

Палчаев Абдуселим Нажмудиновичкандидат политических наук,
политический советник Народного собрания
Республики Дагестан**ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ
КАК ОПТИМАЛЬНЫЙ ПУТЬ РЕШЕНИЯ
ПРОБЛЕМ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА****Аннотация:**

В статье предпринята попытка обоснования тезиса, согласно которому решение множества социальных, экономических и иных проблем национальных республик Северного Кавказа лежит на пути децентрализации государственной власти и системы управления, передачи части властных полномочий и предметов ведения на региональный и местный уровни. Кроме того, показано, что федерализм и демократия теснейшим образом связаны между собой.

Ключевые слова:

Северный Кавказ, власть, разделение власти, регион, федерация, демократия, децентрализация, местное самоуправление.

Palchaev Abduselim NazhmudinovichPhD in Political Science,
Political Adviser at the People's Assembly of
the Republic of Dagestan**DECENTRALIZATION AS AN OPTIMAL
WAY TO SOLVE THE PROBLEMS OF
THE NORTH CAUCASUS****Summary:**

The article attempts to justify the thesis that the solution of the social, economic and other problems of the national republics of the North Caucasus is decentralization of the state power and delegation of some authorities and economic objects to the regional and local levels. It is shown that federalism and democracy are closely related.

Keywords:

North Caucasus, power, separation of powers, region, federalism, democracy, decentralization, local government.

В федеративном государстве демократические принципы распространяются не только на отношения между личностью, обществом и государством, но и на отношения между различными уровнями власти по вертикали. Здесь принцип горизонтального разделения власти на три ветви, характерный для политической демократии, дополняется принципом вертикального разделения властных полномочий на три основных уровня власти – федеральный, региональный и местный. Это вполне естественно, если учесть, что ни в одном государстве, тем более крупном, невозможно всеми делами управлять из единственного центра. Как справедливо отмечал французский ученый и общественный деятель XIX в. А. де Токвиль, «центральная власть, какой бы просвещенной и искушенной она ни представлялась, не в состоянии одна охватить все частности жизни великого народа. Она не может этого сделать потому, что подобная задача превосходит все пределы человеческих возможностей. Когда такая власть стремится только лишь своими силами создать и привести в действие бесчисленное множество различных общественных механизмов, она должна либо довольствоваться весьма неполными результатами, либо ее усилия будут просто тщетны» [1, с. 86].

Преимущество федеративной формы государственного устройства по сравнению с унитарной состоит в том, что она обеспечивает единство страны с разнообразными природно-географическими регионами, этнонациональными, конфессиональными и иными характеристиками, которые порой трудно поддаются эффективному управлению из какого-либо одного центра. С этой точки зрения федерализм теснейшим образом связан с децентрализацией власти, что дает властным структурам различных уровней возможность оперативно реагировать на изменяющиеся условия жизни, гибко и эффективно руководить социальными, экономическими, экологическими, политическими и иными сферами и процессами. Ее необходимость определяется тем, что федерация не может управлять всеми сферами и сторонами жизни общества одинаково эффективно, в силу чего она вынуждена разделять многие функции управления с органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления. В этом контексте основная цель федерализма состоит в достижении экономической, правовой, политической, военной и иных форм интеграции при одновременной социально-культурной самостоятельности и политической автономии государственных образований или субъектов Федерации.

Таким образом, можно сказать, что федерализм – это конституционно зафиксированный механизм обеспечения общего баланса интересов на общегосударственном и региональном уровнях власти, который способен сохранить государственное единство и гарантировать свободу и права личности, учитывая политические, экономические, этнические и социокультурные реалии. Поэтому ключевой вопрос федерализма – это характер взаимоотношений между различными уровнями власти на основе органического сочетания принципов централизации и децентрализации власти.

Речь идет о принципе субсидиарности, согласно которому на вышестоящие уровни управления должны быть переданы только те функции, которые не могут в должной мере или достаточно эффективно выполняться низовыми структурами. Уровень власти должен точно соответствовать масштабу проблемы. Сущность данного принципа определяется тем фактом, что в управлении государством участвуют множество органов государственной власти разных уровней, каждый из которых обладает своими властными прерогативами, полномочиями, предметами ведения. Решение каждой конкретной проблемы относится к компетенции того уровня власти, который обеспечивает ее оптимальную реализацию. Из этого следует, что перераспределение функций в рамках конкретных полномочий и предметов ведения может осуществляться на основе оценки того, какой уровень управления наиболее приближен к реализации соответствующей функции. Применение данного принципа требует при разделении полномочий брать в расчет прежде всего способность органов того или иного уровня эффективно решать в конкретно-исторических условиях задачи, стоящие перед федерацией. В идеале, никакие вышестоящие органы управления не вправе брать на себя ответственность за решение проблем, касающихся регионов и местных сообществ, если сами эти сообщества в состоянии компетентно их решить. Поэтому у органов разных уровней власти предметы ведения, полномочия и прерогативы не совпадают.

Из принципа субсидиарности вытекает принцип автономности, самоуправляемости субъектов Федерации. Субъекты Федерации имеют право принимать собственные конституции, статуты и законы, обладают значительной степенью самостоятельности в решении достаточно широкого круга проблем. Они регулируют свои отношения с центральным правительством на принципах соблюдения равноправия всех субъектов Федерации. Отсюда можно сделать вывод, что демократический характер принципа субсидиарности тесно связан с идеей самоуправления составных частей федеративного государства.

Это вполне объяснимо, если не забывать, что органы государственной власти федерального центра и субъектов Федерации действуют на разных уровнях, у них несовпадающие предметы ведения. Это дает составным частям федерации возможность оперативно реагировать на изменяющиеся условия жизни на местах, гибко и эффективно руководить социальными и политическими процессами, снимать различного рода противоречия во взаимоотношениях между различными уровнями государственной власти. Из этого положения вытекает необходимость определения и конкретизации взаимоотношений между разными уровнями государственной власти. Здесь должна действовать такая соподчиненная система государственных органов, при которой каждая управленческая структура имеет свои властные полномочия, становится автономной от вышестоящих государственных структур.

Исходя из таких установок, директор Центра по изучению федерализма Темпльского университета (США) Д. Элейзер дает следующее определение федерализма: «В узком смысле оно означает взаимоотношения между различными правительственными уровнями, в широком – сочетание самоуправления и долевого правления через конституционное соучастие во власти на основе децентрализации» [2, с. 32]. Весь мировой опыт последних десятилетий показывает, что чрезмерная централизация государственной власти, не учитывающая местных условий, не обладающая гибкостью, динамичностью и, соответственно, способностью оперативно реагировать на проблемы, возникающие на местах, не всегда способна в должной мере учитывать многообразие природно-географических, социально-экономических, этнонациональных, конфессиональных и иных факторов. Оптимальный путь разрешения данной проблемы состоит в децентрализации государственной власти, предоставлении местным органам самоуправления максимально возможных властных полномочий, оставляя за федеральным центром те полномочия и прерогативы, которые необходимы для решения проблем общенационального, а за субъектами – регионального масштаба и значения. Такое вертикальное разделение властных полномочий, характерное для федеративного устройства государства, выступает как территориальное выражение внутреннего кредо политической демократии.

В данной связи обращает на себя внимание тот факт, что современные федеративные государства, как правило, отождествляются с демократическими режимами. Более того, федеративное устройство нельзя рассматривать в отрыве от принципов политической демократии. Федерализм и демократия обуславливают и дополняют друг друга. Если политическая демократия предусматривает горизонтальное разделение властей между тремя ветвями – законодательной, исполнительной и судебной, то федерализм основывается на вертикальном или территориальном разделении властных полномочий между различными уровнями государственной власти, федеральным центром и субъектами Федерации. Можно сказать, что федерализм, автономизация и политическая децентрализация обуславливают и дополняют друг друга, и, взятые вместе, они обеспечивают расширение и углубление демократии.

Здесь главная проблема заключается не в том, чтобы сделать выбор между централизацией и децентрализацией, а в том, чтобы установить необходимый баланс между ними, адекватный реальным условиям той или иной страны, а также тем задачам, которые ставятся перед местным управлением. Федерализм, автономизация или какая-либо иная форма децентрализации не только не означает подрыва единства государства, а при определенных условиях служит фактором, укрепляющим это единство. Об эффективности решения стоящих перед современными обществами проблем именно таким путем свидетельствует тот факт, что в последние несколько десятилетий для многих стран и народов децентрализация стала лозунгом дня. О далеко идущих децентралистских тенденциях свидетельствуют процессы, происходящие в последние десятилетия в ряде стран Запада. Так, в большинстве унитарных государств, например, Италии, Франции, Великобритании и т. д., наметились все более четко проявляющиеся тенденции к децентрализации, передаче органам регионального уровня и местного самоуправления все более растущего круга властных полномочий и функций. Это дает им возможность оперативно реагировать на изменяющиеся условия жизни на местах, гибко и эффективно руководить социальными и политическими интересами.

Показателен с данной точки зрения пример Испании, ставшей, по конституции 1978 г., «государством автономий», в котором четырем провинциям – Каталонии, Галисии, Андалусии и Стране Басков представлен статус автономии. Еще более далеко идущие последствия такие тенденции имеют для Бельгии, которая из чисто унитарного государства превратилась в федерацию, а теперь она оказалась перед перспективой превращения в конфедерацию. Именно на пути предоставления провинциям широких полномочий этим странам удалось сохранить свою целостность и социальный и межнациональный мир.

Особо важное значение данная проблема имеет для такого многосоставного, полиэтнического и многоконфессионального региона, как Северный Кавказ. Эти характеристики делают для региона перестройку федеративного устройства на началах децентрализации судьбоносной необходимостью. Естественно, те клановые группировки, которые монополизировали власть в административных центрах национальных республик, ни при каких условиях не согласятся потерять завоеванные позиции и сделают все, что в их силах, для сохранения статус-кво. Однако нельзя забывать, что в России все сколько-нибудь серьезные реформы оказывались успешными, если они проводились «сверху», причем волевым путем.

В такой постановке вопроса не следует усматривать ни интересов неких сил, стремящихся к развалу Северного Кавказа и его превращению во множество мелких удельных княжеств, ни желания создать неприятности власти имущим, ни иных заговоров. К тому же в течение всей писаной истории народы Северного Кавказа накопили огромный опыт решения жизненно важных для себя проблем при всех формах государственного устройства и существования в составе тех или иных империй или государств именно в рамках небольших локальных общин или образований.

К примеру, достаточно окинуть взглядом историческую панораму Дагестана, чтобы убедиться в том, что в средние века, да и до присоединения к Российской империи политическая карта Дагестана характеризовалась крайней раздробленностью, существованием множества зачастую конфликтующих между собой царств, ханств, княжеств, шамхалств, уцмийств и т. д. Иначе говоря, на протяжении веков Дагестан отнюдь не был неким единым монолитным государственным образованием, а представлял собой географический феномен, объединяющий множество народов, этнических общностей, государственных и квазигосударственных образований. Реальное его объединение произошло лишь с присоединением к Российской империи. Следует отметить, что царская администрация, исходя из соображений удобства административного управления и в зависимости от этапов покорения тех или иных народов, разделила территорию расселения дагестанских народов в 1864 г. между Дагестанской и Терской областями, Закатальским округом, частично Бакинской и Елизаветпольской губерниями, административные границы между которыми были установлены произвольно.

Дагестанская область, которая образовалась в 1860 г. и в состав которой вошли бывший Прикаспийский край без Кубинского уезда и весь Горный Дагестан, была разделена на 4 военных отдела: Северный, Южный, Средний и Верхний, где было введено так называемое военно-народное управление. Современные очертания унитарной государственно-политической структуры Дагестан приобрел лишь при советской власти, коренным образом изменившей государственно-административное деление страны. В тех или иных формах такова была ситуация на всем Северном Кавказе.

В этом контексте интерес представляют рассуждения знатока кавказских реалий С. Арутюнова. По его мнению, «никакой единой ингушской или чеченской власти никогда не существовало. Общество делилось на племена-тухумы и роды-тейпы, властные решения принимались только через консенсус старейшин, через советы (кхел) и касались только отдельных крупных

сел или их групп. В Дагестане отдельные небольшие феодальные владения строились в основном на этнической основе, но никогда не охватывали всего этноса в целом. Часть территории была в более или менее реальном подчинении у феодала (хана, шамхала, эмира, уцмий). Одна часть общин (джамаатов) была связана с ним относительными вассальными формами зависимости, а другая, весьма значительная часть джамаатов представляла собой так называемые вольные общества – небольшие независимые «республики» полисного типа, управлявшиеся опять-таки на основе консенсуса старейшин. Например, джамаат Кубачи, населенного кубачинским этносом, родственным даргинцам и кайтагцам, имел специализацию по металлообработке и оружейному делу и был вассально зависим от кайтагского уцмий. Однако посещать Кубачи уцмий мог только заручившись личными гарантиями какого-либо влиятельного члена общины, который встречал его за пределами села, сопровождал и охранял в течение всего времени пребывания на территории данного джамаата [3].

Как известно, формирование национальных республик и автономных образований, а также разграничение государственно-административных границ на Северном Кавказе, равно как и на всей территории СССР, были осуществлены без учета основных объективных критериев, таких как численность населения, компактность проживания, исконность территории и т. д., одни проблемы были решены путем создания множества новых, еще более трудно поддающихся решению.

Разумеется, за прошедшие десятилетия в регионе произошли существенные изменения. В связи с этим следует отметить, что в настоящее время северокавказские республики представляют собой пример сообществ, в которых различные сегменты в лице этнонациональных общностей частично совпадают и пересекаются между собой, или, иначе говоря, здесь мы имеем сочетание территориальных и внетерриториальных сегментов. С этой точки зрения, специфическая особенность Северного Кавказа состоит в том, что здесь в буквальном смысле перемешались народы и районы, коллективы и семьи. Это создает чрезвычайное переплетение проблем, что, по сути, делает практически невозможным рассмотрение и решение проблемы какой-либо одной национальности вне связи с другими народами, тем более нельзя их решать за счет других народов. Поэтому под децентрализацией подразумевается максимальное расширение прерогатив и полномочий представительной и исполнительной ветвей властей местного и районного уровня. В этом плане ключевое значение имеет институт местного самоуправления, который представляет собой один из важнейших институтов демократической формы государственного устройства, одну из форм народовластия.

Ссылки:

1. Токвиль де А. Демократия в Америке. М., 1994.
2. Элейзер Д. Сравнительный федерализм // Политические исследования. 1995. № 5.
3. Арутюнов С. Этнократия или демократия? Традиции Северного Кавказа // Традиция разрешения конфликтов на Кавказе и методы институтов гражданского общества : сборник. Цахкадзор, 2001.

References:

4. De Tocqueville, A 1994, *Democracy in America*, Moscow.
5. Eleyzer, D 1995, 'Comparative federalism', *Political Studies*, no. 5.
6. Arutyunov, S 2001, 'Ethnocracy or democracy? Traditions of the North Caucasus', *The tradition of resolving conflicts in the Caucasus and methods of civil society: a collection*, Tsakhkadzor.