УДК 323.1

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ВЛАСТНЫХ ПОЗИЦИЙ В ДАГЕСТАНЕ: ИССЛЕДОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ЭТНИЧЕСКИХ ГРУПП В РЕГИОНАЛЬНОЙ ВЛАСТИ[1]

Адиев Асланбек Залимханович,
Региональный центр этнополитических исследований
Дагестанского научного центра
Российской академии наук,
ученый секретарь РЦЭИ ДНЦ РАН,
кандидат политических наук,
г. Махачкала, Россия.
E-mail: khalid_84@mail.ru

Курбанов Роберт Шабанович,
Южный федеральный университет,
младший научный сотрудник
Института философии и
социально-политических наук ЮФУ,
г. Ростов-на-Дону, Россия.
E-mail: kurbanov_05dag@mail.ru

Аннотация
В работе описывается практика политического представительства этнических групп в региональных органах государственной власти Республики Дагестан, где в целях обеспечения общественно-политической стабильности и федеральный центр, и республиканское руководство стараются сохранить межэтнический баланс при распределении властных позиций.

Ключевые понятия:
этническое квотирование,
политическое представительство,
Дагестан,
региональная власть.

Одним из механизмов согласования интересов субъектов гражданского общества в его этнокультурной модели на уровне политико-управленческих процессов является обеспечение представительства этнических групп в системе органов государственной власти, что применяется в полиэтничных регионах Российской Федерации. Так, в СКФО кадровая политика федерального центра в отношении руководства полиэтничных республик, а также кадровая политика руководства самих республик опирается на институт неформального этнического квотирования, согласно которому во властных структурах регионов должны быть представлены так называемые субъектообразующие, или «титульные» этносы. Считается, что практика обеспечения представительства основных этнических групп во властных структурах призвана поддерживать общественно-политическую стабильность в регионе. В теоретическом плане данная политико-управленческая гипотеза, как и сама наша работа, опирается на концепцию сообщественной демократии в сложносоставных обществах (сегментированных на этнические, языковые, конфессиональные и расовые группы). Ее автор, А. Лейпхарт, называет первой и основной отличительной чертой сообщественной демократии сотрудничество элит, без которого сегментированное общество, как и государство, обречено на распад. Смысл концепции сообщественной демократии определяют два основных момента, а именно: «сегментарные различия», т.е. различия между группами населения многосоставного общества и политическое сотрудничество элит, представляющих его основные группы. При этом характерные для традиционного общества ориентации, по мнению А. Лейпхарта, чрезвычайно глубоко укоренены, и отдельные лидеры *«практически неизбежно оказываются представителями интересов отдельных сегментов и, следовательно, политиками, неприемлемыми для остальных сегментов»* [5, с. 264]. Поэтому одним из важных элементов демократического режима в сегментированных обществах является представительство в органах власти всех основных групп.

Предполагается, что представленность этнических групп в органах государственной власти уменьшает риски их протестной мобилизации против госу-

[1] Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 16-03-00440.

дарства. Как пишет А. Лейпхарт, для них «*перспектива участия в правительстве служит мощным стимулом для отказа от радикализма*» [5, с. 66]. Политическое представительство дает им возможность участвовать в обсуждении и принятии решений, что конструктивным образом влияет на снижение протестного потенциала этих групп при возникновении конфликтных ситуаций. Кроме того, институт неформального этнического квотирования в понимании его сторонников не позволяет монополизировать политическую власть этническим большинством и гарантирует представительство во властных структурах даже малочисленным этническим группам. Но насколько действенна подобная практика в плане реализации политических интересов этнических меньшинств в современных условиях российских регионов? Ведь, по справедливому замечанию проф. В.П. Панова, когда мы говорим о функционировании системы, гарантирующей этническое представительство, «*необходима так или иначе определенная «связанность» между этим сегментом и его представителем. Иными словами, представитель должен восприниматься этническим сегментом как именно его («свой») представитель. И одновременно представитель должен воспринимать себя как представителя данной («своей») этнической группы*» [6, с. 151]. Возникает необходимость подробного исследования практик этнического квотирования в органах государственной власти в полиэтничных республиках Российского Кавказа, изучения политической целесообразности функционирования данного института в контексте формирования и реализации научно обоснованной государственной национальной политики.

В управленческом и экспертном мнении относительно политического устройства Республики Дагестан (РД) доминирует суждение, что в регионе действует неформальная система этнического квотирования. В 90-е годы в Дагестане политическое представительство этнических групп было гарантировано Конституцией республики и местными законами о выборах. До 2006 года высшим органом государственной власти в республике являлся коллегиальный Государственный Совет РД, куда входили по одному представителю от всех 14 признанных народов республики. Государственный Совет избирался Конституционным собранием, а члены Госсовета избирали из своего круга Председателя высшего органа власти. Кроме того, каждый член Госсовета обладал правом вето на любые политические решения, касающиеся жизненных интересов своего народа. Государственный Совет как коллективный глава республики был сформирован, по мнению политолога К.Г. Ланда, «*во-первых, в качестве наиболее подходящего института, способного обеспечить успешный переход к политической демократии, во-вторых, как инструмент включения во властную систему представителей основных этносов Дагестана*» [4, с. 64].

Политическое представительство этнических групп обеспечивалось и в Народном Собрании РД через особую систему выборов – национально-территориальные округа и резервирование мест в парламенте за представителями малых этносов, пока Москва не принялась за работу по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным, с целью унификации правового поля внутри страны. И дагестанские власти, начиная с 2003 года, были вынуждены исключить из республиканской Конституции и местных законов о выборах положения о представительстве этносов в органах государственной власти. По этому поводу первый президент РД М. Алиев пишет: «*Для нас очень важно, чтобы парламент республики реально был не только законодательным органом, но и представительным, в частности представлял все 14 дагестанских народов. Федеральный закон не позволяет учитывать этот фактор. В центральных СМИ утверждается мысль об архаичности подходов, учитывающих национальный фактор. Возможно, для других субъектов это не имеет принципиального значения, но для Дагестана это крайне важно. Только такой подход позволяет решить одну из главных задач, стоящих перед республикой. И аспект национального представительства сегодня имеет больше значения для избирателей, чем идеи и программы политических партий, в которых сами кандидаты не очень еще разбираются*» [1, с. 394].

Но, несмотря на отсутствие сегодня формальных механизмов обеспечения политического представительства этнических групп в Дагестане, практика распределения властных позиций не перестала учитывать этнический фактор. Должности главы республики, председателя прави-

тельства и спикера парламента неизменно занимают представители трех разных дагестанских народов: аварцев, даргинцев и кумыков.

Примечательно, что и федеральный центр по отношению к республике соблюдает данную политическую традицию. В период назначения глав субъектов Президентом Российской Федерации руководителями Дагестана поочередно становились представители двух самых крупных дагестанских этносов: М.Г. Алиев (аварец), М.М. Магомедов (даргинец), Р.Г. Абдулатипов (аварец). А текущее законодательство регламентирует порядок избрания главы республики депутатами НС РД из числа трех кандидатов, представляемых Президентом Российской Федерации[1]. Скорее всего, федеральный центр и в дальнейшем не предложит на рассмотрение дагестанским парламентариям кандидатов на должность главы республики с «неподходящей» национальностью.

Таблица 1

Политическое руководство Дагестана с 1994 по 2016 г.

Период работы	Высшее должностное лицо Республики Дагестан	Период работы	Председатель правительства Республики Дагестан	Период работы	Председатель Народного Собрания Республики Дагестан
1994–2006 гг.	Магомедов Магомедали Магомедович (даргинец)	1994–1997 гг.	Мирзабеков Абдуразак Марданович (кумык)	1995–2006 гг.	Алиев Муху Гимбатович (аварец)
		1997–2004 гг.	Шихсаидов Хизри Исаевич (кумык)		
		2004–2006 гг.	Алиев Атай Баширович (кумык)		
2006–2010 гг.	Алиев Муху Гимбатович (аварец)	2006–2010 гг.	Зайналов Шамиль Магомедович (кумык)	2006–2007 гг.	Магомедов Магомедсалам Магомедалиевич (даргинец)
				2007–2010 гг.	Сулейманов Магомед Валибагандович (даргинец)
2010–2013 гг.	Магомедов Магомедсалам Магомедалиевич (даргинец)	2010–2013 гг.	Абдулаев Магомед Имранович (аварец)	2010–2013 гг.	Магомедов Магомед-Султан Байболатович (кумык)
с 2013 по НВ	Абдулатипов Рамазан Гаджимурадович (аварец)	2013 г.	Меджидов Мухтар Муртузалиевич (даргинец)	с 2013 по НВ	Шихсаидов Хизри Исаевич (кумык)
		с 2013 по НВ	Гамидов Абдусамад Мустафаевич (даргинец)		

Согласно ст. 84 Конституции РД правительство РД слагает свои полномочия перед вновь избранным главой РД и по его поручению продолжает выполнять свои функции до сформирования нового регионального правительства. Председатель вновь сформированного правительства назначается главой Дагестана с согласия Народного Собрания РД. Таким образом,

[1] О порядке избрания главы Республики Дагестан депутатами Народного Собрания Республики Дагестан: Закон Республики Дагестан от 6 июня 2013 г. № 29 // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2013. № 11, (14 июнь). С. 1485–1489 (ст. 719).

процедурно не сложно контролировать учет этнического представительства при назначении председателя дагестанского правительства. И действительно, в период руководства республикой Магомедали Магомедовича Магомедова – председателя Государственного Совета РД, на посту председателя дагестанского правительства проработали, сменяя друг друга, три чиновника, и все они одной национальности – кумыки. Таким образом, в условиях, когда две из трех высших политических должностей в республике заняты даргинцем и аварцем, третий пост негласно зарезервирован за политиком кумыкской национальности.

Но спикер НС РД – должность не назначаемая, а избираемая, и теоретически вполне допустимо, что депутаты НС РД могут избрать спикером местного парламента депутата той же национальности, что, к примеру, и глава республики или председатель правительства, или представителя вообще другой национальности, например русского. Однако на практике такого в Дагестане ни разу не происходило. Из табл. 1 видно, что при президенте аварце М.Г. Алиеве сменялся спикер НС РД, что происходит крайне редко (это практически единственный случай за весь постсоветский период). Вначале спикером был избран даргинец Магомедсалам Магомедов, но уже через год новым председателем НС РД стал другой даргинец М.В.Сулейманов. А в 2010 году, когда Магомедсалам Магомедов сам стал президентом республики, автоматически встал вопрос о смене спикера парламента, поскольку они оба даргинцы. Так, во время избрания спикером НС РД в 2010 году кумыка М.-С.Б. Магомедова, президент Магомедсалам Магомедов сообщил, что «*руководить парламентом будет кумык, поэтому на президиуме рассматривались только кандидатуры данной национальности*»[2]. Заявляя об этом, президент Дагестана не мог ссылаться на какой-либо закон, поскольку в России отсутствует формальный институт квотирования или резервирования мест в органах государственной власти для представителей этнических групп. Таким образом, в современном Дагестане речь идет об институте неформального этнического квотирования. Это действительно неформальный политический институт, поскольку распределение властных позиций в высшем политическом руководстве Дагестана осуществляется по неким неписаным правилам, предписывающим необходимость представительства трех (согласно количеству высших государственных должностей) самых крупных дагестанских этносов в органах государственной власти. Представляется, что в глазах дагестанской общественности политическое руководство республики не будет легитимным, если две из трех указанных должностей будут занимать представители одной этнической группы. При этом роль профессиональных и других качеств политика (чиновника) как государственного управленца никто не принижает, но выбор кандидатов на высшую должность резко ограничивается их национальной принадлежностью. Причем, как было показано на примере позиции спикера дагестанского парламента, абсолютно не важно, назначаемая эта должность или избираемая.

Если посмотреть на территориальное и этническое представительство дагестанцев в составе республиканского правительства на начало 2016 года, то можно увидеть в структуре органов исполнительной власти РД признаки соблюдения национального квотирования. Нынешний председатель правительства РД – даргинец, а его первые заместители – по национальности аварец и лезгин. Среди не первых заместителей председателя правительства есть аварец, кумык, лакец, лезгин, табасаранец и даже кабардинец. Больше всех в правительстве РД представлены аварцы – 15 из 38 позиций. Количественно вслед за аварцами в дагестанском правительстве больше остальных представлены кумыки: 1 заместитель председателя правительства РД и 4 министра. Даргинцы: председатель правительства РД, 2 министра и 1 председатель республиканского комитета. В составе правительства РД четыре чиновника лезгинской национальности, еще 2 чиновника – лакцы; 1 – русский; 1 – табасаранец; 1 – азербайджанец; 1 – чеченец и 1 – кабардинец[3].

В основе функционирования института неформального этнического квотирования при распределении властных позиций в Дагестане лежит глубоко укорененное в

[2] Спикером парламента Дагестана избран Магомедсултан Магомедов [Электронный ресурс]. URL: http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/166942/ (дата обращения: 08.04.2016).

[3] Состав Правительства Республики Дагестан // Официальный сайт Правительства РД [Электронный ресурс]. URL: http://www.e-dag.ru/2013-05-27-06-53-44/2013-05-27-23-08-55.html (дата обращения: 15.02.2016).

дагестанском обществе убеждение, что в высших эшелонах власти должны быть представлены основные дагестанские этносы. Это убеждение поддерживает систему квотирования и заставляет ее работать. Глава РД вынужден учитывать этнический фактор при осуществлении кадровой политики в республике. В то же время, идея необходимости политического представительства этнических групп во многом характеризует и отношение к властным позициям в республике. По мнению многих исследователей, в Дагестане властная позиция рассматривается, в основном, как высокий статус, позволяющий участвовать в распределении бюджетных средств. Как пишет К.И. Казенин, *«"кланы" в северокавказских республиках – это союзы чиновников и предпринимателей, создаваемые для решения практических задач: расширения контроля над финансовыми потоками, укрепления политического влияния в регионе, развития связей за его пределами»* [3, с. 24]. Для политической элиты, устроенной по описанной «клановой» модели, институт неформального этнического квотирования при распределении властных позиций представляется удобным инструментом при оспаривании тех или иных назначений. Например, ситуация с назначением В. Радченко на пост главы УФНС России по РД в феврале 2009 года описывалась в СМИ как политическая борьба дагестанских политических альянсов, в которой одна из сторон противостояния покушалась на систему негласного этнического квотирования при распределении высоких должностей[4].

Разумеется, речь не идет о том, что каждое назначение чревато актуализацией этнополитического дискурса в регионе. Как выразился М. Алиев, «*невозможно обеспечить представительство в органах власти и управления того или иного народа с аптекарской точностью»* [2, с. 213]. К тому же система этнического квотирования, по наблюдениям К.И. Казенина, постепенно теряет былую актуальность. В частности, пишет исследователь, *«сокращается количество должностей, замещение которых регулируется этой неформальной системой. Так, в Дагестане в последние годы не раз имела место замена чиновника одной национальности на чиновника другой национальности на уровне вице-премьеров и министров, и вовсе не всегда это сопровождалось, как раньше, «компенсирующей» кадровой заменой, когда какое-либо назначение получал представитель национальности, «потерявшей» должность»* [3, с. 23].

Итак, сегодня интерес дагестанской общественности к национальной принадлежности чиновников значительно ниже, чем был несколько лет назад. Вместе с тем существуют риски обострения общественно-политической обстановки из-за явных перекосов в пользу или в ущерб той или иной этнической группы. Тенденция сверхпредставительства крупных по численности этносов и сокращение представительства малых по численности этносов наблюдается в региональных органах исполнительной власти РД. Что касается парламента республики, то этническое и территориальное представительство дагестанцев в НС РД гораздо шире, но такое представительство групп не может рассматриваться как эффективная модель обеспечения межэтнического баланса (см. табл. 2).

Во-первых, в этом представительстве отсутствует институционализация связей между депутатами и соответствующими этническими сегментами общества. Говоря о депутатах парламентов из числа этнических меньшинств, М.Х. Фарукшин пишет: *«Их никто не уполномочивал выступать в роли представителей этнической группы. Будучи избранными, например, по общенациональному партийному списку, они, как и другие депутаты от данной партии, представляют интересы не отдельных этнических групп, а всех избирателей, проголосовавших за партию»* [7, с. 35]. В данном случае под этническим представительством понимается только лишь наличие в составе представительного органа депутатов, которых по неким «объективным признакам» можно отнести к тем или иным этническим группам. Они не попали туда по какимто парламентским квотам для этнических меньшинств. Во-вторых, в силу несопоставимости ресурсов крупных и малых по численности этнических групп представительство последних зачастую оказывается лишь символическим. Например, нахождение в Народном Собрании республики текущего созыва, состоящем из 90 парламентариев, одного депутата – цахура – вряд ли можно рассматривать как механизм полноценного политического представительства данной этнической группы в органах государствен-

[4] Владимир Радченко не будет главой УФНС Дагестана [Электронный ресурс]. URL: http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/149403/ (дата обращения: 04.04.2016).

Таблица 2

Этническое представительство дагестанцев в Народном Собрании Республики Дагестан V созыва (2011–2016 гг.)[5].

№	Этнические группы	Количество депутатов в НС РД V созыва	Из них женщины
Всего депутатов НС РД		**90**	**4**
1	Аварцы	25	0
2	Агульцы	1	0
3	Азербайджанцы	3	1
4	Даргинцы	15	0
5	Кумыки	12	0
6	Лакцы	5	0
7	Лезгины	13	1
8	Ногайцы	1	0
9	Табасаранцы	3	0
10	Таты	1	1
11	Русские	4	1
12	Рутульцы	3	0
13	Цахуры	1	0
14	Чеченцы	3	0

ной власти РД. В-третьих, пребывание в парламенте не гарантирует соблюдения интересов этнических меньшинств, поскольку в Дагестане высшим органом государственной власти по конституции является глава республики, а не Народное Собрание, и в плане более эффективной реализации этнических интересов представительство в парламенте является наиболее действенным в парламентской республике.

Таким образом, институт неформального этнического представительства в Дагестане при распределении властных позиций на региональном уровне представляет собой некую политическую традицию строгого учета национальности при избрании и назначении трех высших государственных деятелей: главы РД, председателя НС РД и председателя правительства РД. На уровне регионального правительства руководство республики не обязано учитывать этнический фактор, но все же старается сделать его максимально представительным.

В законодательном органе власти республики принцип политического представительства этнических групп работает, обеспечивая присутствие среди парламентариев представителей малых по численности дагестанских этносов, но зачастую, это представительство является «символическим» и не позволяет говорить о полноценном учете групповых интересов малых по численности народов Дагестана. Вместе с тем в условиях отсутствия правовых основ для поддержки механизмов, гарантирующих политическое представительство этнических групп в органах государственной власти Республики Дагестан, единственным способом обеспечения межэтнического баланса в регионе является практика неформального этнического квотирования. Ее ценность заключается, прежде всего, в содействии формированию общегражданн-

[5] Депутаты Народного Собрания Республики Дагестан // Официальный сайт НС РД [Электронный ресурс]. URL: http://nsrd.ru/organizatsiya/deputati_ns_rd (дата обращения: 04.04.2016).

ской идентичности через сопричастность всех этнических групп Дагестана к институтам государственной власти.

1. Алиев, М.Г. Выбор курса. Проблемы модернизации региона [Текст] / М.Г. Алиев. М.: Изд-во «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2015. 716 с.

2. Алиев, М.Г. Неожиданный поворот. Проблемы модернизации региона [Текст] / М.Г. Алиев. М.: Изд-во «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2015. 724 с.

3. Казенин, К.И. Северный Кавказ и современная модель демократического развития: Экспертный доклад [Текст] / К.И. Казенин, И.В. Стародубровская. М.: Комитет гражданских инициатив, 2016. 69 с.

4. Ланда, К.Г. Место и роль Государственного Совета в формировании властной системы Республики Дагестан [Текст] / К.Г. Ланда // Власть. 2016. № 1. С. 63–67.

5. Лейпхарт, А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование [Текст] / А. Лейпхарт / пер. с англ., под ред. А.М. Салмина, Г.В. Каменской. М.: Изд-во «Аспект Пресс», 1997. 287 с.

6. Панов, П.В. Этничность и распределение властных позиций в полиэтническом обществе: проблемы и решения [Текст] / П.В. Панов. Российский Кавказ: проблемы, поиски, решения. М.: Изд-во «Аспект Пресс», 2015. 600 с.

7. Фарукшин, М.Х. Политическое представительство этнических групп [Текст] / М.Х. Фарукшин // Вестник российской нации. 2011. № 4–5. С. 24–44.

References

1. Aliev M.G. (2015) Vybor Kursa. Problemy modernizacii regiona. Moscow, Izd-vo «Kanon+» ROOI «Reabilitacija», 716 p. [in Rus].

2. Aliev M.G. (2015) Neozhidannyj povorot. Problemy modernizacii regiona. Moscow, Izd-vo «Kanon+» ROOI «Reabilitacija», 724 p. [in Rus].

3. Kazenin K.I., Starodubrovskaja I.V. (2016) Severnyj Kavkaz i sovremennaja model' demokraticheskogo razvitija: Expertnyj doklad, Komitet grazhdanskih iniciativ. Moscow, 69 p. [in Rus].

4. Landa K.G. (2016) *Vlast',* no 1, pp. 63–67 [in Rus].

5. Lejphart A. (1997) Demokratija v mnogosostavnyh obshhestvah: sravnitel'noe issledovanie. Moscow, Izd-vo Aspekt Press, 287 p. [in Rus].

6. Panov P.V. (2015) Rossijskij Kavkaz: problemy, poiski, reshenija Moscow, Izd-vo «Aspekt Press», pp. 148–158. [in Rus].

7. Farukshin M.H. (2011) *Vestnik Rossijskoj nacii,* no 4–5, pp. 24–44 [in Rus].

UDC 323.1

DISTRIBUTION OF POWER POSITIONS IN DAGESTAN: STUDYING THE POLITICAL REPRESENTATION OF ETHNIC GROUPS IN REGIONAL AUTHORITIES

Adiev Aslanbek Zalimhanovich,
Regional Centre of Ethnopolitical Researches of Dagestan Scientific Centre of Russian Academy of Science,
Scientific Secretary of RCER DSC RAS,
Cand.Sc. (Political Sciences),
Makhachkala, Russia.
E-mail: khalid_84@mail.ru

Kurbanov Robert Shabanovich,
South Federal University,
Junior research fellow of the Institute of Philosophy and Social and Political Sciences of SFU,
Rostov-on-Don, Russia.
E-mail: kurbanov_05dag@mail.ru

Annotation
The article describes the practice of political representation of ethnic groups in regional government authorities in the Republic of Dagestan where in order to provide social and political stability both the federal center and the republic's authorities try to preserve inter-ethnic balance when distributing power positions.

Key concepts:
ethnic fixing quotas,
political representation,
Dagestan,
regional authorities.