

Российская Федерация и Республика Дагестан: проблемы целостности и стабильности

Роберт Брюс Уэр, Энвер Кисриев

Вслед за прошедшими в Республике Дагестан в августе и сентябре 1999 года военными операциями усилилось и политическое воздействие центра на развитие событий в этом субъекте федерации. Эта тенденция является абсолютной противоположностью положению вещей, сложившемуся в переходный период, последовавший за крахом Советского Союза, когда со стороны центра на все, что происходило в республике, оказывалось минимальное воздействие. Более того, порой даже казалось, что влияние и авторитет азербайджанского лидера Гейдара Алиева ощущались едва ли сильнее, чем Президента России Бориса Ельцина.

Политическая свобода, царившая в республике в те годы, отражена в принятой в 1994 году Конституции Дагестана. Политические институты Дагестана в определенном смысле единственны в своем роде и резко отличаются от таковых в любом другом регионе России и в Федерации в целом и фактически от таковых в любой иной части мира. И, как бы то ни было, они подтвердили и свою эффективность, и гибкость в вопросах урегулирования и предотвращения конфликтов между 34 этнолингвистическими группами, населяющими республику.

Исполнительная власть в республике осуществляется коллегиально Государственным Советом, состоящим из 14 членов. При этом один член Госсовета представляет каждую из основных этнических групп Дагестана. Члены Совета избираются посредством двухступенчатой процедуры в Конституционном собрании. Хотя это делает Дагестан единственной российской республикой, которая не избирает напрямую высшую исполнительную власть, система власти в Дагестане доказала эффективность в выборах членов Совета, обладающих умеренными взглядами и достаточно привлекательных для всей полиэтнической общности республики, одновременно не допуская в органы власти националистически настроенных радикалов. Опасаясь проявлений этнического фаворитизма и связанных с ним конфликтов, дагестанцы трижды отвергали референдум, на котором в качестве альтернативы предлагалось введение исполнительного единоначалия — единого главы исполнительной власти.

Russian Recentralization Arrives in the Republic of Dagestan: Implications for Institutional Integrity and Political Stability

by Robert Bruce Ware and Enver Kisriev
(EECR. Vol. 10. No. 1, Winter 2001)

Перевод с английского В. Павлова

Конституция обеспечивает также основу для тщательно разработанной избирательной системы, с помощью которой формируется законодательное представительство в Народном собрании. В нем почти полностью соблюдена пропорциональность представительства этнических групп в населении республики. Члены Госсовета избираются в 121 одномандатном округе. Для 65 из них характерна многоэтничность, а 36 округов — моноэтнические. В целях обеспечения пропорциональности этнического представительства избирком Дагестана выделил отдельной конкретной этнической группе каждый из многоэтнических округов. Хотя в рамках такого округа голосуют представители всех этнических групп, они выбирают депутатов только из кандидатов той этнической группы, которой назначено представлять данный округ. В целом система рассматривается как справедливая. В немалой степени именно она способствовала приведению формы этнического представительства в Дагестане в пропорциональное соответствие долям национальных групп в населении республики: эта схема оказалась настолько точна, что данное пропорциональное соответствие обеспечивается до одной десятой процента. Неоспоримо, что эти институты помогли достижению в Дагестане успехов в деле ослабления этнических конфликтов.

Однако в соответствии с последними попытками Кремля вновь усилить централизацию политической системы России эти самые институты стали центральным пунктом давления со стороны судебной и исполнительной ветвей власти федерального центра. Само существование коллегиальной исполнительной власти в Дагестане и наличие там этнических избирательных округов были поставлены под сомнение Конституционным Судом РФ, а официальные лица в Дагестане считают, что Москва самыми различными способами внушает руководству республики необходимость видоизменения всей политической структуры республики.

Попытки склонить дагестанские институты к соответствию федеральному шаблону в долгосрочной перспективе, по меньшей мере, могут привести к некоторым дестабилизирующим последствиям. Нынешняя политическая система Дагестана является результатом многовекового исторического и политического процессов, который развивался в неформальных, неофициальных рамках как ответ на постоянные столкновения различных противодействующих сил в весьма сложном социально-политическом контексте. И пока весьма трудно предположить, что какая-нибудь из этих сил уйдет с политической сцены. Поскольку Москва не

может надеяться на то, что ей удастся сколь-либо положительно повлиять на те причины, которые породили данную систему и которые были успешно в нее интегрированы, то любые изменения, навязываемые извне, скорее всего, способны привести только к ухудшению положения.

Однако как в экономической области, так и в других сферах контроль центра над государственными и политическими структурами в Дагестане стремительно возрастает. В настоящее время чисто федеративные принципы политики заменяются централизованными, а иногда и просто авторитарными методами управления, о чем свидетельствует создание семи новых федеральных округов, устроенных по образцу вертикальной организации российских вооруженных сил. Подобно другим региональным элитам, дагестанские должностные лица оказываются в довольно двусмысленном и неопределенном положении относительно своего места в рамках этой новой федеральной структуры. Хотя полностью последствия такой реорганизации остаются неясными, этот процесс уже оказал на Дагестан существенное влияние.

Пока с каким-либо массовым народным сопротивлением эта тенденция не сталкивается. Президент Владимир Путин пользуется в Дагестане значительной поддержкой, а среди простых дагестанцев много таких, кто бы приветствовал контроль извне, если бы он был достаточно всеобъемлющим и последовательным, чтобы уничтожить политическую коррупцию, установить верховенство закона и стимулировать экономическое развитие. Тем не менее при отсутствии подобных улучшений бесцеремонное, произвольное и частичное изменение политических структур, включая ликвидацию этнических округов или насильственное введение «единоначальной» президентской системы, будет разрушительным и, возможно, дестабилизирующим.

Эти элементы усиливающейся централизации представляют собой предмет особой озабоченности не только потому, что они представляют угрозу уничтожения особенностей политической системы, которая до сих пор успешно обеспечивала в республике необходимый уровень представительства и его пропорциональность. Дело еще и в том, что они действуют параллельно с двумя другими тревожными тенденциями, дополняя и усиливая их. Еще совсем недавно, в 1998 году, на политику Дагестана реально влияли приблизительно 200 семей, а в настоящее время в этих элитных кругах представлено не более шести-двенадцати семей. Стремительное уменьшение элитных кругов привело к возникновению значительной неуверенности в среде республиканских лидеров и напряженности между ними. Это отражается в росте конфликтов в рядах местной элиты, причем дело доходит до инцидентов с применением насилия. В то же время нарастает сильная конкуренция между различными группировками за председательство в Государственном Совете Дагестана, и можно ожидать, что в 2002 году обострение ситуации по этому поводу достигнет своего пика. Сочетание этих трех тенденций влечет за собой дальнейшее нарастание неустойчивости на политической арене Дагестана.

Вопрос об этнических избирательных округах в Конституционном Суде России

Процесс усиления централизации начался в Дагестане весной 2000 года в результате двух как будто бы не связанных между собой событий. Первоначально федеральные власти направили Генеральному прокурору Дагестана Иمامу Яралиеву запрос с требованием указать все статьи Конституции Дагестана, которые не соответствуют Конституции РФ. В начале мая 2000 года Яралиев обратился в Конституционный Суд РФ с просьбой предоставить особые права, касающиеся урегулирования несоответствий между конституциями Дагестана и Российской Федерации.

Однако прежде чем Суд смог принять постановление по обращению Яралиева, он уже приступил к слушанию другого дела, возникшего в результате инцидента, происшедшего двумя годами ранее в столице Дагестана Махачкале. Последнее дело, которое Суд рассматривал 16 мая 2000 года, было представлено председателем Независимого профсоюза предпринимателей и водителей грузовиков Дагестана Исмагомедом Набиевым, который в ходе выборов в местные советы и Народное собрание поставил под сомнение институт этнических избирательных округов. Чтобы понять важность жалобы Набиева, нам придется, прежде всего, рассмотреть подоплеку этого дела.

Эти этнические избирательные округа были введены с помощью конституционной поправки в целях корректировки несоответствий в пропорциональности этнического представительства, возникших в результате первых выборов в местные советы вскоре после принятия Дагестаном в 1994 году его нынешней Конституции. В настоящее время в совет Махачкалы избраны только представители двух крупнейших этнических групп Дагестана — аварцы и даргинцы; в городе Кизилюрт в центральной части республики были избраны только аварцы, и, несмотря на наличие значительного по численности лезгинского и русского населения; только аварцы были избраны в приморском городе Каспийске. Хотя в Дагестане аварцы и даргинцы являются самыми многочисленными этническими группами, они населяют в основном западный и центральный регионы республики.

В ходе наблюдения за этими выборами всем, в том числе и избранным, становилось ясно, что подобные собрания не являются ни представительными, ни легитимными. История этнических отношений и их урегулирования в Дагестане была такова, что работать в Собрании, оказавшемся столь непредставительным, было сочтено просто неприличным.

В целях спасения ситуации руководство республики поступило в типичном для Дагестана ключе: оно оперативно приняло меры для увеличения числа мест в Собрании и образовало новые избирательные округа, где вскоре состоялись выборы в целях избрания большего числа представителей. На этот раз, однако, были введены соответствующие ограничения, касающиеся этнической принадлежности кандидатов. К голосованию были допущены представители всех этнических групп, но выдвигаться на должность в этих новых этнических округах было разрешено только кандидатам от конкретных этнических сообществ. Результатом стало на

удивление пропорционально составленное представительство меньших по численности этнических групп Дагестана.

Кроме того, определение отдельных избирательных округов в качестве этнических привело к заметным изменениям в избирательных кампаниях. Поскольку все кандидаты были из одной группы, вопросы об этнической принадлежности в целом были отодвинуты в сторону. Следовательно, понятие этнической принадлежности перестало быть спорным вопросом, поскольку на первый план вышли личные качества и политические взгляды. Многочисленные публичные дебаты между кандидатами помогли установлению и опробованию правил проведения кампании. Как избирательная кампания, так и выборы дополнительных представителей были проведены без серьезных нарушений.

Несомненно, дагестанское общество было подготовлено к этому нововведению, которое широко и с большим успехом применялось в ходе выборов в первое Народное собрание в марте 1995 года. С целью не допустить исключения кого-либо были также учреждены открытые этнические округа и были отменены требования к месту жительства с тем, чтобы кандидат мог выдвигаться не только в том округе, где постоянно проживает. Этнические ограничения не применялись в горных районах, где исторически сложились территории с многоэтническим населением. В целом, в качестве этнических были определены 65 из 121 округов. Большинство их расположено в многоэтнических районах крупных городов и селах Дагестана, а также в ряде деревень в равнинной местности.

В ходе состоявшихся в 1995 году выборов в Собрание это нововведение было дополнено введением округов, обеспечивающих представительство для «профессионалов» и женщин. Создание округов для «профессионалов» основывалось на предположении, что в числе кандидатов с шансами на победу не будет достаточно лиц, получивших высшее или специальное образование, чтобы обеспечить требуемый уровень функционирования Собрания. С этой целью для выдвижения кандидатов с высшим образованием (в особенности в области права и экономики), которые были бы готовы работать в Собрании полный рабочий день в качестве своего рода постоянного комитета, были предназначены 25 округов. Представителям других округов было разрешено сохранять занимаемые ими места работы и, в случае необходимости, присутствовать на заседаниях Собрания. Кандидаты в «профессиональных» округах в момент регистрации подписывали заявление на увольнение, гарантирующее, что в случае победы на выборах они покинут занимаемые ими должности, с тем чтобы работать в Собрании полный рабочий день.

В связи с опасением, что женщины не получают полного пропорционального представительства, шесть округов были предназначены для кандидатов-женщин, которые в ином случае могли бы быть избраны в любом другом округе. Это было бы замечательным нововведением для любого общества, а в исламском мире такой шаг оказался просто невероятным. Один из этих шести округов получил указание о праве избираться по этническому, половому (женщины) и профессиональному признакам, которое означало, что право

на избрание имеют только женщины определенной этнической принадлежности и определенного уровня образования.

Но, как и ожидалось, данная система столкнулась с трудностями. С самого начала ряд лиц, избранных на «профессиональные» места, отказались покинуть занимаемые должности. Несмотря на обещания, эти люди, имевшие хорошую работу, отказались прервать ее ради временной политической позиции. Попытки решить этот вопрос методами судебного принуждения их к выполнению своих обязательств судами Дагестана оказались неэффективными. А в самый канун выборов 1999 года в Народное собрание второго созыва Конституционный Суд Дагестана в ответ на требование мужчин, добивавшихся ликвидации преимущественных прав по признаку пола, упразднил женские округа. Правда, хотя ряд мужчин уже боролся за эти места, в конечном счете на все из них, за исключением одного, были избраны женщины. Однако ни в одном из этнических округов подобного отхода от установившихся принципов не произошло.

И в 1995, и в 1999 годах в ходе выборов в Собрание наличие этнических избирательных округов привело к обеспечению для каждой этнической группы представительства, почти в точности соразмерного доле этих групп в общей численности населения.

Первый вызов этой системе был брошен Исалмагомедом Набиевым, в результате чего в апреле 1998 года началась гонка за посты в городском совете Махачкалы. Набиев желал быть кандидатом на выборах в округе по месту жительства, хотя он — аварец, а округ был предназначен для обеспечения представительства лезгин. В жалобе в Конституционный Суд РФ Набиев заявил о том, что избирательный комитет Махачкалы отказал ему в регистрации, когда он 27 апреля 1998 года представил заявление о регистрации в качестве кандидата на выборах в 13-м округе со всеми необходимыми подписями. Основанием для отказа послужила его этническая принадлежность. («Я — аварец, а 13-й округ — лезгинский».) Набиев заявил, что статьи 11 и 34 (п. 18) Закона о выборах представителей местной администрации, разрешающие учреждение этнотерриториальных округов и запрещающие регистрацию кандидатов от других групп, противоречат Конституции РФ и нарушают его права.

Затем он указал на положение о своих правах, содержащееся в Конституции РФ, и добавил: «Мне говорят, что мои права не нарушаются, а только ограничиваются. Мне говорят, что я могу избираться, но не в том округе, где я проживаю и где жители знают меня и просят выставить свою кандидатуру на выборах, а лишь в том округе, где власти мне это позволяют».

Хотя Набиев оспаривал только закон о выборах в местные органы власти, было ясно, что решение по этому делу неизбежно поставит под вопрос конституционность этнических избирательных округов для выборов и в республиканское Народное собрание.

Руководство республики настаивало на том, что без использования подобных методов местным советам не сохранить свою легитимность. Более того, могло оказаться вполне возможным, что упразднение этнических округов возымело бы дестабилизирующий эффект. Оно даже могло бы обусло-

вить возникновение этнических конфликтов, поскольку привело бы к чрезмерному представительству более многочисленных этнических групп. А избирательные кампании в этом случае превратились бы в борьбу между этническими лидерами, и избиратели относились бы к кандидатам только как к представителям этнических групп, не принимая во внимание какие-либо другие их качества.

До обращения Набиева в Конституционный Суд РФ его просьба была отклонена Конституционным Судом Дагестана. Как отмечала «*Дагестанская правда*» (2 февраля 1999 года), Конституционный Суд Дагестана постановил, что учреждение таких округов в качестве корректирующей меры не нарушит Конституцию, хотя Суд утверждал, что не все избирательные округа могут определяться как этнотерриториальные. В обосновании решения Суда приводились следующие доводы:

Целью учреждения этнотерриториальных округов является обеспечение представительства этнических групп, в особенности меньших по численности. Согласно Конституции Республики Дагестан (ч. 1 ст. 72), защита прав меньшинств является областью обоюдной ответственности как Федерации, так и ее отдельных субъектов. Для этого существуют соответствующие федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ). Согласно статьям 1, 2, 4 и 5 Конституции Дагестана, принцип равенства прав народа Дагестана является основой... конституционного порядка. Поскольку конституционная политика не может противоречить основе конституционного порядка, законодательная власть должна согласовывать гарантии равенства избирательных прав граждан с гарантиями принципа равенства прав всех народов Дагестана. В этой связи не исключено введение некоторых ограничений в ряде случаев, но с единственной целью — гарантировать принцип равенства прав народов Дагестана и защитить права этнических меньшинств. [Доля аварцев — крупнейшей этнической группы Дагестана — составляет свыше 27 % от численности населения республики. Таким образом, все 34 этнолингвистические группы Дагестана формально являются «меньшинствами». Предполагается, что формулировка Суда должна быть приемлемой для меньших по численности этнических групп, которые едва ли получают пропорциональное представительство при отсутствии этнических избирательных округов. — *Прим. авт.*] Ограничение не ведет к нарушению прав граждан, которым предстоит избираться в представительные органы местного управления в открытых округах и в этнотерриториальных округах, соответствующих их этнической принадлежности.

Такое заключение соответствует статье 4 Рамочной конвенции о защите этнических меньшинств от 1 февраля 1995 года (ратифицированной федеральным законодательством 18 июня 1998 года), которая обязывала стороны принимать необходимые меры в целях поощрения установления действительной и полной справедливости между меньшими и большими по численности этническими группами во всех областях экономической, социальной, политической и культурной жизни. Согласно статье 4 (ч. 2) Конвенции, стороны

должны принимать во внимание особое положение лиц, принадлежащих к этническому меньшинству. В свете данной статьи принятые меры не рассматриваются как дискриминационные (ч. 3 ст. 4). Аналогичные нормы содержатся в различных международных законах.

Однако обращение Набиева в Конституционный Суд РФ привело к иному результату. 16 мая 2000 года, как раз накануне слушания в Суде этого дела, дагестанские должностные лица получили информацию о том, что федеральный Суд склоняется к согласию с истцом в том, что существование этнотерриториальных избирательных округов в Дагестане является неконституционным. Дагестанские официальные лица срочно обратились в Суд с просьбой отложить слушание на том основании, что хотя руководство республики и считает его рассмотрение решающим, но сложная ситуация в Дагестане в то время не позволит этого. (Ситуация в Дагестане, которая всегда является сложной, в тот именно момент фактически особенной сложностью не отличалась, но, возможно, могла осложниться в будущем. В целях избежания кризиса дагестанцы достаточно часто прибегают к отлагательной тактике. Нередко эта тактика дает успешные результаты, позволяя снижать накал страстей и избегать обострения ситуации). После двухчасовых дебатов Конституционный Суд РФ решил принять просьбу Государственного Совета и отложил слушание.

С этого момента дагестанские руководители срочно приступили к видоизменению избирательного права Дагестана. Они внесли изменения, в результате которых были бы созданы многонациональные округа, открытые для кандидатов из любой этнической группы. В бюллетенях были бы указаны кандидаты по этническим группам, и избиралось бы определенное число кандидатов в каждой из этих групп. Имеется некоторая надежда на то, что этот новый механизм сохранит баланс представительных органов Дагестана, обойдя поднятый Набиевым конституционный вопрос.

Тем не менее эта новая схема выборов, видимо, не обходит все риски. Например, в новых российских паспортах не указывается этническая принадлежность, как это было в советских паспортах, и существуют законы, защищающие права граждан, отказывающихся указывать свою этническую принадлежность. И тогда возникает вопрос, что же произойдет, если гражданин откажется указать свою этническую принадлежность при регистрации в кандидаты? (В самом деле, новые паспорта могут также создавать проблемы для первоначальной этноизбирательной системы).

Однако, несмотря на некоторую затянувшуюся неопределенность, эти видоизменения были приняты дагестанским Собранием в первом чтении. Это дало Набиеву возможность отозвать свою жалобу в Конституционный Суд РФ. Нельзя, правда, исключить и того, что на Набиева было оказано определенное давление с тем, чтобы он отозвал свою жалобу.

Упреждающие конституционные поправки

Тем временем Генеральный прокурор Дагестана Имам Яралиев в мае 2000 года обратился в Конституционный Суд РФ с требованием устранения противоречий некоторых статей

конституций Дагестана и Российской Федерации. В представленных Яралиевым документах указывалось, что дагестанская Конституция не соответствует 45 пунктам 25 статей федеральной Конституции. Не дожидаясь постановления Суда, Народное собрание Дагестана приступило к внесению поправок в дагестанскую Конституцию в целях приведения ее в соответствие с федеральной. И 22 июня 2000 года Собрание видоизменило некоторые положения республиканской Конституции и устранило многие из наиболее грубых ее несоответствий федеральной. Например, были внесены поправки в статьи, позволявшие приостанавливать действие федеральных законов, противоречащих суверенным правам и интересам Дагестана (ч. 6 ст. 65). Изменения коснулись и положения, в котором устанавливалось, что деятельность федеральных органов на территории Дагестана контролируется и на основе соглашений (ч. 8 ст. 65). Были изменены те положения Конституции, где Дагестану разрешалось проводить собственную внешнюю и внешнеэкономическую политику (ст. 66), и те, что разрешали Дагестану изменять свой правовой статус на основании всенародного голосования (ст. 70). Поправки также ограничивали неприкосновенность депутатов, предоставленную им Народным собранием (ст. 75), и отменяли наделение Собранием полномочиями всех судей на территории республики. Измененная статья позволяет Собранию назначать только судей Конституционного Суда Дагестана и мировых судей; все остальные судьи, включая судей Верховного суда Дагестана, а также районных и муниципальных судов, должны назначаться федеральными структурами и затем утверждаться Собранием (п. 5 ч. 1 ст. 81). Внесенные поправки напомнили о том, что судебная система Дагестана не является независимой — ни фактически, ни формально, а представляет собой часть федеральной судебной системы (ч. 2 ст. 112). Из поправок явствовало, что Конституционный Суд Дагестана не является верховным судебным органом (ст. 113) и что он не обладает прерогативой окончательного судебного решения о том, соответствует ли Конституция Дагестана федеральной Конституции в вопросах обоюдной компетенции (п. 2 ч. 5 ст. 113).

Все упомянутые выше конституционные статьи могут подлежать изменениям, поддержанным двумя третями голосов Народного собрания. Однако отдельные разделы Конституции могут быть изменены только Конституционным собранием Дагестана. Должностные лица Дагестана успешно уклонились от внесения других конституционных поправок на основании того, что такие изменения требуют созыва Конституционного собрания.

В течение лета 2000 года дагестанские должностные лица либо неохотно соглашались, либо оказывали пассивное сопротивление федеральному давлению по поводу реформы республиканских политических структур. Тем не менее к осени дагестанские лидеры начинали выстраивать законодательную и административную линии обороны в защиту своей Конституции. На состоявшемся 18 октября заседании Государственный Совет рассмотрел вопрос о принятии акта федерального законодательства — Закона о гарантировании прав малых народностей Российской Федерации. В соответствии с этим законом определение любой этнической груп-

пы как «малой», помимо предоставляемых преимуществ в решении социально-экономических проблем, гарантирует группе представительскую квоту в рамках государственных учреждений. Обычно «малую» этническую группу принято определять как таковую, если в ее составе насчитывается не свыше 50 тыс. человек. В Дагестане это число превышает восемь из четырнадцати основных этнических групп. В республике проживают 577 тыс. аварцев, 333 тыс. даргинцев, 268 тыс. кумыков, 250 тыс. лезгин, 150 тыс. русских, 100 тыс. лакцев, 95 тыс. табасаранов и 90 тыс. азербайджанцев.

Тем не менее Государственный Совет признал все местные этнические группы Дагестана «малыми». Это не следует считать неким политическим маневром, поскольку этнические избирательные округа Дагестана возникли в результате настойчивых попыток избежать такого положения, при котором избирались бы только аварцы и даргинцы, и обеспечить представительство меньших по численности групп. Таким образом, этническая избирательная практика Дагестана действительно ориентирована на защиту прав 35 тыс. ногайцев, 18 тыс. татов, 17 тыс. ругульцев, 16 тыс. агулов и 6,5 тыс. цахуров, которым фактически выделен собственный избирательный округ. Поскольку существующая система наилучшим образом представляет меньшие по численности этнические группы населения и поскольку любая иная система поставила бы под угрозу столь пропорциональное представительство, то решение Государственного Совета, посредством которого была бы сохранена система пропорционального представительства всех этнических групп Дагестана, тем самым получает труднооспариваемую аргументацию. Об этом решении было сообщено премьер-министру Михаилу Касьянову в письме, в котором содержалась также и обращенная к нему просьба включить все основные этнические группы Дагестана в федеральный реестр малых этнических групп.

Кроме того, в течение ноября 2000 года представители Дагестана поднимали этот вопрос в ходе проведения ряда слушаний в российской Думе. На предыдущих заседаниях, на которых представители Дагестана не присутствовали, Дума постановила упразднить подобные округа, с тем чтобы привести местное законодательство в соответствие с федеральными нормами. Однако уже в ноябре председатель Народного собрания Муху Алиев, депутат Думы от Дагестана Сергей Решульский, начальник правового управления Госсовета Дагестана Магомед Халитов и глава республиканской избирательной комиссии Сиябшах Шапиев тоже включились в обсуждения. Не стоит исключать того, что это окажет определенное воздействие на ход этих обсуждений в Думе.

Институт главного федерального инспектора по Республике Дагестан

Дальнейшие изменения в организационной структуре Дагестана предвещаются Президентом Путиным в его программе повторной централизации. В программе, включающей в себя создание семи федеральных округов, уже представлен

новый игрок на дагестанской политической сцене. В соответствии с новой программой Дагестан включается в Южный федеральный округ, возглавляемый участником обеих чеченских войн генералом Виктором Казанцевым. Первоначально округ был назван «Северо-Кавказским», однако по просьбе генерала Казанцева название изменили. По всей видимости, это было сделано, чтобы показать, что, помимо традиционно северокавказских республик (Дагестан, Чечня, Ингушетия, Северная Осетия — Алания, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкессия и Адыгея), в него также включены Краснодарский край, Ставропольский край, Ростовская область и еще две территории. Однако новое название — «Южный федеральный округ» — возможно, отражает некоторый пересмотр геополитической ориентации, в которой именно Москва становится главной точкой отсчета. Такое изменение названия не слишком популярно среди некоторых политических лидеров Северного Кавказа, которые бы хотели, чтобы в названии присутствовало слово «Кавказ». В качестве компромисса депутат Думы от Дагестана Гаджи Махачев предложил назвать округ «Российскими республиками Кавказа».

В августе 2000 года генерал Казанцев неожиданно назначил на вновь учрежденную должность Главного федерального инспектора (представителя федеральных властей) по Республике Дагестан Шихабудина Ахмедова. Ахмедов — фигура, в политических кругах Дагестана мало кому-либо известная. Тем не менее, претенциозное название «полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе» указывает на то, что занимаемая им должность представляет собой новую структуру во властной вертикали. Это федеральное учреждение не имеет в Дагестане никаких конституционных оснований и, возможно, в равной степени беспрецедентно для всей Федерации. Похоже, что данный институт уникальным для РФ образом сочетает в себе административные и контрольные полномочия, что привело в Дагестане к определенным опасениям.

По-видимому, назначение Ахмедова не было согласовано с дагестанскими лидерами. После представления Ахмедова дагестанским руководителям заместитель Казанцева сказал, что «полномочный представитель Президента Российской Федерации имеет собственное мнение в отношении решения кадровых вопросов и назначений своих представителей республик, краев и областей, входящих в его округ. Он занимается поиском новых людей — высококвалифицированных, достойных уважения и доверия» (Дагестанская правда. 2000, 22 августа). Таким образом было выражено мнение, что 50-летний Ахмедов, кумык по национальности, обладает этими качествами. Однако в Дагестане он не является заметной фигурой, хотя, возможно, у него есть связи с мэром Махачкалы Саидом Амировым.

В интервью «Дагестанской правде», опубликованном 16 августа 2000 года, Ахмедов пояснил, что его основными задачами являются поддержание рабочих связей полномочного представителя Президента и государства в целом с местными органами власти в республике, равно как и «самое обычное осуществление контроля над исполнением федеральных законов в республике». Его конкретные функции

включают в себя координацию «действий федеральных органов исполнительной власти в Дагестане; анализ эффективности правоохранительных органов, в том числе и решение кадровых вопросов; а также выработку соответствующих рекомендаций». Как говорится в докладе, Ахмедов также подчеркнул, что он удостоверится в том, что федеральная программа экономической помощи республике не превратится в «кормушку» (то есть источник незаконных доходов. — *Прим. авт.*) для одной или другой группы, а будет действительно служить интересам Дагестана и его многонационального населения.

Организационная основа службы главного федерального инспектора пока что не создана, поэтому неясно, где она будет находиться и какой штат будет в ней работать. Хотя Ахмедов заверил всех в том, что эти вопросы скоро будут решены, фактически вся структура федеральных округов, полномочных представителей и главных федеральных инспекторов в целом не установлена. Очевидно, что старшие и младшие федеральные инспекторы будут отчитываться перед главным представителем Президента по всей республике, хотя круг их обязанностей пока неясен.

Такая двусмысленность наводит на мысль о том, что эти политические структуры должны обладать широким и, возможно, гибким мандатом, ограничивающим полномочия субъектов Федерации, что, однако, подрывает принципы подлинного федерализма, на которых основывается Российское государство. Пока централизованная вертикальная административная структура развивается параллельно с существующими региональными и местными институтами, но нацелена при этом на постепенную замену последних первой. В конечном счете новая централизованная структура может превратить многое из того, что было завоевано в ходе ранних либеральных реформ, в простой набор фасадных украшений.

Неожиданное появление в Дагестане новой политической силы в виде подобного «государева ока» вполне может изменить равновесие власти и обострить борьбу между высшими должностными лицами за освободившееся в будущем место председателя Государственного Совета. Хотя навязывание федеральных реформ могло бы привести к серьезным переменам в политической системе Дагестана, вряд ли они бы натолкнулись на сопротивление народа. Большинство в среде дагестанской общественности утомлено политическими играми, подвержено апатии и цинизму. Граждане в основном расценивают политическую деятельность как бесполезную и приходят к выводу, что лучше рассчитывать только на самих себя, на свои личные связи и друзей. Большинство полагает, что все (или почти все) местные руководители — коррупционеры, хотя многие не стали бы называть коррупционерами ни мэра Махачкалы Саида Амирова (даргинца по национальности), ни председателя Народного собрания Муху Алиева (по национальности аварца).

В то же время в Дагестане относительно популярен Президент Путин, и все вспоминают, что осенью 1998 года и зимой 1999 года усилиями федеральных правоохранительных органов был устранен ряд коррумпированных должностных лиц. Кроме того, на федеральный центр смотрят

как на единственную надежду в плане экономического развития Дагестана. Следовательно, в Дагестане немало таких людей, которые готовы к более заметной роли Федерации в функционировании местной политической системы.

Однако в более долгосрочной перспективе федеральные реформы могли бы оказаться пагубными. Поскольку почти любая иная система, по всей вероятности, снизит пропорциональность уровня этнического представительства, то, скорее всего, подобные реформы лишь породили бы обиды, ведущие к скорому возникновению конфликта. Возможно, для Москвы было бы лучше возобновить усилия по ликвидации коррупции в верхушке политической структуры Дагестана и оставить в покое хорошо себя зарекомендовавшую избирательную систему на этнической основе — по крайней мере, на одно или два десятилетия. Интенсивность этнической политики в Дагестане достигла своего пика в начале

90-х годов в период краха Советского Союза. Вероятно, ее значимость со временем будет по-прежнему ослабевать, что в конечном счете позволит упразднить этнические избирательные округа без угрозы дальнейшей дестабилизации в до сих пор нестабильном кавказском регионе.

Роберт Брюс Уэр — доцент философии в Университете Южного Иллинойса в Эдвардсвилле, ведет исследовательскую работу в Дагестане, где непосредственно собирает и изучает фактический материал. Энвер Кисриев — социолог, старший научный сотрудник Дагестанского научного центра Российской академии наук, был советником правительства Дагестана. Авторы статьи выражают свою признательность за помощь в ее подготовке Зулие Уэр, Татьяне Чубриковой, Ральфу Девису и Нэду Уокеру.

Дополнительная литература по исследуемому вопросу

Robert Bruce Ware and Enver Kisriev. After Chechnya: New Dangers in Dagestan // Central Asian Survey. Vol. 16. No. 3. October 1997; idem. Political Stability and Ethnic Parity: Why Is There Peace in Dagestan? // Center-Periphery Conflict in Post-Soviet Russia: A Federation Imperiled, ed. M. Alexseev. New York: St. Martin's Press, 1999; idem. Ethnic Parity and Political Stability in Dagestan: A Consociational Approach // Europe and Asia Studies. Vol. 53. No. 1. January 2000; idem. Political Stability in Dagestan: Ethnic Parity and Religious Polarization // Problems of Post-Communism. Vol. 47. No. 2. March/April 2000; idem. The Islamic Factor in Dagestan //

Central Asian Survey. Vol. 19. No. 2. June 2000. См. Также: Enver Kisriev and Robert Bruce Ware. Why Dagestan Didn't Follow Chechnya // Analysis of Current Events. December 1999; idem. Conflict and Catharsis: A Report on Developments in Dagestan Following the Incursions of August and September 1999 // Nationalities Papers. Vol. 28. No. 3. September 2000; idem. The Selection of Dagestan's Second People's Assembly // Electoral Studies, forthcoming.

Кроме того, см.: Robert Bruce Ware. Conflict in the Caucasus // Central Asian Survey. Vol. 17. No. 2. June 1998.