

**АДИЕВ Асланбек Залимханович** — кандидат политических наук, ученый секретарь Регионального центра этнополитических исследований Дагестанского научного центра Российской академии наук (367000, Россия, Республика Дагестан, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 45; khalid\_84@mail.ru)

**ЩЕРБИНА Елена Анатольевна** — кандидат политических наук, доцент; ведущий научный сотрудник Карачаево-Черкесского института гуманитарных исследований при Правительстве Карачаево-Черкесской Республики (369000, Россия, Карачаево-Черкесская Республика, г. Черкесск, ул. Горького, 1; adenas@list.ru)

## ДАГЕСТАН И КАРАЧАЕВО-ЧЕРКЕСИЯ: ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭТНИЧЕСКОГО СОСТАВА В ОРГАНАХ ВЛАСТИ В ПОЛИЭТНИЧНЫХ РЕГИОНАХ

**Аннотация.** В статье представлен анализ роли неформального института представительства этносов при формировании органов государственной власти в двух многонациональных субъектах Российской Федерации – Карачаево-Черкесии и Дагестане, где в целях обеспечения этнополитической стабильности осуществляется сбалансированное политическое представительство этнических групп.

**Ключевые слова:** неформальное этническое представительство, полиэтничный регион, государственная национальная политика

В регионах с высоким уровнем этнической гетерогенности перед политическим руководством встает необходимость консолидации представителей основных этнических групп путем включения их в процесс распределения властных позиций в целях обеспечения общественно-политической стабильности. Включение в региональное правительство и парламент представителей основных этносов способствует сохранению политической стабильности, а регионы, не справляющиеся с этими задачами, подвергаются опасности этнополитических противоречий и конфликтов. Республика Дагестан (РД) и Карачаево-Черкесская Республика (КЧР) являются самыми многонациональными субъектами в составе России. Их опыт в обеспечении этнополитической стабильности во многом связан с практикой сбалансированного политического представительства этносов, т.е. формирования органов государственной власти и местного самоуправления с учетом интересов этнических групп, проживающих в регионе.

*Карачаево-Черкесская Республика.* Основными этническими группами, проживающими на территории республики, являются абазины, карачаевцы, ногайцы, русские и черкесы. На их долю, согласно результатам Всероссийской переписи населения 2010 г., приходится 95,6% населения региона<sup>1</sup>. С 1996 г. в Конституции КЧР неизменным остается положение о субъектообразующем статусе этих народов, чьи национальные языки признаны государственными языками в республике, а руководящий состав правительства и парламента республики формируется с учетом национального представительства<sup>2</sup>. Таким образом, в конституционной модели формирования и функционирования органов государственной

<sup>1</sup> Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года в отношении демографических и социально-экономических характеристик отдельных национальностей. Доступ: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/results2.html](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/results2.html) (проверено 18.11.2016).

<sup>2</sup> Конституция КЧР в ред. Конституционного закона КЧР от 27.06.2012 № 49-РКЗ. — Народное собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики. Официальный сайт. Доступ: <http://www.parlament09.ru/node/295> (проверено 20.11.2016).

власти республики заложен принцип политического представительства этнических групп.

В 1999 г. в КЧР состоялись выборы президента республики, после которых в течение года продолжался этнополитический кризис, пока в 2000 г. не была введена система этнического представительства в региональных органах власти [Филалеева 2011: 55]. Нынешняя система негласно закрепила ключевые властные позиции в КЧР следующим образом: глава КЧР – карачаевец, председатель правительства КЧР – черкес, председатель Народного собрания КЧР – русский. Кроме того, в состав республиканского правительства и парламента неизменно входят чиновники и депутаты, представляющие субъектообразующие этносы, при этом и руководство республики, и общественность внимательно следят за пропорциональностью представительства этнических групп во властных структурах КЧР. Неформальное этническое представительство распространяется не только на органы государственной власти субъекта, но и на органы местного самоуправления. Так, во главе сельских муниципальных районов КЧР стоят представители этнического большинства, в них проживающего. Из 10 районов КЧР во главе муниципалитетов стоят 4 карачаевца, 2 русских, 2 черкеса, 1 абазин и 1 ногаец.

Вопросы соблюдения принципов неформального этнического представительства в региональных органах власти всегда находились под контролем национальных общественных организаций, которые с момента своего возникновения (середина 1990-х гг.) инициировали проблему этнического представительства во власти, в которой позиции общественных активистов от этнических групп в значительной степени определялись численностью этносов. Так, карачаевцы и русские (в силу своей многочисленности по сравнению с остальными народами КЧР) считали, что в основу этнического представительства должен быть положен принцип пропорциональности. Меньшие по численности этносы – черкесы, абазинцы и ногайцы – настаивали на принципах паритетного представительства во власти, на поочередном руководстве республикой представителями пяти субъектообразующих этносов КЧР, а также на конституционном закреплении данного правила. Активная борьба лидеров национальных общественных организаций за большее представительство своих народов во властных структурах республики мотивирована тем, что государственность каждого народа в значительной степени гарантируется их представительством в органах государственной власти КЧР.

Самый крупный конфликт, связанный с принципом этнического представительства, произошел во время первых выборов президента республики в мае 1999 г. Он вылился в открытое столкновение между абазинами, черкесами и частью русского населения, поддержавшими кандидатуру черкеса С. Деревы, и карачаевцами, поддерживающими В. Семенова. Выборы в КЧР приняли национальный характер, что отразилось в «этническом» голосовании избирателей. Конфликт обнажил вопросы политического содержания: реализацию коллективных прав малочисленных этносов, доступ во власть и повышение политического статуса этносов, меньших по численности. В 2000 г. очередное противостояние между органами власти республики и черкесами в лице черкесских общественных организаций произошло из-за должности председателя правительства, на тот момент занимаемой русским В.И. Нещадимовым. Лидеры общественных организаций абазин и черкесов выступали за назначение на эту должность черкеса С. Деревы. Еще одна конфликтная ситуация, приобретающая характер этнического противостояния, возникла в 2008 г. и также была связана с нарушением сложившегося в КЧР представительства этносов во власти. Во время президентства Б. Эбзеева, публично заявившего, что он разрушит устоявшуюся кланово-

этнократическую систему назначений на должности и в основу положит принцип профессионализма, на должность председателя правительства КЧР был назначен грек по национальности. Это вызвало возмущение лидеров черкесских общественных движений, которые на чрезвычайных съездах черкесского народа заявляли об образовании национальной автономии и выходе из состава КЧР<sup>1</sup>. После давления черкесских общественных организаций председателем правительства КЧР вновь стал черкес, а спикером парламента – русский. Таким образом, предпринятая в 2008 г. попытка сломать сложившуюся систему этнического представительства вызвала немалые сложности в межэтнических отношениях [Панов 2015а: 301]. А в 2010–2011 гг. ситуацию в КЧР усугубило блокирование карачаевским большинством в парламенте республики кандидатуры В. Деревы (черкеса по национальности) в Совет Федерации ФС РФ, что вызвало массовые протестные акции со стороны черкесского населения.

Таким образом, в полиэтничной Карачаево-Черкесской Республике с момента ее создания существует управленческая модель, основанная на системе пропорционального неформального этнического представительства, обеспечивающего политический баланс среди пяти субъектообразующих народов региона. Данная управленческая модель является результатом негласного общественного договора, призванного обеспечить этнополитическую стабильность в регионе, которая периодически нарушается из-за расхождения политических назначений с устоявшейся в КЧР системой неформального этнического представительства.

*Республика Дагестан.* Самый яркий пример неформальной институционализации распределения властных позиций по этническому принципу демонстрирует Дагестан, где в систему квотирования включены 14 так называемых титульных этнических групп (аварцы, даргинцы, кумыки, лезгины, русские, лакцы, табасаранцы, азербайджанцы, чеченцы, агульцы, ногайцы, рутульцы, цахуры и таты). Еще до первых выборов в Народное собрание (парламент) РД в 1991 г. прошли выборы в городские собрания депутатов. По итогам тех выборов, когда вопрос национального представительства был поставлен на самотек, в городские собрания депутатов дагестанских городов прошли лишь представители этнического большинства, проживающего в этих городах. Например, в Кизилюрте победили только аварцы. Аналогичным образом сформировались городские собрания в других городах республики. Сразу же после выборов прокатилась волна возмущений, возродились национальные движения, в т.ч. из-за отсутствия механизмов учета этнополитического баланса в регионе. Поэтому к 1995 г. в Дагестане были разработаны новые региональные законы, сформированы новые региональные политические институты и органы власти, такие как Госсовет РД – коллегиальный высший орган государственной власти РД [Салгириев 2015: 84]. В 1995 г. на первых выборах в региональный парламент в Дагестане использовалось формально (законодательно) установленное квотирование по этническому принципу. Голосование проходило в многомандатных округах, и большая часть мандатов была закреплена за представителями определенных этнических групп. Вспоминая политические процессы 90-х гг., связанные с активизацией этнических движений, бывший президент Дагестана Муху Алиев пишет: «Если говорить о дагестанской традиции, то мы всегда ставили перед собой одну задачу: легитимным дагестанский парламент может быть только тогда, когда этот парламент представляет все районы, города Дагестана и все народы Дагестана. Парламент, который не отвечает этим требованиям, не может быть легитимным» [Алиев 2015: 310]. Электоральная реформа 2003 г., которая обязала субъекты РФ

<sup>1</sup> Бондаренко М. 2010. Возвращение национального паритета. – *Независимая газета*. 08.02. С. 2. Доступ: [http://www.ng.ru/regions/2010-02-08/6\\_paritet.html](http://www.ng.ru/regions/2010-02-08/6_paritet.html) (проверено 20.11.2016).

вести пропорциональный принцип на выборах в региональные парламенты, вынудила Дагестан отказаться от квотирования, однако по факту оно продолжается на конвенциональной основе (через соответствующее формирование партийных списков) [Панов 2015б: 155]. Кроме того, в Дагестане сложилась устойчивая практика распределения ключевых должностей по этническому принципу. Как и в КЧР, в Дагестане представители одной и той же этнической группы не могут занимать одновременно две или три ключевые позиции в системе государственной власти. По сложившейся практике должность главы субъекта занимает представитель одного из крупнейших по численности дагестанских народов (аварцев или даргинцев), но, в отличие от КЧР, система этнического представительства в РД гибкая и учитывает возможность смены национальности руководителя республики, в случае чего незамедлительно осуществляется ротация и по остальным властным позициям в РД. Таким образом, ни одна руководящая должность в Дагестане не закреплена за конкретным этносом, но распределение властных позиций осуществляется по этническому принципу в зависимости от национальности политика, занявшего пост главы региона. К примеру, если глава региона — аварец по национальности, то должность спикера парламента займет либо даргинец, либо кумык, но никак не аварец.

Проделанный нами анализ позволяет рассматривать практику этнического представительства в органах государственной власти полиэтничных регионов российского Кавказа как неформальный политический институт. Неписанные правила игры диктуют необходимость представительства во власти РД и КЧР как можно большего числа сегментов полиэтничного общества. Этот институт признается и федеральным центром, который с пониманием относится к региональным особенностям при постановке кадровых вопросов и распределении властных позиций. Считается, что практика обеспечения представительства основных этнических групп во властных структурах поддерживает общественно-политическую стабильность в полиэтничных республиках, в то время как отсутствие представителей отдельных этнических групп в органах государственной власти многонациональных республик рассматривается местным сообществом как фактор отчуждения этих народов от власти. Существующая на сегодняшний день практика этнического представительства в РД и КЧР — это региональная политическая традиция, неформальный политический институт и фактор политизации национального вопроса одновременно. Соблюдение баланса находится под контролем как общества, так и власти. Система политического представительства этносов не совершенна, не лишена недостатков, в ее адрес много критики, в т.ч. и хорошо аргументированной. Главным образом, речь идет о номинальности института, имитации полноценного представительства народов, а также непропорциональном и непаритетном распределении властных позиций между этническими сегментами многонациональных сообществ.

*Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научно-исследовательского проекта «Распределение властных позиций в Дагестане, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии и Северной Осетии — Алании: сравнительное исследование функционирования института неформального этнического квотирования в полиэтничных регионах России» № 16-03-00440.*

### **Список литературы**

- Алиев М.Г. 2015. *Выбор курса. Проблемы модернизации региона*. М.: Канон+. 716 с.
- Панов П.В. 2015а. Институциональные модели организации власти в полиэтничных обществах: варианты, проблемы и решения. — *Российская политическая наука: Идеи, концепции, методы*: научное издание. М.: Аспект Пресс. С. 289-307.

Панов П.В. 2015б. Этничность и распределение властных позиций в полиэтничном обществе: проблемы и решения. — *Российский Кавказ: проблемы, поиски, решения*: научное издание. М.: Аспект Пресс. С. 148-158.

Салгириев А.Р. 2015. Структура политической элиты в полиэтничных республиках Северного Кавказа. — *Вестник РУДН. Сер. Политология*. № 2. С. 83-89.

Филалеева И.Н. 2011. Регулирование межнациональных отношений при формировании региональных органов государственной власти — *Власть*. № 11. С. 53-58.

ADIEV Aslanbek Zalimhanovich, *Cand.Sci.(Pol. Sci.), Scientific Secretary of the Regional Centre for Ethnopolitical Studies, Dagestan Scientific Centre, RAS (45 M. Gadzhiyeva St, Makhachkala, Republic of Dagestan, Russia, 367000; khalid\_84@mail.ru)*

SHCHERBINA Elena Anatol'yevna, *Cand.Sci.(Pol.Sci.), Leading Researcher, Karachay-Cherkess Institute of Researches in Humanities under the Government of the Karachay-Cherkess Republic (1 Gorkogo St, Cherkessk, Karachay-Cherkess Republic, Russia, 369000; adenas@list.ru)*

## POWER SHARING IN KARACHAY-CHERKESSIA AND DAGESTAN: PROBLEMS OF REGULATION OF ETHNIC STRUCTURE IN THE AUTHORITIES IN THE MULTIETHNIC SOCIETIES

**Abstract.** *In the article, the author presents the analysis of the role of informal institute of ethnic representation in forming public authorities in Karachay-Cherkessia and Dagestan for ensuring ethno-political stability in these two multinational subjects of the Russian Federation.*

**Keywords:** *informal ethnic representation, multiethnic region, state national policy*