

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

ФЕДЕРАЛИЗМ В РОССИИ И ПУТИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ РЕГИОНОВ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН)

А.Р. Ибрагимов

Ю.А. Зубарев

Кафедра государственного и муниципального управления
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10–2, Москва, Россия, 117198

Поиск путей совершенствования системы государственного управления в рамках федерации должен обеспечить повышение эффективности в работе государственных органов власти на федеральном и региональных уровнях. Особенность федеративного устройства России заключается в том, что в ее состав входят национальные республики с населением, которое имеет свои ярко выраженные традиции. На современном этапе развития государства невозможно игнорировать эти национальные особенности в связях субъектов и федерального центра. Примером удачного взаимодействия федеральной власти и субъектов может служить Швейцарская Конфедерация, опыт существования которой насчитывает без малого 800 лет. Аналогии, сопоставления моделей российского и швейцарского федерализма могут помочь в дальнейшей работе в сфере государственного управления в регионах и страны в целом.

Ключевые слова: федерализм, субъект федерации, государственное и муниципальное управление, местное самоуправление, региональное хозяйство, этнос, национальные традиции.

Государственное строительство на современном этапе характеризуется, с одной стороны, усилением процессов глобализации под воздействием научно-технической революции, а с другой – стремлением государств к сохранению культурного и национального своеобразия. При существующей тенденции к унификации принципов построения и совершенствования совре-

менного государства и следованию общей модели заметно стремление сохранить историческое наследие и национальную и региональную самобытность. Общество нашло способ и форму государственного устройства, которые позволяют достаточно мирно сосуществовать государству и территориям, его образующим. И эта форма – федерация [6].

Зарождение швейцарского федерализма произошло в результате передачи полномочий семье общине. Еще одной причиной появления общин считается несовпадение границ кантонов, в которых проживали разные этнические группы.

Общины носят в себе многообразие культур и сохраняют это довольно эффективно.

В Швейцарии около 3000 общин разного типа. Разнообразие общин показывает различие в статусе муниципальных органов и отражается в названиях учреждений. Касательно статуса общин нужно отметить, что в некоторых кантонах они представляют собой крупные финансовые корпорации, а в других не имеют почти никакой власти. Среднее число населения общин составляет примерно 2300 человек, общины с 10 тыс. жителей считаются городами, и таких общин насчитывается около ста.

В 16 общинах со статусом города население превышает 30 тыс. человек, но есть общины, в которых проживают всего несколько человек, и таких общин около 230. Цюрих с населением более 300 000 жителей является самой большой общиной, а наименьшая – Ларгарио – с 10 жителями. Кроме различий в количестве общины подразделяются на типы. Общины делятся на гражданские, церковные, школьные, общины жителей и т.д. Особенно выделяются две основные формы общин – это гражданская община и община жителей. Гражданская община правомочна предоставлять гражданство. Таким образом, любой гражданин страны в первую очередь должен быть гражданином общины, а потом уже кантона и федерации. Община жителей имеет право решать все остальные вопросы. Между двумя формами общин исторически существует напряженность.

При столкновении с этими явлениями, нарушившими сложившийся порядок, необходимо найти гибкий подход, учитывающий сложности и реальности современного развития и духовные традиции европейских обществ, основанных на гуманизме, уважающим основные человеческие ценности во всем их разнообразии. Это, безусловно, должен быть путь, основанный на принципе федерализма. И только так, вероятно, можно совместить, не нарушив их ход, два разных течения: развитие, основанное на узкой специализации труда с акцентом на высокие технологии, и необратимый процесс формирования обществ, объединенных родством и стремящихся сохранить оригинальность культур и национальную или местную самобытность. XX век стал на путь федерализма после многих удавшихся экспериментов по созданию системы федерализма в национальном плане – это Соединенные Штаты

Америки, Швейцарская Конфедерация, Российская Федерация и другие государства-федерации.

Дагестан – республика очень многообразная в этническом и языковом отношении. Это вызывает большой интерес в области вопросов численности населения всей республики и каждой нации по отдельности. По Конституции Республики принят обязательный учет всех национальностей в государственных органах власти и культурных учреждениях. Таким образом, можно представить, что этническая принадлежность индивида, численность и пропорции их в структурах власти имеют важное политическое значение.

В 2012 г. в России был разработан индекс качества жизни, который представляет собой всеобщий показатель, измеряющий достижения субъектов Российской Федерации, способность регионов обеспечить благоприятные условия жизни своим жителям, определяемый на основе полного учета официальных данных социально-экономического развития и условий жизни из соответствующих регионов, включая данные, представленные министерствами, Банком России, а также региональными органами власти.

По итогам статистического анализа 2014 г., который отражал ключевые аспекты уровня и качества жизни того или иного региона, Республика Дагестан заняла 71 первое место, а в аналогичном рейтинге среди регионов России по уровню жизни семей и вовсе последнее – 83 место, без учета новых двух субъектов, которые присоединились совсем недавно.

Учитывая все вышперечисленное, данные показатели можно считать катастрофичными для республики. Ни для кого не секрет, что в Дагестане долгие годы идет война с подпольным терроризмом, обстановка в республике постоянно напряженная, а число жертв сопоставимо с самыми известными горячими точками в мире. В республике, по сути, идет усиление криминогенного фактора, с которым не могут или не хотят бороться.

К основным проблемам нынешнего Дагестана также можно отнести непотизм – так называемое кумовство, которое еще давно основательно пустило корни и не дает развиваться региону. Помимо вышперечисленных основных, есть еще масса более мелких проблем. Все эти беды не появились в одночасье, они скапливались в течение десятилетий, но суть их заключается в том, что с каждым годом положение лишь ухудшается и оставляет желать лучшего.

Между тем следует отметить, что Республика имеет огромный потенциал, который может не только «вытащить» ее из такого положения, но и сделать одним из лидеров среди субъектов Российской Федерации. В этом плане республика может вполне сопоставляться с самой Швейцарией.

Но, не смотря на все это, Швейцария является одним из самых стабильных государств в мире, а Дагестан занимает одну из последних позиций в России, хотя имеет все, чтобы встать в один ряд с лидирующими регионами. ВВП Швейцарии составляет 700 млрд долларов и 85 тысяч долларов на душу населения, тогда как в России на 2013 г. ВВП составил 2,097 трлн долла-

ров, а ВВП на душу населения – 14 тыс. долларов. ВВП Дагестана на душу населения составляет чуть больше 3 тыс. долларов, что показывает существенный резонанс между потенциалом и его использованием.

Республика Дагестан имеет больше территории, чем вся Швейцария, но в то же время население Швейцарии превышает население Дагестана. Швейцария – многонациональная страна, и некоторые из ее кантонов разделены именно по языковому принципу. Дагестан в этом плане является, возможно, самым разнонаселенной в этническом плане территорией на земле. Многонациональность может влиять негативно на ведение политики на региональном уровне, исторический опыт показывает, что стране или субъекту с имеющейся титульной нацией намного проще в этом плане.

Швейцарская модель федерализма является примером эффективного управления многонациональной страной и субъектами в частности. Швейцария, с точки зрения строительства современного многонационального государства – это эталон для любого государства такого типа. Другое дело, что ничего идеального не бывает, и для выявления сильных и слабых сторон этой модели нужно отразить преимущества и недостатки федеративного государства перед унитарным, если речь идет о многонациональной стране.

Ключевой проблемой, не дающей, вернее, даже не способствующей развитию данного региона, – это неэффективность управления.

Административно-территориальное деление в Дагестане происходит следующим образом. В состав Республики входят 42 района и 10 городских округов. Махачкала является столицей и административным центром Республики Дагестан. Сельские администрации и населенные пункты составляют районы. Таким образом, в Дагестане 701 сельская администрация и 1610 сельских населенных пунктов.

Если проводить параллели опять-таки с одним из крупных городов Швейцарии, коим является Цюрих, и Махачкалой, то мы видим, что Цюрих, имея население в полтора раза меньше, чем Махачкала, имеет больше округов, в то время как Махачкала делится лишь на три района.

Республика Дагестан, в силу своего положения, нуждается в мерах воздействия на свое государственное управление для повышения его эффективности и вместе с тем улучшения качества жизни своих граждан. В этом плане приемлемым опытом является введение управленческой деятельности кантонов Швейцарии. Нужно создать такие институты прямой демократии, как сельские советы типа Совета общин в кантонах, куда будут входить жители муниципалитетов. Этот опыт Швейцарии является ключевым в системе общественного согласия [5].

Создание сельского совета (совета общин) начнет формировать самосознание граждан, которое на сегодняшний день в Республике отсутствует. Понимание того, что свою судьбу решаешь ты сам, может подтолкнуть граждан к активности.

В Швейцарии это развито до такого уровня, что общины имеют свои исполнительные и законодательные органы, – это Совет общин и соответственно Собрание общин, которые избираются народом. Такая территориальная организация может показаться достаточно сложной, но мы должны понимать, что для федерализма характерно стремление к сложности в отличие от упрощенчества тоталитарных режимов. Каждый населенный пункт, имея свою общину, сможет интегрироваться в дела субъекта.

Сельский совет должен стать нормотворческим органом и основным органом и инструментом демократии. Исполнительная власть должна находиться в руках общинного совета – в нашем случае это администрация села. Сельская администрация – это коллегиальный орган, который избирают граждане, как и его главу. Сельский совет и администрация должны работать сообща. Административно-территориальное деление дальше идет по районам, которые объединяют в себе сельские местности и которые имеют свой центр.

Предлагается создание районного совета путем делегирования туда муниципалитетами своих представителей, избираемых народом. Районный совет должен существовать как законодательный орган. В исполнительный орган района должно входить по одному представителю из каждого села, которые выберут, в свою очередь, председателя района и его советников.

Районы должны быть наделены правами влияния на политику Республики, предлагается ввести право референдума в районах с условиями, что один район имеет права на районную инициативу, 5 районов могут создать Народное собрание РД, 10 районов вправе потребовать проведения референдума.

Административные функции по всем вопросам на уровне района должны принадлежать местному исполнительному органу. Также предлагается изменить государственное устройство Республики Дагестан для более эффективного управления, учитывая национальные признаки. Таким образом, Народное Собрание будет делиться на Совет районов и Национальный совет. В Совет районов войдут по два представителя с каждого района и по три представителя с городских образований.

Таким образом, в состав Совета районов войдут 114 депутатов. Национальный совет предлагается пополнить методом Хейра-Нимейера. В него предположительно войдет около 200 представителей районов.

На совместном заседании обеих палат Народного собрания РД будут избираться члены Правительства РД, глава и его заместитель.

Предлагается Правительство РД сделать коллегиальным главой Республики. Состав Правительства могут составлять 8 самых многочисленных наций Республики, численность которых превышает 100 тыс. человек. Каждый из представителей возглавит свой департамент. Каждый год один из 8 членов Правительства будет избираться главой, Народным Собранием РД.

Анализ федерализма еще раз подтверждает тот факт, что федерация является одной из самых эффективных форм демократического устройства общества с целью не допустить антагонизма в нем. В случае со Швейцарией это обусловливается существованием двух уровней власти (федерального и кантонального), каждый из которых обладает суверенным правом принятия решений в пределах своей компетенции и располагает необходимыми для этого ресурсами. В политическом плане федерализм способствует укреплению демократии, так как служит фактором, препятствующим монополизации власти. Федерализм облегчает объединение в рамках одного государства народов с различными культурными и религиозными традициями.

Швейцарский федерализм – это продукт истории, сложный симбиоз различных статусов, размеров, религий, языков, традиций, идеологий и политической ориентации, и в общефилософском смысле это – менталитет целого народа. Хотя в процессе исторического развития Швейцария постепенно превратилась в компактное государство, более централизованную систему, психологически оно воспринимается ее гражданами как разнородное, плюралистическое объединение отдельных составных частей федерации.

Федерализм не должен рассматриваться сам по себе как законченное явление, поскольку является способом защитить основные ценности, определяющие этот институциональный порядок. К таким традиционным ценностям относятся поддержание и укрепление региональных и местных коммун с их разнообразным этническим характером и создание оптимальной формы самоуправления и обеспечения политических свобод граждан.

Швейцарская система существует продолжительное время, и ее функционирование требует высокой правовой и политической культуры, которая, в свою очередь, этой системой поддерживается.

Отдельного внимания заслуживает и уникальный опыт формирования органов власти на основе коллегиальности, вытекающий непосредственно из принципа федерализма. Такой механизм стал важнейшим инструментом обеспечения подлинного равноправия, стабильности и преемственности швейцарской государственности.

Избегая идеализации, в этой работе не были должным образом освещены слабости и недостатки швейцарской системы. Разумеется, каждая страна должна найти собственный путь. Тем не менее, в любом случае обязательно соблюдение известных стандартов, к которым относятся следование демократическим правилам политического противоборства, уважение прав человека и защита национальных меньшинств [3; 4].

Централизованное государство во многих аспектах функционирует эффективнее, так как путь исполнения решений в этом случае короче. С другой стороны, оно легко утрачивает связь с гражданами и создает опасность унификации отношений между людьми. Поэтому форма централизованного го-

сударственного устройства мало подходит для стран, в которых имеются национальные меньшинства и смешанные структуры населения. Немаловажным становится и экономический аспект: технологическая революция несовместима с централизованной системой управления, регулирование мировой торговли в целях достижения устойчивого развития требует наднациональных подходов.

Многие видные российские юристы справедливо отмечают, что нельзя сравнивать «совершенно несопоставимые геополитические образования» [2].

Дагестан, как уже упоминалось выше, – многонациональная республика. Численность населения Республики составляет около 3 млн человек, состоящая из около 130 наций. Из 130 наций проживающих на территории Дагестана, 37 наций являются исконно коренными, что является уникальным случаем. Из 37 наций многие являются малочисленными. Шесть крупнейших народов Дагестана – это аварцы, даргинцы, кумыки, лезгины, лакцы, табасаранцы. Эти языки являются письменными, на них ведутся теле- и радиопередачи, выпускается литература и пресса. Остальные народности республики в этом плане тяготеют к более крупной нации. Аварцы самый многочисленный народ современного Дагестана. Кумыки в основном компактно проживают в трех республиках Северного Кавказа, помимо Дагестана это Северная Осетия и Чечня. Лезгины также являются одним из коренных народов Дагестана, их численность составляет около 450 тысяч человек. Исторически лезгины проживают в сопредельных районах Дагестана и Азербайджана, являясь вторым по численности народом этой страны. Помимо России и Азербайджана лезгины также проживают в Казахстане, в Киргизии и других странах ближнего зарубежья. Говорят на лезгинском языке, который, наряду с родственными ему табасаранским, агульским, рутульским, цахурским, будухским, крызским, арчинским, хиналугским и удинским, относится к лезгинской ветви кавказских языков. Лакцы – один из коренных народов Дагестана, который проживает в центральной части Нагорного Дагестана. Принадлежат к кавкасионскому антропологическому типу. Численность народа составляет около 170 тысяч человек. Табасарацы – одна из горских народностей юго-восточного Дагестана. Численность народа – около 125 тысяч человек. Табасаранский язык наравне с китайским и арабским считается одним из сложных языков в мире. Табасаранцы считаются сельским народом, но в последнее время процент урбанизации довольно сильно вырос, но это никак не повлияло на демографическое положение нации. По своей культуре и быту близки к другим родственным дагестанским народам. Развивты промыслы, особенно ковроткачество.

Дагестан – не просто «многонациональная республика», он представляет собой синтез множества этносов. История их геополитического и социокультурного единства уходит в историческое прошлое. Этнокультурное раз-

нообразии, с одной стороны, и гео- и социополитическая неразделимость Дагестана, с другой, вызвали к жизни в новейшее время необходимость обязательного решения важной политической задачи. Суть ее в том, чтобы обеспечить социально легитимное этническое представительство в органах республиканской власти.

В конце 1920 г. в Буйнакске, который тогда еще был столицей Дагестана, была провозглашена автономия Дагестана. Особое внимание уделили соблюдению принципа этнического представительства всех народов Дагестана. Кадровая структура органов власти обязательно отвечала этому принципу.

В послереволюционные годы ключевые посты в Дагестане занимали именитые представители коренных народов, но с наступлением предвоенных лет этот принцип был предан забвению и отошел на второй план. После окончания Великой Отечественной войны этот опыт вновь стал реализовываться. Так, назначенный в военный период секретарь Дагестанского обкома ЦКСС – азербайджанец, был отправлен на свою родину, а его место занял аварец Даниялов. На освободившееся место перешел лезгин, а высшую должность в Верховном совете республики занял кумык. Таким образом, начиная с 1948 г. образовались традиционно правящие тройки в основном из трех наций – аварец–кумык–даргинец, которые сменяли друг друга.

Традиция ротации национальностей, которые занимали соответственно три высшие государственные должности, продолжилась вплоть до конца эпохи коммунизма и продолжается до сих пор. Это дало толчок к особому отношению к национальному вопросу не только среди элиты, но и в массовом сознании. Если принадлежность к той или иной нации имеет влияние при принятии кадровых решений, то и значимость данной нации возрастает.

В такой ситуации большую роль играет численность нации. В связи с этим политическая борьба республиканских деятелей становится тайной борьбой народов. Численность населения влияла на все отрасли жизни, начиная представительством в составе секретариата до списков принятых в вуз абитуриентов. Это подталкивало к заинтересованности высокопоставленных деятелей к присоединению к своей национальности других малочисленных этносов.

Что касается малочисленных народов, представители малочисленных этносов изъявляли желание быть зачисленными к наиболее близкой по культуре и языку многочисленной национальности, для того чтобы тем самым поднять свою значимость в политической и социальной жизни республики.

Жители знаменитого своими изделиями из серебра Кубачи, которые существовали как самостоятельный этнос, стали называть себя даргинцами, осознавая это в полной мере.

Новая структура политических институтов, которая сложилась в Дагестане, уже на уровне Конституции предусматривает учет национальности

при назначениях на высокие должности в важных учреждениях дагестанского общества. Данный принцип соблюдается не только на политической арене, также сюда входит сфера культуры, экономики, науки, образования. Этническое преимущество при учете представителей получали 14 дагестанских национальностей.

Несмотря на это широкое представительство и удельный вес данных наций, в официальных государственных документах этот список не фигурировал. Плюс к этому нет четкого обоснования, почему именно эти нации считались дагестанскими, но при этом этот список признавало большинство дагестанского общества. Эта тенденция не могла радовать представителей крупных этносов. Выход малочисленных этносов из их состава мог привести к политическому дисбалансу. Выход одного этноса мог повлечь за собой череду выходов других этносов, что могло привести к развалу политической власти.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Конституция Республики Дагестан (принята Конституционным Собранием 10 июля 2003 г.) (с изменениями и дополнениями). URL: www.constitution.garant.ru/region.
- [2] *Лузин В.В.* Президентская модель разделения властей (на примере США). Государство и право. 1999. № 3.
- [3] *Фляйнер Т.* Швейцария: субсидиарность и разнообразие // Материалы конференции Федерализм: российское и швейцарское измерения. Москва, локус-станди, 2001.
- [4] *Шмидт Н.* Швейцарская муниципальная система // Материалы конференции Федерализм: российское и швейцарское измерения. Москва, локус-станди, 2001.
- [5] *Linder W.* Schweizerische Demokratie. Bern: Haupt, 1999.
- [6] *Thuerer G.* Gemeinschaft im Staatsleben der Schweiz. Bern: Haupt, 1998.

REFERENCES

- [1] Konstitucija Respubliki Dagestan (prinjata Konstitucionnym Sobranijem 10 ijulja 2003 g.) (s izmenenijami i dopolnenijami). URL: www.constitution.garant.ru/region.
- [2] *Luzin V.V.* Prezidentskaja model' razdelenija vlastej (na primere SShA). Gosudarstvo i pravo. 1999. № 3.
- [3] *Fljajner T.* Shvejcarija: subsidiarnost' i raznobrazie // Materialy konferencii Federalizm: rossijskoe i shvejcarskoe izmerenija. Moskva, lokus-standi, 2001.
- [4] *Shmidt N.* Shvejcarskaja municipal'naja sistema // Materialy konferencii Federalizm: rossijskoe i shvejcarskoe izmerenija. Moskva, lokus-standi, 2001.
- [5] *Linder W.* Schweizerische Demokratie. Bern: Haupt, 1999.
- [6] *Thuerer G.* Gemeinschaft im Staatsleben der Schweiz. Bern: Haupt, 1998.

**FEDERALISM IN RUSSIA
AND EVOLUTION OF THE REGIONAL STATEHOOD:
THE CASE OF REPUBLIC OF DAGESTAN**

Alavutdin R. Ibragimov

Yury A. Zubarev

Department of Public Administration
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya st., 10–2, Moscow, Russia, 117198

Approaches to the optimization of the federal government system should ensure increasing efficiency of the authorities at both federal and regional levels. The peculiar feature of federalism in Russia is that Russia includes ethnic republics where population is strongly driven by local traditions. It is impossible to ignore such ethnic traditions at the current stage of development of the state as far as relationships between federal center and federal subjects. An example of successful interaction within a federal system is the Swiss Confederation that has existed for approximately 800 years. It appears promising to compare the models of Russian and Swiss federalism and establish their similarities in order to facilitate future work concerning the system of government at the regional and national levels.

Key words: federalism, federal subjects, state and municipal government, local self-government, regional economy, ethnos, ethnic traditions.