interests: Priorities and Security*, 2018, vol. 14, iss. 7, pp. 1220–1234.
<https://doi.org/10.24891/ni.14.7.1220>

Acknowledgments

The article was prepared as part of State job of the Federal Research Centre of the Southern Scientific Centre of the Russian Academy of Sciences, project No. AAAA-a 16-116012610051-6 *Conflict Forecasts and Scenarios of the Russian South*.

References

1. Abdulaeva Z.Z., Koblik A.S. [Social and political instability as threat to economic security of the North Caucasus Federal District]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost' = National Interests: Priorities and Security*, 2013, no. 29, pp. 33–38.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/obschestvenno-politicheskaya-nestabilnost-kak-ugroza-ekonomicheskoy-bezopasnosti-regionov-severo-kavkazskogo-federalnogo-okruga> (In Russ.)
2. Chirkin V.E. [Legalizing and legitimizing the governmental power]. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 1995, no. 8, pp. 65–73. (In Russ.)

3. Vetrenko I.A., Vorontsov S.A., Ponedelkov A.V. [About modern state of the Russian political elite and the directions of its reformatting]. *Vestnik Omskogo universiteta = Herald of Omsk University*, 2015, no. 1, pp. 174–180. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/o-sovremennom-sostoyanii-rossiyskoy-politicheskoy-elity-i-napravleniyah-ee-pereformatirovaniya> (In Russ.)
4. Yusov S.V. [Legitimization of political elites and the modernization of the electoral system of Russia]. *Severo-Kavkazskii yuridicheskii vestnik = North Caucasus Legal Vestnik*, 2014, no. 4, pp. 84–89. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/legitimizatsiya-politicheskikh-ELIT-i-modernizatsiya-izbiratelnoy-sistemy-rossii> (In Russ.)
5. Romanova N.V. [North Caucasus Federal District: Features and problems of development]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economics: Theory and Practice*, 2010, no. 42, pp. 54–59. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/severo-kavkazskiy-federalnyy-okrug-osobennosti-i-problemy-razvitiya> (In Russ.)
6. Chuklina E.Yu. [The assessment of the accused personality, mitigating and aggravating circumstances when sentencing a bribe-taker]. *Vestnik Severo-Kavkazskogo gumanitarnogo instituta = North-Caucasus Humanitarian Institute Bulletin*, 2017, no. 3, pp. 365–371. (In Russ.)
7. Bezdenezhnykh T.I., Makenov M.M. [Socio-economic development of the Russian regions: Problems and solutions]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economics: Theory and Practice*, 2017, no. 3, pp. 541–552. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/sotsialno-ekonomicheskoe-razvitie-regionov-rossii-problemy-i-puti-resheniya> (In Russ.)
8. Pashchenko I.V. [Radicalization and terrorism in the North Caucasus: Security challenges and strategy of resistance]. *Nauchnaya mysl' Kavkaza = Scientific Thought of Caucasus*, 2014, no. 1, pp. 40–48. (In Russ.)
9. Skorokhodova V.P. [Specifics of social and political tensions: Analysis of the Issue]. *Gumanitarnye i social'nye nauki = The Humanities and Social Sciences*, 2012, no. 4, pp. 266–276. (In Russ.)
10. Karpov A.V., Lomakin V.V. [Legal basis of coordinating religious and national diversity by the local government to prevent extremism]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost' = National Interests: Priorities and Security*, 2009, no. 8, pp. 72–79. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/pravovye-osnovy-vzaimodeystviya-mestnogo-samoupravleniya-s-religioznymi-konfessiyami-i-mnogoetnicheskim-naseleniem-v-tselyah> (In Russ.)
11. Gasratova F.M. [Specific features of the legitimation of power in the North Caucasian republics]. *Vlast' = The Authority*, 2016, no. 1, pp. 84–88. (In Russ.)
12. Freik N.V. [The political charisma: Review of foreign theories]. *Sotsiologicheskoe obozrenie = Russian Sociological Review*, 2001, vol. 1, no. 1, pp. 5–24. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/politicheskaya-harizma-obzor-zarubezhnyh-kontseptsiy> (In Russ.)
13. Saidov A.A. [The Islamic factor of legitimization of power in the republics of the North Caucasus]. *Islamovedenie = Islamic Studies*, 2014, no. 4, pp. 66–72. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/islamskiy-faktor-legitimatsii-vlasti-v-respublikah-severnogo-kavkaza> (In Russ.)

14. Kovalev A.A. [The problem of threats to legitimate power from perspectives of the security of the Russian Federation]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost' = National Interests: Priorities and Security*, 2018, vol. 14, iss. 1, pp. 165–180. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.24891/ni.14.1.165>
15. Baikov S.A. [Influence of center on the process of transformation of the regional elites in Russia in the 21st century]. *Obozrevatel' = Observer*, 2016, no. 6, pp. 58–67. (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.