8) участие в разработке, продвижении и реализации инвестиционных проектов.

Следует отметить привлечение в экономику Астраханской области иностранных инвестиций, объемы которых за последние годы выросли в 17,6 раза. В то же время для решения задачи удвоения валового регионального продукта необходимо обеспечить значительный рывок в инвестиционной сфере.

Список литературы

Богуславский, М.М. Правовое положение иностранных инвестиций. – М., 1993.

Государственное право Российской Федерации ; под ред. О.Е. Кутафина. – М., 1996.

Котелевская, И., Тихомиров, Ю. Государственная собственность: юридические режимы и управление // Право и экономика. – 1998. – № 12.

Мозолин, В.П. Право собственности в Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике. – М., 1992.

Попов, М. Споры о разграничении государственной собственности на землю // Хозяйство и право. – 2002. – № 8.

Тотевосян, Г. Инвестиционное законодательство в России // Инвестиции в России. – 1998. – № 8.

Умнова, И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 2000.

Фаризов, О. Современные формы привлечения иностранных инвестиций в России // Инвестиции в России. – 1998. – № 8.

© Спицын А.В., 2009

А.С. Саидова

ЭТНИЧЕСКИЙ ФАКТОР В ФОРМИРОВАНИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН

САИДОВА Апи Саидовна – соискатель степени кандидата политических наук кафедры национальных и федеративных отношений РАГС (e-mail: alay9900@rambler.ru)

Аннотация. *В статье анализируется проблема учета этнического фактора в формировании представительных органов государственной власти*

в многонациональной республике Дагестан в современных условиях осуществления радикальных реформ в Российской Федерации.

Ключевые слова: *этнический фактор, национальные отношения, парламентские выборы в Республике Дагестан.*

Республика Дагестан – самый многонациональный субъект Российской Федерации. По данным Всероссийской переписи населения 2002 г., на ее территории проживают представители свыше ста этносов[1].

Представительство народов Дагестана в органах государственной власти исторически учитывалось и оказывало позитивное влияние на регулирование межнациональных отношений. В такой многонациональной республике как Дагестан все народы должны быть представлены в органах власти – как исполнительных, так и законодательных. В Дагестане это представительство обеспечивалось на протяжении всей истории совместной жизни дагестанских народов.

Дагестан, еще со времен Имамата, т. е. государства созданного Шамилем в XIX столетии в ходе национально-освободительной борьбы горцев под его предводительством, был многонациональным государственным образованием. В представительный орган Имамата – Совет – диван-хана – уже в те времена входили представители различных дагестанских народов[2].

В советский период этнический фактор учитывался при осуществлении государственной кадровой политики. Национальным проблемам уделялось значительное внимание. В это время народы Дагестана получили полноценное государственное образование, развитие промышленности и сельского хозяйства, здравоохранение, образование, культуру, на основе которых они выросли в консолидированные и социально-мобильные общности[3].

В постсоветский период в соответствии с законом «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» от 26 октября 2006 г. Народное Собрание республики было сформировано по партийному принципу, то есть депутаты должны избираться по партийным спискам[4].

Партии – важнейший институт политической системы общества. Они организуют избирательный процесс, продвигают представителей народа во властные структуры, способствуют формированию и реализации поли-

---

[1] См.: Национальный состав и владение языками, гражданство // Доклад Госкомстата России «Об итогах Всероссийской переписи 2002 года». – М., 2004.

[2] См.: *Магомедов, М.Б.* Кавказская война 20–50-х годов XIX века : историко-правовые аспекты. – М., 2003.

[3] См.: *Османов, Г.* Нужно ли учитывать национальный фактор при формировании парламента Дагестана? // Дагестанская правда. – 2007. – 7 февр.

[4] См.: Закон Республики Дагестан от 1 ноября 2006 г. № 50 «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» // Дагестанская правда. – 2006. – 1 нояб.

тического курса государства. Периодическая сменяемость их у власти дает обществу возможность выбора той или иной модели развития.

В ожидании выборов в Дагестанских СМИ периодически появлялись публикации, которые ставили под сомнение партийный подход к формированию парламента. Это объяснялось неспособностью партий обеспечить национальное представительство в законодательном органе власти республики. Оценивая закон Республики Дагестан от 1 ноября 2006 г. «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан», в котором закреплен партийный принцип формирования парламента, некоторые политологи заявляли: «В условиях Дагестана, где еще не изжиты, никогда не будут изжиты национальные ”предрассудки“, он плох, потому что делает участие народов в выборах своих представителей в законодательный орган еще более опосредованным»[1].

Вопросы представительства в органах власти с учетом национального фактора периодически обсуждаются и в настоящее время, но не всегда объективно оценивается реальное положение дел в этой области.

Благодаря осмысленной национальной политике, в Дагестане удалось предотвратить столкновения на межнациональной почве. Одним из главнейших и необходимых положений национальной политики для сохранения межнационального согласия в многонациональной республике был принцип национального представительства народов Дагестана в органах власти. На пропорциональной основе были сформированы высший орган исполнительной власти республики – Государственный Совет и законодательный, представительный орган власти – Народное Собрание.

В Республике Дагестан в связи с многонациональным составом населения были учтены особенности в формировании структуры государственной власти. Поэтому для сохранения гражданского мира в республике, в ходе подготовки к выборам Народного Собрания, на федеральном уровне в 2003 г. был принят закон «О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации»[2]. Действие этого закона по условиям второй статьи фактически распространялось только на выборы 2003 г. в Республике Дагестан.

В отличие от других регионов России, в Дагестане в то время не было всенародно избираемого главы исполнительной власти (губернатора). Существовал коллегиальный орган – Государственный Совет из 14 человек (по одному от 14 основных титульных этносов, избираемых своеобразной коллегией выборщиков – Конституционным Собранием, которое само так-

[1] *Мурзаев, К.* Хватить быть квартирантами! // Дагестанская жизнь. – 2007. – 18 янв.

[2] Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 6. – Ст. 504.

же избирается с учетом национальных квот). Высшим должностным лицом являлся избираемый непосредственно Конституционным Собранием и по факту обладающий основной властью в регионе – председатель Госсовета. Эта система, противоречащая по основным позициям нормам федерального российского законодательства, тем не менее помогла сохранить гражданский мир по настоящее время в Дагестане. При всех минусах национальной политики Российской Федерации в 1991–2002 гг. федеральная власть в этом вопросе с осторожностью подошла к ситуации в многонациональном Дагестане.

Основная цель избирательной системы Дагестана на выборах 2003 г. состояла в том, чтобы решить две задачи: 1) предотвратить в территориальных избирательных округах с национально смешанным населением резкую межэтническую конфронтацию, которая неизбежно будет спровоцирована самим ходом предвыборной борьбы кандидатов различной национальности и 2) обеспечить пропорциональное представительство в парламенте основных этнических групп соответственно их численности в населении Дагестана.

В действующий закон о выборах, принятый в 2003 г., были внесены изменения, не противоречащие федеральному законодательству и учитывающие специфику многонационального Дагестана. Новый механизм избрания депутатов позволил обеспечить представительство в парламенте различных этнических групп, проживающих в республике.

По итогам выборов 16 марта 2003 г. в Народное Собрание Дагестана осталось неизменным общее количество аварцев и даргинцев в нем – 33 и 20 депутатов соответственно. Кумыков – 15, лезгин – 15, русских – 10, табасаранцев – 4, азербайджанцев – 4. Осталось, как и раньше, 4 чеченца, 6 лакцев, 2 ногайца, 1 рутулец, 1 агулец, 1 цахур и 2 тата.

В определении будущего пути развития Дагестана опасны как попытки перестроить республику «одним махом» по общефедеральному образцу, так и желание некоторых политических сил законсервировать существующую национально-квотную, этноклановую систему. Первое угрожает немедленным обострением национальных противоречий, второе – обрекает Дагестан на социальный застой и бесконечное продолжение вялотекущих конфликтов. Успешно решать задачи динамичного развития республики могут лишь те, кто осознает себя не предводителями этнических кланов, а тем, кем они являются на самом деле – госслужащими, предпринимателями, интеллектуалами. Такой поворот в сознании станет для Дагестана началом эпохи стабильности[1].

Являясь субъектом Российской Федерации, Дагестан не мог выходить из единого правового пространства России. В условиях осуществления

[1] См.: Дагестан: испытание на прочность // Евразия. – 2005. – № 43-44.

административной реформы, укрепления вертикали власти государственные органы Дагестана привели республиканское законодательство и структуру государственного управления в республике в соответствие с федеральным законодательством и со структурой власти в федеральном центре и упразднили высший орган исполнительной власти – Государственный Совет. В республике был введен институт президентства и сформирован партийный парламент республики[1]. В пункте 1 статьи 36 Федерального закона «О политических партиях» указано, что «политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные должности в органах государственной власти»[2]. Закон не допускает создания политических партий по признаку профессиональной, расовой, национальной и религиозной принадлежности.

В современных условиях в республике регулированием этнического фактора в осуществлении кадровой политики в исполнительных органах государственной власти занимается Управление по кадровой политике и государственным наградам Администрации Президента Республики Дагестан. При формировании представительного, законодательного органа власти республики, как требует закон, этим должны заниматься институты гражданского общества и, прежде всего, политические партии.

Парламент республики должен быть отражением этнического состава гражданского общества. И надо отдать должное дагестанским местным отделениям политических партий: они осознают проблемы, вставшие перед дагестанским обществом. Почти все они разработали платформы по национальной политике. Однако институты гражданского общества в республике еще недостаточно развиты, чтобы регулировать общественно-политические отношения, в том числе в избирательном процессе.

Президент Республики Дагестан М. Алиев на 38-й сессии Народного Собрания РД третьего созыва 26 октября 2006 г. подчеркнул: «Легитимным дагестанский парламент может быть только тогда, когда этот парламент представляет все районы и города Дагестана и все народы Дагестана»[3]. Конечно, в совершенно новом для Дагестана принципе формирования парламента по партийному принципу, в ходе выборов в Народное Собрание Республики Дагестан 11 марта 2007 г., нельзя было исключать некоторые издержки и отклонения. Главное, что республика идет по цивилизо-

---

[1] *Алиева, М.Г.* Действия власти должны быть прозрачными // Парламентская газета. – 2006. – 13 окт.

[2] Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // Российская газета. – 2001. – 12 июля.

[3] Единороссы Махачкалы требуют больше мест в парламенте // Коммерсантъ. – 2006. – № 202.

ванному пути, по которому идут сегодня все народы демократически развитых стран. Парламент республики как высший законодательный орган власти по своему положению и статусу призван принимать решения и законы, отвечающие интересам всего Дагестана, каждого народа, проживающего в нем. В многонациональном Дагестане по-другому не может быть[1].

Национальная самоидентификация в Дагестане играет огромную, но не абсолютную роль. Для значительной части населения этнический фактор оказывается решающим при приеме на работу, создании семьи, выборе друзей, голосовании на выборах. При этом зачастую противоречия внутри определенных этнических групп оказываются сильнее, чем между этническими группами.

Прошедшие в марте 2007 г. в Дагестане выборы в Народное Собрание РД четвертого созыва прошли по новой пропорциональной системе. Сократилось и количество депутатов. Парламент представлен 72 депутатами вместо 121, а выборы прошли по партийным спискам[2]. Если бы в новом Парламенте было бы представлено 10 или 20 фракций, а это стало бы возможным при снижении проходного барьера для партий до 5%, то такой парламент не стал работоспособным. Он больше занимался дискуссиями и согласованиями.

В Парламенте представлены наиболее достойные партии, которые завоевали уважение и авторитет у дагестанского народа. Ранее необходимо было преодолеть 10-процентный барьер на выборах для попадания партий в Парламент РД, но в соответствии с законодательством РФ он был снижен до 7%. Меньшее количество партий дало возможность для более продуктивной законотворческой деятельности Народного Собрания.

Авторы и разработчики проекта закона «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» постарались обеспечить представительство в Народном Собрании всех народов Республики Дагестана. Для того чтобы обеспечить это представительство в разное время применялись различные системы. На предыдущих выборах была возможность квотировать мандаты для всех народов Дагестана, но в соответствии с Федеральным законодательством это положение было отменено. Теперь разработчики этого закона и Президиум Народного Собрания поставили перед собой задачу создать условия, чтобы каждый народ, каждый район и город могли быть представлены в парламенте. Как показало время, эта задача была решена.

---

[1] См.: *Османов, Г.* Нужно ли учитывать национальный фактор при формировании парламента Дагестана? // Дагестанская правда. – 2007. – 7 февр.

[2] См.: Информационно-аналитический бюллетень Аппарата Народного Собрания Республики Дагестан. – 2006. – 26 окт.

Важность выборов в Народное Собрание в 2007 г. показывала и напряженная политическая обстановка в Дагестане накануне мартовских событий[1].

Очевидно, что в условиях многонационального Дагестана партийные списки были составлены с учетом в той или иной мере национального фактора. В итоге партии приобретали национальную окраску. Так, например, голосуя, за «патриотов», электорат в большей мере голосовал за лезгин, так как региональное отделение партии «Патриоты России» в Дагестане называют «Партией Южного Дагестана»: общереспубликанский список на выборах возглавляли лезгины – это выходцы из южных районов республики, которые составляют в этом регионе большинство.

«Единороссов» возглавил президент республики аварец Муху Алиев. Второе и третье места – у спикера республиканского парламента даргинца Магомедсалама Магомедова и его первого зама, русского Николая Алчиева. Зато далее в региональных списках партии власти почти в полном составе присутствуют члены так называемого северного альянса, состоящего в основном из чиновников и депутатов из команд Алиева и экс-главы республики М. Магомедова, преимущественно аварцев и даргинцев – доминирующих в республике национальностей.

Практически такую же картину можно было наблюдать и по остальным партиям. Пожалуй, только КПРФ можно назвать партией, не ориентированной на основные республиканские этнические группировки. Видимо, за счет традиционного интернационализма. После того как республика перешла к выборам по партийным спискам, формально национальность кандидатов больше не имеет ключевого значения.

Самые известные рядовому избирателю в Дагестане партии – это, несомненно, «Единая Россия» и КПРФ, а также «Яблоко», «Патриоты России» и трехглавый союз в лице «Справедливой России».

В списке региональных отделений этих партий в Дагестане ведущей партией на выборах 11 марта 2007 г. была «Единая Россия», политсовет которой возглавляет в республике председатель правительства Ш. Зайналов, а в столице ее мэр – С. Амиров. Партийный список по республике возглавил Президент Дагестана М. Алиев.

Во главе списка КПРФ депутат Госдумы С. Решульский. Компартия старалась опираться на свои старые и проверенные кадры и провела в некоторых районах своих представителей в Народное собрание. Лидеры остальных дагестанских региональных отделений общероссийских партий вряд ли могли рассчитывать на серьезную поддержку населения.

---

[1] См.: *Фатуллаев, М.А.* Голосование по национальному признаку. Предвыборные списки в Дагестане приобрели этнический оттенок // Независимая газета. – 2007. – 6 марта.

С партийными предпочтениями у дагестанского общества проблем не возникло. Подсчет голосов, отданных за партию, был проведен по каждому району отдельно.

Конечно, дагестанское избирательное законодательство всегда было непростым. Это национальные и женские, одномандатные и многомандатные округа. Хотя в качестве эксперимента на следующих выборах можно было бы применить в Дагестане тот же способ избрания, что и в других регионах России, когда количество партийных мандатов в региональном парламенте пропорционально проценту голосов, набранных партией в данном субъекте Российской Федерации. Мы разделяем мнение, что именно тогда депутаты Народного Собрания будут представлять многонациональный дагестанский народ, и работать на благо всей республики[1].

По истечении десятидневного срока со дня выборов, предусмотренного законом, 21 марта 2007 г. были объявлены их официальные итоги. В результате подсчета бюллетеней в парламент Дагестана прошло пять партий. Из зарегистрированных на выборах партий 7-процентный рубеж не преодолела только ЛДПР, набравшая менее 1% голосов избирателей. В результате подсчета у партии «Единая Россия» 63,17% голосов (47 мест), у «Справедливой России» – 10,68% (8 мест), у Аграрной партии России – 9,12% (7 мест), у КПРФ 7,22% голосов (5 мест), у партии «Патриоты России» – 7,07% (5 мест)[2].

Таким образом, парламент Дагестана состоит из пяти партий, как и предрекали аналитики в своих прогнозах. Народное Собрание Республики Дагестан сформировано полностью по партийным спискам и состоит из 72 членов, а не из 121, как раньше[3].

Основой для подобных результатов во многом послужили достаточно высокие показатели социально-экономического развития республики в 2006–2007 гг. Это существенное увеличение налоговых поступлений в республиканский бюджет, повышение заработной платы работников бюджетной сферы, поступление в республику различных инвестиций и т. д.

Республика Дагестан находится на пути кардинальных перемен в экономической и социально-политической сферах. Улучшение качества жизни народов республики основная цель государственной политики Дагестана. Общественно-политическую обстановку в республике в настоящее время можно характеризовать как стабильную и во многом благодаря успешно проведенным 11 марта 2007 г. выборам в Парламент Республики Дагестан,

---

[1] См.: *Эрболатов, У.* Выборы в Дагестане: весеннее обновление // Дагестан. – 2007. – 21 янв.

[2] См.: Об итогах выборов 2007 года в Народное Собрание РД // Сведения аналитического отдела Народного Собрания Республики Дагестан. – 2007. – 22 марта.

[3] См.: *Сулейманов, М.В.* Авторитет парламента зарабатывается творческим и вдумчивым подходом к делу // Дагестанская правда. – 2008. – 29 марта.

в декабре 2007 г. выборам в Государственную Думу Российской Федерации и в марте 2008 г. выборам Президента Российской Федерации.

Формирование Парламента Республики Дагестан, проходившее по принципиально новой для республики пропорциональной системе, а также выборы глав муниципальных образований, депутатов представительных органов местного самоуправления и, наконец, выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации явились доказательством политической зрелости и гражданской ответственности многонационального Дагестана.

Список литературы

Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // Российская газета. – 2001. – 11 июля.

Закон Республики Дагестан от 1 ноября 2006 г. № 50 «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан» // Дагестанская правда. – 2006. – 1 нояб.

Магомедов, М.Б. Кавказская война 20–50-х годов XIX века: историко-правовые аспекты. – М., 2003.

© Саидова А.С., 2009

М.Л. Панарина

«MYSTERY SHOPPING» ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ: ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕТОДА И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

ПАНАРИНА Мария Леонидовна – соискатель степени кандидата социологических наук кафедры теории и практики управления Уральской академии государственной службы (Екатеринбург), MA in Sociology Манчестерского университета (e-mail: marialp@yandex.ru)

Аннотация. *В статье представлены результаты разработки методики «Mystery Shopping», адаптированной для изучения качества оказания государственных услуг в современной России. В материале рассмотрены основные проблемы, возникающие перед исследователем на дополевом и полевом этапах проведения исследования, и определены пути их решения. Выявлены особенности методики для специфичного объекта исследования. Работа основана на анализе актуальных зарубежных источников, поэтому описанные основы метода могут быть использованы и при проведении «Mystery Shopping» в коммерческих организациях.*