

УДК 323.1
321

Олег Борисович Подвинцев
доктор политических наук, профессор,
директор Пермского филиала по исследованию
политических институтов и процессов
Института философии и права УрО РАН
г. Пермь. E-mail: ip1_perm@mail.ru

**РАЗДЕЛЕНИЕ ДОЛЖНОСТЕЙ
ПО НАЦИОНАЛЬНОМУ ПРИНЦИПУ
В СИСТЕМАХ УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ:
О ЗНАЧЕНИИ СОВРЕМЕННОГО ЭТАПА¹**

В статье рассмотрена сложившаяся в ряде субъектов РФ практика закрепления властных должностей за различными национальными группами. Несмотря на то, что данная практика противоречит демократическому принципу равных возможностей, она все же представляется благоприятной альтернативой разрастанию межнациональных конфликтов. Нарушение сложившихся традиций в результате директивного вмешательства федеральных властей уже приводило к таким конфликтам. В настоящее время определенные риски в этом отношении возникают в связи с возвращением прямых выборов глав субъектов РФ. В Урало-Поволжском регионе данная проблема наиболее актуальна для Башкортостана.

Ключевые слова: межнациональные конфликты, распределение должностей, прямые выборы, отношения «центр – регионы».

Классический пример системы разделения власти в обществе между различными общинами с четкими идентификационными границами – Ливан, где это разделение существует на конфессиональной основе. В СССР эта система никогда официально не вводилась, однако можно говорить о фактическом существовании ее элементов. Так, в последние десятилетия в СССР неизменно выдерживалась практика, согласно которой первым секретарем ЦК компартии союзной республики (фактическим главой данной имперской провинции) должен был обязательно быть представитель соответствующей титульной нации (не всегда, впрочем, родившийся и выросший на данной территории), в то время как пост второго секретаря зани-

¹ Статья выполнена по материалам Всероссийской научной конференции в г. Чердыни «Национальные и конфессиональные отношения в Урало-Поволжском регионе: проблемы, перспективы, риски», проведенной 3-5 июня 2012 г., в рамках проекта № 12-И-6-2062 «Этнополитические процессы и межэтнические отношения в Урало-Поволжском регионе Российской Федерации», выполняемого по междисциплинарным проектам научно-исследовательских работ УрО РАН.

мал «варяг», чаще всего русский, но мог быть и украинец, белорус или даже молдаванин. Отход от этой системы в Казахстане весной 1986 г. стал причиной первых массовых выступлений на национальной почве периода Перестройки. В целом, хотя и не всегда, этот же принцип выдерживался и при формировании структур управления автономных республик, в меньшей степени – автономных областей и национальных округов. Кроме того состав советов разного уровня примерно отражал соотношение различных этнических групп на той или иной территории.

Однако наряду с этим особая система национального представительства сформировалась в ряде регионов СССР с особенно сложным этническим составом населения. В поздние советские времена, например, возникла традиция разделения власти в Дагестане между тремя крупнейшими народами республики, согласно которой первым секретарем обкома КПСС должен быть аварец, председателем президиума Верховного Совета – даргинец, председателем Совета Министров – кумык. В 1990-е гг. формирование органов власти Дагестана на основе принципа разделения должностей между этническими общинами было еще надежнее закреплено. Это коснулось не только высших должностей и не только наиболее многочисленных народов республики. Те или иные национальные меньшинства Дагестана даже начали считать «своими» некоторые посты в органах власти, в том числе представительство в федеральных структурах. При этом возникали весьма болезненные реакции в случае назначения на такие должности «чужака». Так, в 2009 г. лезгины устроили акции протеста в Махачкале, выступая против назначения на пост начальника управления Федеральной налоговой службы России по республике Дагестан русского по национальности чиновника, переведенного из другого региона, и потребовали заменить его представителем их народа [4; 6].

Именно эта система сделала Дагестан единственным субъектом Федерации, где ни разу не проводились прямые выборы главы. Более того, эксперты неоднократно указывали на опасность проведения таких выборов в данном регионе. «Сохранение хрупкого политического и управленческого баланса на основе этнического представительства стало дагестанским управленческим know how, весьма далеким от лучших образцов демократии, но самой демократичной системой из всех возможных в республике “здесь и сейчас”», – отмечал, в частности, Сергей Маркедонов, утверждая, что «предпосылкой раскола Дагестана по этническому принципу может стать сама подготовка прямых президентских выборов» [2].

О том, что голосование за кандидата на пост главы республики при наличии реальной конкуренции действительно может разделиться по национальному принципу, свидетельствует опыт не только северо-кавказской Карачаево-Черкессии [1, с. 74-75], но и расположенного в уралоповолжском регионе Башкортостана [3]. Возвращение прямых губернаторских выборов на современном этапе актуализирует подобные риски также и в некоторых других субъектах Российской Федерации.

В Башкортостане данные риски, с нашей точки зрения, особенно велики в связи с произошедшим демонтажем прежнего, сложившегося вскоре после крушения советской системы, регионального политического режима и наметившимся усилением значимости национального вопроса в политической повестке дня (одним из проявлений этого стало противостояние по вопросу об обязательном изучении башкирского языка в школах региона, другим – широкое обсуждение вопроса о национальной принадлежности действующего главы республики). С учетом того, что три основные национальные общины республики (русские, башкиры и татары) близки по численности и могут консолидировано сплотиться вокруг «своих» кандидатов, вероятным представляется широкое недовольство проигравших (кто бы не оказался в этом качестве) с последующими попытками тем или иным способом добиться реванша.

В какой-то степени снизить вероятность такого развития событий могло бы введение поста вице-президента республики, избираемого вместе с главой субъекта Федерации. В таком случае основные пары кандидатов неизбежно формировались бы по межнациональному принципу. Однако действующим законодательством такой порядок пока не предусмотрен. Между тем борьба вокруг будущих прямых выборов главы Башкортостана началась фактически сразу после соответствующего изменения федерального законодательства. При этом выявились и слабость действующего руководителя республики, и перевод вопроса в плоскость межнациональных отношений [5].

Названные риски ни в коем случае не могут рассматриваться как аргумент в пользу отмены или откладывания возвращения прямых губернаторских выборов. Эта мера насущно необходима именно в силу разнообразия российских регионов и оптимизации их отношений с федеральным центром. Тем не менее, важно максимально учитывать специфику каждого субъекта Федерации. Поэтому важным на данном этапе представляется открытое обсуждение плюсов и минусов возможности закрепления в некоторых регионах отдельных государственных постов за определенными национальными группами, по крайней мере в качестве временной меры и на уровне неформальных практик. При этом следует принимать во внимание, что, нарушая сложившиеся практики разделения властных постов по национальному принципу, вышестоящие власти руководствуются, как правило, не обеспечением демократического принципа равенства возможностей, а стремлением укрепить свое собственное влияние на местах.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Аишхмина Я.Г.* Выборы губернаторов в России: конкурентность и предсказуемость (1991–2005 гг.). Екатеринбург: УрО РАН, 2010. 167 с.
2. *Маркедонов С.* Дагестан: равновесие элит под вопросом // Прогнозис. URL: <http://www.prognosis.ru/news/secure/2004/6/22/dagestan.html> (проверено 30.08.2012 г.).
3. *Ниязов Л.* Уроки выборов президента // Звезда Поволжья. Уфа, 2004. 19 февр. № 7(208).
4. Пикетчики сорвали работу управления налоговой службы в Махачкале // Лента.ру. URL: <http://www.lenta.ru/news/2009/02/02/picket/> (проверено 30.08.2012 г.).

5. Рустэм Хамитов уйдет от выборов по зрелому возрасту // Клуб регионов. URL: <http://www.club-rf.ru/news/bashkortostan/rustem-khamitov-uydet-ot-vyborov-po-zrelomu-vozrastu/> (проверено: 30.08.2012.)

6. Следствие опровергло причастность сына президента Дагестана к похищению человека. URL: <http://www.lenta.ru/news/2009/02/17/radchenko/> (проверено: 30.08.2012.)

Материал поступил в редколлегию 11.09.2012 г.

DIVISION OF POSITIONS ACCORDING TO PRINCIPLE OF NATIONALITIES IN POWER SYSTEMS OF RUSSIAN REGIONS: CURRENT STAGE

Oleg B. Podvintsev, Doctor of Political Science, professor, Director of Perm Division, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of Russian Academy of Sciences. Perm. E-mail: ipl_perm@mail.ru

Abstract: the article analyses the practice of filling of positions in power by representatives of various national groups, which takes place in some subjects of the Russian Federation. In spite of the fact that this practice contradicts democratic principles of equal opportunities, it limits the growth of the inter-ethnic conflicts. The violation of current practices, which results from directive intervention of federal authorities, has already led to such conflicts. Now, the return of direct elections of heads of subjects of the Russian Federation generates certain risks. In this regard, the most vulnerable area in Ural-Volga region is Bashkortostan.

Keywords: ethno-national conflicts, distribution of power, direct elections, the relations between «center – regions».