

С.М. ШАПИЕВ
А.С. ШАПИЕВ

РЕСПУБЛИКА ДАГЕСТАН: СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ПОЛИЭТНИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ

Аннотация. Статья посвящена проблемам представительства отдельных этносов во власти в многонациональной республике. Описывается история проведения референдумов и выборов в Дагестане. Особое внимание уделяется деятельности Государственного совета, в течение 12 лет являвшегося высшим органом власти Республики Дагестан, исходя из того, что его создание было обусловлено с полиэтническим составом населения республики.

Ключевые слова: представительство, референдум, этнос, национальность, Государственный совет, выборы.

REPUBLIC OF DAGESTAN: SOCIO-POLITICAL AND LEGAL PROBLEMS IN A MULTI-ETHNIC SOCIETY

Abstract. The article is devoted to the problems of the representation of individual ethnic groups in power in a multinational republic. The history of referenda and elections in Dagestan is described. Particular attention is paid to the activities of the State Council, which has been the supreme authority of the Republic of Dagestan for 12 years, on the basis that its creation was determined by the multi-ethnic composition of the population and the multinational essence of the republic.

Keywords: representation, referendum, ethnicity, nationality, Council of State, elections.

В 1992 и 1993 годах в Дагестане прошли два референдума по поводу введения поста всенародно избираемого президента Дагестана. В обоих случаях жители республики подавляющим большинством голосов высказались против. Подобный результат был не случаен. Одним из важных факторов, повлиявшим на волеизъявление избирателей горной республики, выступила ее специфическая многонациональность.

По итогам переписи населения в то время самой многочисленной народностью Дагестана являлись аварцы, составлявшие 758 438 чело-

ШАПИЕВ Сиябшах Магомедович — доктор юридических наук, профессор, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, г. Москва

ШАПИЕВ Арсен Сиябшахович — кандидат юридических наук, депутат Народного Собрания Республики Дагестан, г. Махачкала

век — 29,4 процента населения. Следующие по численности шли даргинцы 425 526 (16,5%) и кумыки 365 804 (14,19%). То есть ни один из дагестанских этносов без поддержки представителей других народностей не был в состоянии самостоятельно сформировать легитимные властные структуры. Этот фактор и в течение истории играл и ныне играет не последнюю роль в том, что в республике сложилась традиция решения наиболее значимых вопросов на основе консенсуса.

Для наглядности продолжим перечень коренных народов с указанием численности и удельного веса в структуре населения республики по итогам последней переписи: следом за кумыками шли лезгины — 336 698 (13,07%), далее лакцы — 139 732 (5,42%), русские — 120 875 (4,69%), азербайджанцы — 111 656 (4,33%), табасараны — 110 152 (4,28%), чеченцы — 87 867 (3,41%), ногайцы — 38 168 (1,48%), рутульцы — 24 928 (0,94%), агулы — 23 314 (0,90%), цахуры — 8 168 (0,32%), таты — 825 (0,03%).

Суммарная численность населения указанных народов составляла чуть меньше 3 миллионов человек, или 99 процентов от всего населения Дагестана. Один процент приходился на национальные меньшинства (представителей более 100 национальностей, населяющих в основном Российскую Федерацию и страны СНГ).

* * *

Результатом усилий по поиску оптимальной для республики системы государственного устройства, одним из этапов которых выступили вышеозначенные референдумы, и стала принятая в июле 1994 года Конституция Республики Дагестан, предусматривавшая, что возглавлять исполнительную ветвь власти и осуществлять функции руководителя республики будет коллегиальный орган — Государственный Совет, в который на специально созываемом для этого форуме избираются 14 человек.

Особенностью указанного высшего органа являлось то, что в его состав входило по одному представителю от 14 основных коренных народов Дагестана, каждый из которых к тому времени обладал письменностью. На их языках издавались газеты, журналы, учебники для школ, производилось радио- и телевидение.

Государственный Совет функционировал с 26 июля 1994 года по 20 февраля 2006 года и сыграл историческую роль в сохранении и укреплении единой государственности народов Дагестана, стабилизации общественно-политической ситуации в республике. Совместно с Народным Собранием (парламентом) он определял основные направления внутренней и внешней политики республики; с согласия Народного Собрания назначал председателя Правительства; представлял Народному Собранию кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда, мировых судей, вносил предложение о кандидатуре на должность Прокурора республики (последнее положение было исключено Законом Республики Дагестан от

13.05.2002 № 21); принимал отставку Правительства и членов Правительства Республики Дагестан; назначал и отзывал после консультации с соответствующими комитетами Народного Собрания представителей республики; утверждал по предложению Председателя Правительства систему и структуру республиканских органов исполнительной власти; назначал референдум Республики Дагестан в порядке, установленном республиканским законом; *проводил кадровую политику; обеспечивал регулирование национальных, территориальных, межгосударственных отношений*; награждал государственными наградами, присваивал почетные и специальные звания Республики Дагестан; представлял к награждению государственными наградами, а также к присвоению почетных и специальных званий Российской Федерации; осуществлял иные полномочия, возложенные на него Конституцией и законами Республики Дагестан.

Из всех полномочий Государственного Совета мы выделили полномочия по кадровой политике и регулированию межнациональных отношений, поскольку кадры действительно решают все, а регулирование межнациональных отношений для многонационального субъекта России было и остается одним из главных направлений в государственной политике.

Неписаным, но неукоснительно соблюдаемым стало в Дагестане правило замещения трех ключевых постов (главы республики (президента), председателя Народного Собрания и председателя Правительства Республики Дагестан) представителями разных и коренных народов. Нынешняя ситуация, сложившаяся в руководстве Дагестана, представляется чрезвычайным, экстраординарным, вынужденным и временным явлением. Полагаем, что у дагестанских народов достаточно профессионально подготовленных, грамотных, обладающих богатым управленческим и житейским опытом кадров как внутри республики, так и за ее пределами.

Принцип обеспечения представительства всех народов на ответственных должностях в государственных органах по опыту формирования Государственного совета Дагестана соблюдался и соблюдается поныне повсеместно.

К слову говоря, все 14 членов Избирательной комиссии Республики Дагестан, начиная с 1995 года (после формирования Государственного Совета Республики Дагестан) по настоящее время — являлись и являются представителями коренных этносов. В те годы руководство Дагестана работе организаторов выборов придавало особое значение, так как от законности решений Избирательной комиссии зависела в определенной степени и судьба Дагестана. Это не преувеличение, поскольку ее деятельность вкупе с результатами выборов и сегодня может оказаться рычагом воздействия на власть и катализатором активности оппозиционно настроенной, нередко внешними и враждебными силами управляемой, массы.

Возвращаясь к структуре Государственного совета Дагестана, скажем, что с учетом национального представительства происходило и формирование представительных органов местного самоуправления во всех 10 городских

округах и 14 муниципальных районах с полиэтническим составом населения (Кизлярском, Тарумовском, Хасавюртовском, Бабаюртовском, Новолакском, Кизилюртовском, Кумторкалинском, Буйнакском, Карабудахкентском, Каякентском, Кайтагском, Табасаранском, Дербентском, Хивском).

* * *

Главной формой воплощения народовластия и гарантом демократического развития общества является не исполнительная или судебная власть, не президент или правительство, а народное представительство. Именно в актах народного представительства, а не в указах и распоряжениях президента или постановлениях правительства, воплощается воля народа. Согласно Конституции России, народовластие осуществляется непосредственно, то есть через референдумы и свободные выборы, и опосредованно — через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В 1994 году на выборах депутатов представительных органов Республики Дагестан процесс образования избирательных округов происходил без учета этнических особенностей. В результате в многонациональных районах и городах (в частности, в Махачкале, Каспийске, Кизилюрте) среди избранных депутатов преобладали представители одного или двух этносов (аварцы и даргинцы), а в одном из городов избранными оказались представители только одной аварской народности. Такие итоги, конечно же, не устраивали дагестанское общество. Представители разных народов обеспокоились тем, что и в парламент республики пройдут депутаты от 4–5 народов, и такой парламент не будет легитимным.

Власти вынуждены были предпринять срочные меры путем внесения изменений в избирательное законодательство и образования в ряде городов и районов дополнительных национальных округов, то есть округов, по которым выдвигались и регистрировались кандидатами представители только одной народности, а голосовали, естественно, все избиратели, зарегистрированные на территории округа.

С учетом такого опыта при разработке и принятии закона «О выборах в Народное Собрание Республики Дагестан» впервые было предусмотрено квотирование мандатов для представителей той или иной национальности. С 1995 года в строгом соответствии с удельным весом численности населения той или иной народности обеспечивалось представительство 14 народов в парламенте Республики Дагестан.

В указанном законе республики было предусмотрено и представительство женщин, а также профессионально подготовленных для работы на постоянной основе депутатов. В соответствии с республиканским законодательством в этих целях часть избирательных округов назывались «женскими», часть — «профессиональными». При этом округ мог быть и «женским» и «профессиональным» одновременно с тем, чтобы женщина, избранная по

такому округу депутатом, в последующем работала в Народном Собрании на постоянной (штатной) основе.

22 января 1999 года Конституционным Судом Дагестана была признана не соответствующей Конституции Республики и в последующем была исключена норма, допускавшая формирование женских округов. Также была исключена и норма о «профессиональных» округах¹.

Особо отметим, что в законодательстве многих зарубежных стран гораздо позже, чем в избирательном законодательстве Дагестана, появилась квота для женщин в составе парламента. Например, в Узбекистане в соответствии с законодательными поправками, принятыми лишь в 2004 году (то есть через 10 лет после Дагестана и то по указанию БДИПЧ ОБСЕ), среди выдвинутых кандидатов должно быть не менее 30 процентов кандидатов одного пола, т.е. при выдвижении кандидатов политическими партиями законодательно предусмотрены гендерные квоты. На выборах в Парламент Узбекистана 22 декабря 2019 года в составе списка кандидатов от политических партий было предусмотрено не менее 30 процентов женщин. Разница в том, в Дагестане квота была в виде «женских» округов, а в Узбекистане она касается списков политических партий.

На наш взгляд, представительным парламент можно считать тогда, когда в составе депутатского корпуса заседают представители всех административных территорий, образующих субъект Федерации. Кстати, при формировании Государственной Думы каждый субъект Российской Федерации должен быть представлен, если даже средняя норма представительства избирателей гораздо меньше единой по стране нормы. Так, согласно пункту 4 статьи 12 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» субъектам Федерации, в которых число зарегистрированных избирателей меньше единой нормы представительства избирателей, выделяется по одному одномандатному избирательному округу из общего числа одномандатных избирательных округов. Если для России составным субъектом является республика, край, область и т.д., то для конкретного субъекта Федерации составной единицей являются муниципальные районы и города, которые, по нашему мнению, должны быть представлены в его парламенте. Но федеративное законодательство, как, впрочем, и избирательное законодательство субъектов Федерации, к сожалению, исходят из несколько иных соображений, хотя по аналогии было бы правильно таким же образом подходить к решению этого вопроса.

В парламенте должны быть представлены все народы, населяющие соответствующую территорию. А в законодательном органе каждого субъекта

¹ См.: Постановление Конституционного суда Республики Дагестан № 2-П по делу о проверке конституционности пункта 5 ст.11 Закона Республики Дагестан от 30 ноября 1998 года «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан в связи с запросом депутата Народного Собрания К.Д. Джамалуддинова и жалобой гражданина Ю.Б. Шахбанова от 22 января 1999 года.

России — представители всех социальных слоев общества и политических партий, официально структурированных на данной территории, поскольку именно такой подход позволяет учитывать интересы всех слоев избирателей, что важно для позитивного развития как отдельных регионов, так и всей страны.

Что касается конкретно Дагестана, то, как показала практика, для него наиболее важным и жизненно необходимым оказалось обеспечение представительства в парламенте не только коренных народов, но и всех муниципальных районов и городов. Это вызвано его уникальной исторической полиэтничностью, чрезвычайно смешанным расселением людей разных национальностей в силу активных миграционных процессов, связанных с принудительными переселениями 1940–1950 годов и оттоком населения из горной зоны на равнину, а также наличием такой, присущей только Дагестану, особой формы хозяйствования, как отгонное животноводство.

* * *

Как уже было сказано, в Дагестане проживают представители более чем 100 национальностей. Свыше 30 этнических групп, каждая из которых имеет самостоятельный язык, культуру, традиции, обычаи, считают себя коренными народами Дагестана и претендуют на обеспечение их представительства в органах государственной власти и местного самоуправления.

Подобные претензии особенно активизировались в период распада СССР и стремления многих бывших автономий объявлять себя суверенными государствами, особенно после того, как Б.Н. Ельцин предложил национальным республикам брать «суверенитета столько, сколько сможете проглотить»². В многонациональном Дагестане в указанный период достаточно широкое распространение получили идеи автономизации республик путем образования «Кумыкстана», «Лезгистана» и так далее. Сформировались национальные движения, деятельность наиболее активных из которых (кумыкского «Тенглика», аварского «Народного фронта им. Имама Шамиля», чеченского, лакского движений) не раз ставила республику на грань межэтнических противостояний, которые могли перерасти в вооруженные столкновения.

Высшему органу государственной власти Дагестана начала 1990-х годов — Верховному Совету Республики — посредством активного использования традиций дружбы и добрососедства, методов народной дипломатии (маслиатства) удалось направить издержки переходного периода в русло поиска и законодательного закрепления механизмов согласованного и мирного проживания народов Дагестана в составе Российской Федерации.

² Это было 6 августа 1990 года, когда глава Верховного Совета РСФСР Борис Ельцин, выступая в Казани, произнес хрестоматийную фразу: «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить». Позже он повторил ее в Уфе.

Результатом такого поиска и стал следующий подход: отталкиваясь от такого показателя, как наличие официальной письменности на соответствующих языках, к коренным были отнесены 14 народов: аварцы, даргинцы, кумыки, лезгины, лакцы, табасаранцы, русские, азербайджанцы, чеченцы, ногайцы, рутульцы, агулы, цахуры и таты. Но если учесть наречия и диалекты, то количество коренных народов Дагестана может перевалить и за цифру 40. Поэтому и к ряду коренных народов по принципу языкового родства исторически причислены этнические группы, на языках которых нет официальной письменности. К примеру, в состав самого многочисленного аварского народа входят носители андо-цезских (или андо-дидойских) бесписьменных языков (андийцы, ботлихцы, годоберинцы, ахвахцы, каратинцы, багвалалы, чамалалы, тиндинцы, хваршинцы, дидойцы, бежтинцы, гинухцы, арчибцы и т.д.). В аварских районах есть селения, население которых разговаривает на своем единственном, не имеющем аналогов языке (например, в Чародинском районе — селение Арчиб, в Ахвахском районе — Тукиита, в Цунтинском районе — Гинух и т.д.). Если к этому добавить и то, что каждое ущелье и каждое селение имеет свой диалект, свой говор, то количество разновидностей только аварского языка может оказаться больше 30. Не случайно Дагестан называют Страной гор и Горой языков.

Отдельные представители таких этнических меньшинств также периодически поднимали проблемы самоидентификации этноса как самостоятельного народа, добиваясь представительства во властных структурах. На том этапе республиканским властям удалось убедить руководство страны и федеральные органы государственной власти в том, что единые для всех правила Дагестану не подходят.

При подготовке и принятии Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82 ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» была достигнута договоренность законодательного признания особого положения Дагестана. В статье 1 указанного Федерального закона после нормы, согласно которой к коренным малочисленным народам Российской Федерации были отнесены народы, численность которых составляет менее 50 тысяч человек, было оговорено: «Учитывая уникальность этнического состава населения Республики Дагестан по числу проживающих на ее территории народов Государственный Совет Республики Дагестан определяет количественные и иные особенности ее коренных малочисленных народов, а также устанавливает перечень этих народов с последующим включением его в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации»³.

Обсудив проблему, дагестанские власти пришли к выводу о целесообразности включения в такой перечень четырнадцати народов, на языках которых

³ См. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 18, ст. 2208.

имеется письменность. Решение было принято Государственным Советом, а в последующем после многочисленных консультаций и обсуждений, в том числе и на уровне Президента Российской Федерации, поддержано Правительством Российской Федерации.

При подготовке и принятии Конституции Республики Дагестан 1994 года после острых дебатов, в ходе которых порой рассматривались полярные варианты формирования парламента (от двухпалатного с палатой национальностей, депутатов которого выбирали бы избиратели соответствующих национальностей, до немногочисленного, где бы не гарантировалось представительство народов), разработчикам удалось найти формулу, которая устраивала большинство дагестанцев. Конституцией было гарантировано представительство всех народов Дагестана в Народном Собрании и определено, что в парламент республики избирается 121 депутат. Такое количество мандатов в парламенте позволяло решить проблему пропорционального представительства народов, а также представительства всех административно-территориальных единиц (всего их — 51: 41 район и 10 городов), из которых состоит Дагестан.

Выборы депутатов Народного Собрания Республики Дагестан первого созыва проводились 5 марта 1995 года в соответствии с Законом Республики Дагестан от 20 октября 1994 года «О выборах в Народное Собрание Республики Дагестан». Отличительная особенность Закона заключалась в том, что Центральная избирательная комиссия по выборам в Народное Собрание Республики Дагестан полностью формировалась парламентом (ее председатель, заместитель председателя и секретарь комиссии также назначались решением парламента). Окружные и участковые избирательные комиссии формировались вышестоящей избирательной комиссией (окружные — Центральной избирательной комиссией республики, а участковые — окружными избирательными комиссиями). Кроме того, в целях обеспечения представительства народностей в парламенте Центральной избирательной комиссии Дагестана было предоставлено право в городах и районах с многонациональным составом населения по предложению представительных органов местного самоуправления и местных администраций осуществлять квотирование мест по избирательным округам пропорционально численности населения той или иной национальности, проживающей на данной территории.

Для того чтобы выборы признавались состоявшимися, необходимо было участие в голосовании не менее 35 процентов избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа. Избранным по избирательному округу считался кандидат, получивший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Система выборов была мажоритарной.

Для проведения выборов в республике был образован 121 одномандатный избирательный округ, в том числе 69 территориальных и 52 национально-территориальных. В последних кандидатами в депутаты могли выдвигаться

и регистрироваться только представители того или иного народа, в основном с учетом компактности их проживания.

Республиканский законодатель осознавал, что формирование округов по национальному признаку не соответствует требованиям федерального законодательства, тем не менее, считая, что сохранение исторически сложившейся традиции обеспечения представительства народов в органах власти и, главное, сохранение стабильности в республике, — проблемы более значимые, чем формальное соблюдение буквы абсолютно не учитывающего особенности регионов федерального законодательства, предусмотрел в республиканском законе такую норму.

Выдвижение кандидатов производилось группами избирателей, которые представляли трудовые коллективы с численностью работающих не менее 30 человек, а также избирательными объединениями (республиканскими отделениями общероссийских партий, политических движений, общереспубликанскими партиями, блоками и объединениями этих партий) и непосредственно избирателями.

Всего было выдвинуто 558 кандидатов, зарегистрировано — 557. В избирательных округах за депутатские мандаты боролись до 10 кандидатов (закон допускал и проведение безальтернативных выборов). Избирательная кампания по выборам депутатов Народного Собрания (январь-март 1995 года) проходила в очень сложный период, в условиях глубокого экономического кризиса, ухудшения благосостояния населения. Борьба за депутатские мандаты проходила иногда с грубыми нарушениями закона. К сожалению, не обошлось и без реальных потерь. В некоторых случаях пришлось отменять решения окружных избирательных комиссий, допустивших нарушения закона.

В списках избирателей на выборах 5 марта 1995 года были зарегистрированы 1 094 785 человек. В голосовании приняли участие 715 394 человека, что составило 63,64 процента от числа зарегистрированных избирателей.

Результаты выборов, состоявшихся 5 марта 1995 года с учетом национального представительства, были следующими: в Народное Собрание Республики Дагестан был избран 121 депутат, среди которых аварцев по национальности было 34 человека; даргинцев — 20; кумыков — 16; лезгин — 14; русских — 10; лакцев — 6; табасаранцев — 5; азербайджанцев — 5; чеченцев — 4; ногайцев — 2; агулов — 1; рутульцев — 1; цахуров — 1; татов — 1; других — 1. Эти итоги строго соответствовали удельному весу численности каждого коренного народа Дагестана. Задача была решена.

* * *

Выборы депутатов Народного Собрания Республики Дагестан второго созыва 7 марта 1999 года проводились в соответствии с Законом Республики Дагестан «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан», который в целом соответствовал федеральному законодательству, но

позиция, позволявшая образовывать национально-территориальные округа, в законе сохранилась. Для проведения выборов были созданы 60 национально-территориальных округов и 61 территориальный избирательный округ. Выдвинулось 490, зарегистрировано было 486 кандидатов. Выборы проводились по мажоритарной системе. Впервые кандидаты выдвигались политическими партиями: среди вновь избранных депутатов 35 были депутатами Народного Собрания первого созыва, из них 10 — депутатами Верховного Совета Республики Дагестан 1990–1995 годов.

В новый состав парламента были избраны 16 глав районных и городских администраций. В то время закон не ограничивал глав администраций быть депутатами парламента. Кроме того, только часть депутатов работала на штатной освобожденной основе. В последующем, конечно, в этой части были внесены изменения в законодательство.

В составе парламента были представлены все народы и все административные территории. Были отдельные критики, считавшие, что формирование национально-территориальных избирательных округов нарушает пассивное избирательное право конкретного гражданина, желающего выдвинуть свою кандидатуру в любом из избирательных округов. После выборов 1999 года эта проблема стала предметом судебных тяжб. Республиканский законодатель, пересмотрев отдельные нормы избирательного законодательства, предусмотрел в Законе Республики Дагестан от 30 ноября 2002 года № 36 «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» механизм обеспечения представительства народов через образование многомандатных (двух, трех, четырех и пяти) округов на территориях смешанного проживания разных этносов и квотирования мандатов в этих округах. При этом как минимум один мандат в каждом из многомандатных округов распределялся свободно, то есть на него могли претендовать представители любого из этнических образований, для которых в данном округе квота не предусматривалась. К тому же статья 13 Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» позволяла субъектам Российской Федерации предусматривать в своем законодательстве механизмы квотирования мест для представителей тех или иных коренных малочисленных народов.

Таким образом, образование многомандатных округов с квотированием места для представителя одного из коренных национальностей, а также отдельного свободного мандата в этом многомандатном округе была особенностью избирательной кампании по выборам в парламент этого этапа.

* * *

В период выборов депутатов Народного Собрания Республики Дагестан третьего созыва 16 марта года было образовано округа: одномандатных — 61, двухмандатных — 12, трехмандатных — 7, пятимандатных — 3; всего мандатов — 121. По республике было квотировано 38 мандатов. Из них авар-

цам — 4 (Махачкала — 3, Хасавюртовский район — 1); азербайджанцам — 1 (Дербентский район — 1); даргинцам — 4 (Махачкала — 2, Буйнакск — 1, Каякентский район — 1); кумыкам — 8 (Махачкала — 2, Буйнакск — 1, Буйнакский район — 1, Хасавюртовский район — 1, Хасавюрт — 1, Дербентский район — 1, Кизилюртовский район — 1); лакцам — 2 (Махачкала — 2); лезгинам — 2 (Махачкала — 1, Каспийск — 1); ногайцам — 1 (Бабаюртовский район — 1); русским — 10 (Махачкала — 3, Кизляр — 2, Кизлярский район — 2, Каспийск — 1, Тарумовский район — 1, Дербент — 1); татам — 1 (Дербент — 1); табасаранцам — 2 (Махачкала — 1, Дербент — 1); цахурам — 1 (Рутульский район — 1); чеченцам — 2 (Хасавюрт — 1, Хасавюртовский район — 1).

Квотирование мандатов проблемы представительства народов и территорий в полной мере не решало, поскольку при нарезке округов по такой схеме нарушались требования федерального законодательства о допустимых отклонениях от средней нормы представительства избирателей. Тогда Народное Собрание Республики обратилось в Государственную Думу с законодательной инициативой о внесении изменений и дополнений в федеральное избирательное законодательство, позволяющее Дагестану учитывать свои особенности. В результате настойчивых обращений на уровне руководства страны было дано поручение найти вариант решения указанной проблемы.

В итоге был принят специальный Федеральный закон от 7 февраля 2003 года № 21 ФЗ «О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации», состоящий из двух статей: «*Статья 1.* В целях обеспечения представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренного Федеральным законом от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», установить, что при образовании избирательных округов на определенных законом субъекта Российской Федерации территориях компактного проживания коренных малочисленных народов Российской Федерации, включенных в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей на выборах, указанных в статье 2 настоящего Федерального закона, устанавливается законом соответствующего субъекта Российской Федерации; *Статья 2.* Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования и распространяется только на правоотношения, связанные с выборами депутатов в законодательные (представительные) органы государственной власти Российской Федерации, назначенными до вступления в силу настоящего Федерального закона».

В соответствии с указанным Федеральным законом в Закон Республики Дагестан от 30 ноября 2002 года № 26 «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» были внесены изменения, согласно которым при образовании избирательных округов для обеспечения представительства коренных малочисленных народов Республики Дагестан допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей может превышать установленный предел, но *не должно составлять более 70 процентов*⁴.

Одновременно был принят и Закон Республики Дагестан от 12 февраля 2003 года № 3 «О территории компактного проживания коренных малочисленных народов Республики Дагестан», признавший территорией компактного проживания коренных малочисленных народов Республики Дагестан всю ее территорию. На 121 мандат было выдвинуто 465 кандидатов. Окружными избирательными комиссиями было зарегистрировано 414 кандидатов. КПРФ выдвинула 7 кандидатов, «Единая Россия» — 4, Партия развития предпринимательства — 1, Исламская партия России — 1, Социал-демократическая партия России — 1. Среди избранных депутатов по 1 выдвиженцу от «Единой России», КПРФ и Партии развития предпринимательства.

В первом туре было избрано 98 депутатов Народного Собрания Республики Дагестан в отличие от предыдущих выборов, когда был избран 81 депутат. Во втором туре, который состоялся 30 марта, было избрано 20 депутатов. На замещение трех мандатов проводились повторные выборы. В выборах приняли участие 899 968 избирателей или 66,8 процента от числа включенных в списки избирателей. В состав Народного Собрания Республики Дагестан третьего созыва были избраны представители всех коренных народов и всех территорий республики по их удельному весу.

* * *

В 2005 году Народное Собрание отметило 10-летний юбилей. При этом было констатировано, что учет этнических и географических особенностей Дагестана при формировании законодательного (представительного) органа государственной власти Республики Дагестан явился главным фактором обеспечения эффективной и согласованной работы парламента. К сожалению, сторонники безоглядной унификации всего и вся в нашей стране зачастую не учитывают ни объективно и исторически сложившихся особенностей некоторых регионов, ни позитивного, оправдавшего себя на практике опыта решения непростых общественно-политических проблем. Не оставляя никаких вариантов для учета тех или иных особенностей рос-

⁴ Справедливости ради следует отметить, что для всех других субъектов России отклонения от средней нормы представительства избирателей не мог превышать 30 процентов. По этой норме, например, не могли бы быть представленными в Народном Собрании ни таты, ни цахуры, ни рутульцы и даже целые районы Дагестана, так как средняя норма представительства по округу на тот период было около 11 тысяч избирателей.

сийских регионов, в 2003 году всем субъектам Российской Федерации было предписано формировать законодательные (представительные) органы по единым для всех правилам, по смешанной системе с замещением при этом не менее 50 процентов мандатов по пропорциональной системе.

На наш взгляд, в огромной России, населенной десятками народностей со своими самобытными обычаями, исторически сложившимися традициями, нельзя всем навязывать единую модель решения таких важнейших вопросов. Значительно мощнее будет наша держава, если все народы, ее населяющие, будут себя чувствовать комфортно. Негативные последствия волевых решений центральных властей советского периода по вопросам административно-территориального устройства, решений, связанных с репрессиями и выселением целых народов, мы расхлебываем до сих пор и еще неизвестно, когда расхлебаем. В последние годы происходит немало конфликтов, причиной которых являются нежелание учитывать этнические особенности и стремление всех уравнять. При том от негативных последствий подобной политики ни один регион мира не застрахован, включая ту же цивилизованную Европу, на ценности которой как бы «знающие» люди нас настойчиво ориентируют (яркий пример — бывшие национальные территории Югославии).

Тесно связанными с национальным представительством для нашей республики являются вопросы обеспечения территориального или географического представительства и в парламенте республики, и в представительных органах муниципальных районов. Каждый из 10 городских округов и 41 муниципального района настойчиво требует законодательных гарантий обеспечения в парламенте представительства депутатов от каждой территории вне зависимости от численности избирателей. При формировании парламента по смешанной избирательной системе такое представительство гарантированно обеспечить будет крайне сложно, скорее невозможно. В самом малочисленном муниципальном районе всего 4800 избирателей. Если на эту цифру ориентироваться как на среднюю норму представительства, то только по мажоритарным округам необходимо будет избирать 286 депутатов. А в соответствии с требованиями федерального законодательства еще столько же — по пропорциональной системе.

Каждое административно-территориальное образование имеет свои особенности — экономические, географические, этнические и другие. Загонять их в единую схему, укрупнять, упразднять, нарезать округа по средней норме представительства с допустимыми отклонениями в 10 или 15 процентов и при этом части муниципальных образований при образовании округов объединять с другим муниципальным образованием или его частью, по крайней мере в Дагестане, нельзя. Попытка реализовать на практике такие подходы значительно обострит имеющиеся здесь проблемы социально-экономического и политического характера.

Тем не менее, республика с соблюдением установленных федеральным законодательством сроков в июле 2003 года внесла изменения в избирательное законодательство и предусмотрела, что половина депутатов Народного Собрания будет избираться по одно- или многомандатным избирательным округам, а вторая половина — по пропорциональной системе по партийным спискам. Расчет был на то, что в многомандатных округах можно будет квотировать мандаты и обеспечить хоть какое-то представительство всех народов. В том же 2003 году в новой редакции принята Конституция Республики Дагестан, а количество депутатов парламента было уменьшено до 72 человек.

Проведение выборов по смешанной системе стало ожидаемо неприемлемым для Дагестана, поскольку Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, по нашему мнению, совершенно необоснованно и без учета того, что законодательство субъектов Федерации может быть привязано к этой норме, была исключена статья 13 Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», которая разрешала субъектам Федерации применять механизм квотирования депутатских мандатов.

Накануне выборов депутатов Народного Собрания Республики Дагестан четвертого созыва республика вынуждена была отказаться от еще не апробированной на практике смешанной системы формирования парламента и приняла новый закон, согласно которому все 72 депутата Народного Собрания должны были избираться по пропорциональной избирательной системе.

Выборы были сложными, совмещенными с муниципальными (в основном четырехуровневыми), и проходили в чрезвычайно напряженной ситуации. Посредством многочисленных консультаций между лидерами региональных отделений избирательных объединений, участвовавших в выборах, представителями Президента Дагестана, органов местного самоуправления уже на этапе формирования списков кандидатов по возможности учитывался национальный и территориальный состав кандидатов.

Уже после подсчета голосов и определения количества мандатов, полученных избирательными объединениями, допущенными к распределению мандатов, продолжались активные консультации, в результате которых ряд избранных депутатов в целях регулирования вопросов обеспечения представительства всех народов и территорий Дагестана уступили свои мандаты другим кандидатам из списка того же избирательного объединения (в «Единой России» русская уступила мандат даргинке, в Справедливой России лезгин — русскому, в Аграрной партии цахурец — даргинцу, в партии «Патриоты России» рутулец — табасаранцу, в КПРФ лезгин — кумыку и т.д.). В итоге представительство территорий и народов в парламенте в целом удалось обеспечить. Заслуживают упоминания заслуги тогдашнего председателя Избирательной комиссии Республики Дагестан М.Х. Хали-

това (ныне председателя Конституционного суда Республики Дагестан) в разрешении этих сложных в человеческом, профессиональном и организационном отношении вопросов.

В марте 2007 года к работе приступило Народное Собрание четвертого созыва. Впервые парламент республики был сформирован по партийному принципу и представлен 72 депутатами, входившими в депутатские фракции от политических партий «Единая Россия», «Справедливая Россия», «Коммунистическая партия Российской Федерации», «Патриоты России». В парламенте были представлены все народы, города и районы республики, что для многонационального Дагестана очень важно и сегодня. Тогда это имело особое значение с учетом того, что деятельность парламента республики пришлась на нелегкое время мирового экономического кризиса и борьбы с террористическим бандподпольем.

В Народном Собрании было образовано 10 комитетов: по законодательству, законности и государственному строительству; по бюджету, финансам и налогам; по межнациональным отношениям, делам общественных и религиозных объединений; по здравоохранению и социальной политике; по экономической политике; по аграрной политике; по образованию, науке и культуре; по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству; по местному самоуправлению; по экологии и природным ресурсам.

* * *

Прошло немало времени со дня формирования Народного Собрания четвертого созыва, но законодатель опять вынужден был искать иные варианты избрания депутатов, поскольку Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая проблему разбивки партийных списков на региональные группы (на примере Вологодской области), высказал позицию, согласно которой законодатель субъекта Федерации не вправе предусматривать в качестве основания для отказа в регистрации списка такие жесткие требования, как выбытие одной или нескольких региональных групп из списков.

Таким образом, в преддверии выборов депутатов Народного Собрания пятого созыва перед Дагестаном вновь возник вопрос по поиску оптимальной модели устройства законодательного (представительного) органа государственной власти. В этой связи для подготовки предложений о внесении изменений в Закон Республики Дагестан «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» распоряжением Президента Республики от 4 сентября 2010 года была создана Рабочая группа, в состав которой вошли видные юристы и специалисты в области государственного строительства республики (первый заместитель Председателя Народного Собрания, первый заместитель Председателя Правительства Дагестана, начальник правового управления и начальник управления по кадровой политике и государственным наградам Президента Дагестана, председа-

тель комитета Народного Собрания по законодательству, законности и государственному строительству, министр юстиции).

Одним из важных вопросов, которые стояли перед Рабочей группой, была выработка предложений по обеспечению пропорционального представительства народов и территорий в парламенте республики. Рассмотрев разные варианты его решения, Рабочая группа пришла к выводу, что каждой административно-территориальной единице (район, город) должна соответствовать одна региональная группа кандидатов, а территории с численностью избирателей более 50 тысяч должны быть обеспечены дополнительными гарантиями представительства в Народном Собрании. При этом региональные группы на таких территориях должны создаваться из расчета не менее 25 тысяч избирателей на одну региональную группу.

Территорий, где численность избирателей составляет более 50 тысяч, в Дагестане всего 7. Это три района города Махачкалы, города Дербент и Хасавюрт, Дербентский и Хасавюртовский районы. Учитывая, что основным критерием при решении данного вопроса являлась численность избирателей, в городе Махачкала было предусмотрено образование 7 региональных групп кандидатов: в Советском районе — 3, Кировском и Ленинском районах — по 2; в городах Дербент, Хасавюрт и в Дербентском районе было предложено образовать по 2, а в Хасавюртовском районе — 3 региональные группы кандидатов.

Таким образом, количество региональных групп кандидатов увеличилось с 53 до 62. При этом законом устанавливается, что в каждую региональную группу списка кандидатов может быть включено в зависимости от численности избирателей от трех до четырех кандидатов. Наличие общереспубликанской части списка является обязательным, а число кандидатов в этой части списка устанавливается не менее 3 и не более 10. Вышеуказанные изменения были направлены на обеспечение равных условий для всех избирательных объединений и позволили повысить узнаваемость политической партии, так как в общереспубликанскую часть списка, как правило, включаются наиболее известные личности, поддерживающие программу и идеи партии, чьи фамилии указываются в избирательном бюллетене. Соответственно, общее количество кандидатов, включенных в список кандидатов, увеличилось до 228.

В связи с внесением изменений в Конституцию Республики, предусматривающих увеличение количества депутатов Народного Собрания с 72 до 90, аналогичные изменения были внесены и в закон. В законопроекте были учтены правовые позиции Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 года № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие

в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил». С учетом этого законом было установлено, что основанием отказа в регистрации списка кандидатов является выбытие кандидатов. В результате число региональных групп кандидатов остается менее 32.

В законе получили развитие и положения Федерального закона, предусматривающего передачу депутатского мандата каждому списку кандидатов, который получит на выборах депутатов Народного Собрания 5 и более процентов голосов избирателей, но не преодолеет 7-процентный барьер, установленный для допуска к распределению депутатских мандатов. В соответствии с указанной нормой один депутатский мандат был выдан избирательному объединению «Дагестанское региональное отделение партии «Правое дело».

Кроме того, законом предусматривается, что если после первоначального распределения депутатских мандатов зарегистрированный кандидат из общереспубликанской части списка отказался принять депутатский мандат или не сложил несовместимые со статусом депутата полномочия, а также, если депутатский мандат в общереспубликанской части списка оказался свободен в силу иных оснований, то такой мандат передается кандидату из того же списка кандидатов, предложенному в течение трех дней со дня появления таких оснований постоянно действующим руководящим органом избирательного объединения, в общереспубликанской части списка, которого депутатский мандат оказался вакантным. Соответствующим механизмом передачи депутатских мандатов избирательные объединения воспользовались в 10 случаях, из них в 6 — партии «Единая Россия» и в 4 — партии «Патриоты России».

Таким образом, после первоначального распределения депутатских мандатов у даргинцев, лакцев и лезгин оказалось по одному мандату больше относительно их представительства в структуре населения республики, тогда как кумыкам, чеченцам и азербайджанцам не хватило по одному мандату для их пропорционального представительства в Народном Собрании Дагестана. В связи с этим руководство республики провело консультации на уровне политических партий, после которых партиями было принято решение воспользоваться вышеуказанным механизмом передачи освободившихся вакантных мандатов, что позволило на законодательном разрешить возникшие вопросы.

Всего же в Закон Республики Дагестан были внесены более 30 поправок с учетом всех изменений федерального законодательства, решения Конституционного Суда Российской Федерации, касающиеся подготовки

и проведения выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Все эти меры законодательного характера позволили республике в очередной раз сформировать законодательный (представительный) орган, обеспечив представительство не только всего многонационального дагестанского народа, но и всех территорий в зависимости от численности избирателей. Кроме того, при распределении мандатов, в отличие от выборов депутатов Народного Собрания Республики Дагестан четвертого созыва, удалось избежать продолжительных консультаций по урегулированию вопросов обеспечения представительства всех народов и территорий, поскольку уже в самом законе был заложен механизм решения этих проблем.

В целом же картина по выборам депутатов Народного Собрания Республики Дагестан пятого и шестого созывов также отвечает требованиям обеспечения представительства как коренных народов, так и районов и городов Республики Дагестан и, как правило, по их удельному весу. Это уже — история сегодняшнего дня.