

ДАГЕСТАН НА ПУТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ: РИСКИ И СВЕРШЕНИЯ

А. А. Ярлыкапов, старший научный сотрудник Института этнологии и антропологии РАН, кандидат исторических наук, г. Москва

Республика Дагестан занимает на юге России особое положение. Его исключительная важность складывается из многих факторов – это и стратегическое положение на побережье Каспийского моря (береговая линия протянулась на 540 км), и беспрецедентное этнокультурное многообразие, а также многообразие ландшафтное. Горы, Предгорья и, по местной терминологии, Плоскость (равнинная часть республики) создают единый народнохозяйственный комплекс, который позволяет региону на протяжении веков сохранять свой уникальный облик.

Дагестан граничит с пятью государствами – Грузией и Азербайджаном по суше, с Казахстаном, Туркменистаном и Ираном – по морю. Это самая крупная республика на Северном Кавказе; территория Дагестана составляет 50,3 тыс. кв. км, население – свыше 2,5 млн. чел. Республика делится на 42 района и 10 городов. Этнокультурной особенностью республики также является то, что ни один из населяющих ее народов не составляет большинства: относительно многочисленные аварцы составляют лишь чуть больше четверти населения (29,4%). Это создает дополнительные сложности, но, в то же время, вносит элемент стабильности, поскольку большинство могут составить лишь три крупных народа – наряду с аварцами это даргинцы (16,5% населения) и кумыки (14,2% населения), представители которых вынуждены договариваться друг с другом и учитывать мнение лидеров других этнических общин.

Подобная система учета этнического состава республики в политике установилась еще в советские годы, и новейшая история Дагестана показала, что она может успешно функционировать и без особой поддержки со стороны центрального правительства. Недавнее введение в систему государственного устройства республики поста всенародно избираемого пре-

зидента, призванное в числе других задач решить также задачу сворачивания этнического кво́тирования во власти, не оправдало возлагаемых надежд. Система практически в полном виде сохранилась, совершилась лишь рокировка: во главе республики отныне стоит не даргинец, а аварец.

Из мирового опыта для сравнения приходит на ум ливанская система распределения высших должностей государства среди представителей основных общин страны. Однако Дагестан имеет одно существенное отличие: здесь признанием пользуются только этнические общины, а не этно-конфессиональные, как в Ливане. Крупнейшей религиозной общиной в Дагестане является суфийская община последователей Саида-Афанди Чиркеевского, однако наряду с ней есть также другие суфийские общины, небольшая шиитская община, христианские и иудейская общины. В их отношении государство выдерживает светский принцип отделения церкви от государства; единственным исключением является признание принятым в 1999 г. «Законом о запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности» Духовного управления мусульман Дагестана «республиканской централизованной организацией» с наделением его определенными полномочиями.

Административная реформа, задуманная с целью повышения эффективности управления страной, в регионах страны с этническими автономиями оказалась тесно связанной с проблемой укрупнения регионов. Поэтому мы можем говорить об административно-территориальной реформе. По задумке ее организаторов, она должна охватить все уровни власти – от муниципального до федерального¹. Однако опыт проведения реформы в таких сложных регионах, как Дагестан, обнажил наличие большого количества проблем, которые не могут быть решены в рамках общей административной реформы, без проведения дополнительных мероприятий и корректировки определенных подходов.

Республика Дагестан – один из российских регионов с высоким уровнем коррупции практически на всех уровнях власти. Именно поэтому, наверное, именно дагестанцы оказались авторами проекта антикоррупционных мероприятий, победивших на втором федеральном конкурсе поддержки региональных проектов административной реформы (2006 г.), проводимого Минэкономразвития России. Всего в конкурсе принимало участие 53 субъекта РФ. Конкурсная комиссия признала победителем представленный Республикой Дагестан проект «Внедрение механизмов, ограничивающих возможность коррупции, в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти Республики Дагестан и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»².

¹ См. «Концепцию административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах», одобренную распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р.

² Подведены итоги конкурса поддержки региональных проектов административной реформы // Административная реформа в Республике Дагестан. Сайт правительства Республики Дагестан: <http://www.e-dag.ru/gov/reform/ar.htm>.

Указом Президента Республики Дагестан от 29.06.2006 г. № 51 была создана Комиссия по проведению административной реформы в Республике Дагестан. Этим, собственно, и был дан старт реформе в республике. «Изучается и используется опыт регионов, где уже получены позитивные плоды реформы», – утверждает Гаджигусейн Гаджиев, секретарь Комиссии по проведению административной реформы в Дагестане³. По его мнению, несмотря на амбициозные цели руководства страны (вхождение России в первую тридцатку государств, самых эффективных в предоставлении государственных услуг; повышение к 2010 г. степени удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг не менее чем до 70%; снижение к 2010 г. доли издержек бизнеса на преодоление административных барьеров в выручке до 3%), реформа принесет ожидаемые результаты при условии правильного ее проведения, причем немаловажным аспектом является «активность самих граждан, институтов гражданского общества». Г. Гаджиев разъясняет методы антикоррупционной борьбы в Программе (где решающим методом является анализ коррупциогенности нормативно-правовых актов и их проектов, а так же такие меры административной реформы, как уменьшение контактов заявителя с чиновником, установление конкретных сроков согласования документов и определение ответственности (особенно дисциплинарной) чиновников, нарушивших данные сроки, выработка четких стандартов государственной услуги, прозрачность административных регламентов).

С началом реформы было ликвидировано 3 министерства, половина комитетов Правительства РД – всего 32 чел., что позволило сократить бюджетные расходы на их содержание на 2,5-3 млн. рублей. В результате реформы государственной службы по результатам аттестации 9 госслужащих в Администрации Президента и Правительства РД понижены в должностях. В программе экономического и социального развития РД предполагается за период до 2010 г. создать 100 тыс. рабочих мест, привлечь инвестиции, а так же, как заявил председатель Комиссии Президент РД Муху Алиев – обозначить ответственных за выполнение этих задач, что не учтено сегодня в программе социально-экономического развития РД.

Однако есть и пессимистические оценки. «Независимая газета» называет такую реформу не обновлением кадров, а рокировкой должностей в старом коллективе, приводя факты: «Так, министерские должности заняли чиновники из старого кабинета. Правительство возглавил также «человек из команды» – Шамиль Зайналов – сенатор от Народного собрания Дагестана в Совете Федерации. А представлять республику в Совете Федерации будет... экс-премьер Атай Алиев. Безобидная во всех отношениях рокировка. Более того, предыдущая должность Атая Алиева – руководителя Счетной палаты республики –

³ Интервью с заместителем начальника Контрольно-финансового управления Президента Республики Дагестан, секретарем Комиссии по проведению административной реформы в Республике Дагестан Гаджигусейном Гаджиевым // Дагестанская правда. № 216. 26.08.2006.

занята также экс-премьером республики Хизри Шихсаидовым»⁴. Так же сомнения «НГ» коснулись планов на экономическое развитие, в котором основной упор сделан на привлечение инвестиций, о чем было сказано не только в выступлении Муху Алиева на первом заседании Комиссии по проведению административной реформы, но и в выступлении нового главы правительства Шамиля Зайналова при вступлении в должность.

Не ускользнула от пессимистичного взгляда обозревателя «НГ» и тема этнических конфликтов в общественной среде. В случае если бы смена кадров произошла так, как было запланировано, и жесткий костяк старой политической элиты сменился бы свежими кадрами, стоило бы надеяться на уменьшение количества недовольных властью граждан. «Граждане не в состоянии влиять на принятие решений и в лучшем случае самоустраиваются от активной политической жизни. Глава республики назначается, а не избирается, смены элит не происходит, ротация осуществляется внутри одной и той же команды, перешедшей за последние два десятилетия на самообслуживание. Как следствие, апатия и безразличие, позиция стороннего наблюдателя стали доминирующим общественным настроением»⁵.

В то же время есть масса болевых точек, которые требуют скорейшего решения, и таковое решение можно было бы найти в том числе в рамках декларируемой административно-территориальной реформы. Среди них огромное значение имеет проблема коррупции. На первого Президента республики М. Г. Алиева возлагались большие надежды в этом плане: представитель коммунистической номенклатуры, не замешанный в коррупционных схемах республики, по крайней мере, не имел заинтересованности в препятствовании проведению антикоррупционных мероприятий. Однако то, что было сделано, вызвало некоторое разочарование: антикоррупционные мероприятия коснулись только тех, кто не мог противопоставить мощную этническую поддержку. В частности, был пойман на взятках Глава администрации Ногайского района республики, что стало самым первым среди немногочисленных доведенных до суда дел в отношении коррупционеров⁶. В то же время огромный аппарат министерств и ведомств, вузов и т. д., в которых коррупция процветает, до сих пор остается нетронутым.

Источником недовольства в республике стала также, казалось бы, безобидная реформа федеральных служб. В ходе этой реформы с целью экономии средств и повышения эффективности работы ряда служб было проведено их укрупнение. В частности, налоговые инспекции были переведены из части районов в соседний, что не вызывало бы вопросов в обычных условиях. Однако в условиях такой многонациональной республики, как Дагестан, рутинная реформа органов местного самоуправления коснулась чувствительной сферы межэтнических отношений. В частности, при пере-

⁴ Фатулаев М. А. Назначения новые – кадры старые // Независимая газета. 31.03.2006.

⁵ Там же.

⁶ Исаев Т. В Дагестане судят экс-главу Ногайского района // Кавказский узел. Новости. 23.06.2006: <http://kavkaz-uzel.ru/newstext/news/id/1020442.html>.

воде ряда служб из Лакского района в соседний Дахадаевский лакцы усмотрели в этом ущемление своих этнических прав. То же самое произошло, когда налоговая инспекция из Ногайского района вдруг перекочевала в соседний Тарумовский. Иными словами, этническое многообразие Дагестана, установившаяся здесь в течение десятилетий система учета этнического представительства, несомненно, еще долгое время будет тормозом на пути проведения каких бы то ни было реформ. В то же время было бы совершенно неразумно идти напролом и не учитывать эту систему при проведении административной реформы.

Еще один аспект реформы: проблема укрупнения регионов на Северном Кавказе. Интересно, что в рассматриваемом регионе идеи объединения субъектов федерации озвучивались не только бывшим Полпредом Президента в ЮФО Д. Козаком, но и региональными лидерами в Краснодарском крае и в Чеченской республике. В частности, в частности, в апреле 2006 г. спикер чеченского парламента Дукваха Абдурахманов заявил о том, что необходимо для стабилизации ситуации на Северо-Восточном Кавказе объединить в один субъект Чечню, Ингушетию и Дагестан. В отношении Дагестана через несколько месяцев он озвучил оформившиеся окончательно при Дудаеве территориальные претензии к Дагестану: «Какое отношение, например, к Хасавюрту, Кизляру и Новолуку имеют аварцы или лезгинцы? Никакого отношения в историческом плане к этим городам они не имеют. Наши предки жили у Каспийского моря, мы имели свободный выход на Каспий, а через него на восток. Так почему мы сегодня искусственно, силой изолированы от него? Почему для нас эта зона закрыта, а для дагестанского народа открыта? Почему на этих несуществующих границах чеченцы платят дань? Российский народ никогда не отказывался от Балтики, и чеченцы не откажутся от Каспия»⁷.

Эти высказывания, хоть и дезавуированные другими официальными лицами Чеченской республики, вызвали резко негативную реакцию как в Ингушетии, так и в Дагестане. Против данной инициативы выступили высшие руководители Дагестана, в том числе и президент республики М. Г. Алиев. Дал ответ на выступление чеченского «коллеги» и Председатель Народного Собрания Дагестана М. Магомедов: «Если вынести данный вопрос на референдум, то дагестанцы в подавляющем большинстве отклонят эту идею. Дагестану нет необходимости ни с кем объединяться»⁸. В свою очередь и ингушская интеллигенция была мобилизована для проведения широкомасштабных мероприятий, в числе которых социологические исследования с целью показать непопулярность среди ингушей идеи восстановления совместной автономии с чеченцами. В частности, результаты подобного опроса, оперативно проведенного в Ингушетии заведующим кафедрой политологии и социологии Ингушского госуниверситета И. Сампиевым, были опуб-

⁷ Кадыров: объединение Чечни и Ингушетии неактуально // Кавказский узел. Новости. 30.08.2006. <http://kavkaz-uzel.ru/newstext/news/id/1048580.html>.

⁸ Исаев Т. В Дагестане негативно относятся к идее объединения с Ингушетией и Чечней // Кавказский узел. Новости. 26.04.2006.

ликованы в ряде изданий⁹. Резко против планов объединения выступили и первые лица Ингушетии.

Между тем становится ясным, что пробуксовывание реформы (которая состоит не только и не столько в укрупнении) в таком стратегически важном регионе России, как Северный Кавказ, создает дополнительные проблемы. Причем есть они практически во всех субъектах, не только в Чечне, Ингушетии и Дагестане. Отмечается довольно тревожная тенденция перехода пограничных конфликтов на уровень муниципальных образований, как, например, это было в Карачаево-Черкесии при определении границ муниципальных образований, населенных абазинами. Эти конфликты даже закончились мероприятием, противоречащим сути проводимой в стране административной реформы – на севере республики был создан Абазинский район, представляющий собой искусственное образование. Создание его диктовалось только одной целью – умиротворение абазинской общности, укрепление межнационального мира в республике. Такие же конфликты есть и в Адыгее, Кабардино-Балкарии и в Дагестане (особенно в спорных Новолакском, Хасавюртовском, Дахадаевском районах). В Кабардино-Балкарии они приняли весьма ожесточенный характер (особенно характерен случай убийства главы балкарского поселка Хасанья), поскольку в них оказались вовлечены населенные пункты курортной зоны. Населяющие привлекательный для развития туризма район Эльбруса, балкарцы посчитали выведение межселенных земель из подчинения местных муниципалитетов наступлением кабардинских элит и властей. Довольно быстро это вызвало радикализацию балкарского национального движения и конфликты. Иными словами, на Северном Кавказе реформа должна проводиться после тщательной проработки возможных последствий; наскоком здесь нельзя проводить даже сверхнужные реформы. Особенного внимания требует гипертрофированно воспринимаемый здесь «национальный» вопрос.

Анализ того что было сделано в стране за последние годы показывает, что административно-территориальная реформа задумывалась разработчиками не только для заявленной официально оптимизации хозяйственной жизни, экономики и административного управления, но и, неофициально, для постепенной ликвидации национальных автономий (автономных областей и республик), ослабления влияния и могущества так называемых «национальных» элит и этнократий. На Северном Кавказе вопрос «национального суверенитета», так называемой этнической «государственности» стоит особенно остро.

До сих пор укрупнения не коснулись ни одной республики, однако под власть более мощных соседей попали все же «национальные» субъекты, имевшие в советское время более низкий ранг. В данном случае речь идет о ликвидации автономий, избавлении от так называемых «регионов-матрешек», когда в составе одного субъекта федерации находился другой – автономный субъект.

⁹ См., в частности: Сампиев И. Отношение населения Республики Ингушетия к возможности объединения Ингушетии и Чечни // Кавказский эксперт. Журнал для депутатов Государственной Думы Российской Федерации. 2006. №2 (6). С. 19-22.

Так, в 2005 г. Коми-Пермяцкий автономный округ вместе с Пермской областью образовали Пермский край; в Красноярский край в 2007 г. влились Эвенкийский и Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономные округа; в 2007 г. Корякский автономный округ в результате присоединения к Камчатской области образовал с ней Камчатский край; в 2008 г. нас ждет очередное укрупнение – на карте России появится Забайкальский край в результате слияния Агинского Бурятского автономного округа с Читинской областью, а в состав Иркутской области вольется Усть-Ордынский автономный округ.

Планы объединения Чечни и Ингушетии, Чечни и Дагестана или Дагестана, Чечни и Ингушетии не идут дальше деклараций, да и исходят они в основном от чеченских политиков, которые, видимо, и призваны быть теми, кто вбрасывает этот пробный шар на Северо-Восточном Кавказе. Между тем, по мнению дагестанских экспертов, негласно чеченцы действительно заинтересованы в таком объединении. Резонов здесь несколько, среди которых наиболее значимы следующие: а) В новом субъекте чеченцы окажутся самым крупным по численности этносом с соответствующим доминированием при создании общих органов власти; б) Чеченцы получат возможность беспрепятственного проникновения в Хасавюртовский регион, в другие равнинные районы, входящие в состав Дагестана, а также к Каспийскому морю. О том, чтобы «передвинуть между», часто говорит в своих выступлениях Рамзан Кадыров¹⁰, и между дагестанцами и чеченцами иногда случаются пограничные конфликты, особенно рядом с дагестанским городом Кизляр и на границе с Новолакским и Хасавюртовским районами Дагестана; в). Чеченцы в результате объединения могли бы сбросить с себя имидж «сепаратистов» и «мятежной нации». Кроме того, объединение и открытие границ привело бы к еще большему выдавливанию бандитского подполья из Чечни на всю территорию нового субъекта.

Высказываются и другие, более экзотические варианты укрупнения регионов с участием Дагестана. В частности, в дагестанском еженедельнике «Черновик» (№ 28 за 22 июля 2005 г.) был рассмотрен план создания субъекта под названием «Каспийский край» путем объединения Дагестана, Калмыкии и Астраханской области. При всей фантастичности и неосуществимости многих предлагаемых «мероприятий», в частности, выселения 150 тыс. казахов из Астраханской области и заселения вместо них такого же количества дагестанцев на границе с Казахстаном, некоторые соображения являются вполне логичными. В частности, справедливо отмечается целесообразность концентрации всей каспийской пограничной полосы в рамках одного субъекта, а также тот факт, что в новом субъекте этническим большинством окажутся русские, а русский язык в нем будет самым распространенным, поскольку полиэтническое дагестанское сообщество является русскоязычным по определению¹¹. В данном отношении разработанные ранее планы объединения республик Северного Кавказа со Ставропольским краем

¹⁰ Раджабов Ф. Г. Будущее Дагестана в свете идей укрупнения регионов России // Региональные аспекты социальной политики. Вып. 7. Махачкала, 2005. С. 43.

¹¹ Шахбанов М. Каспийский край // Черновик. № 28. 22 июля 2005 г.

действительно ущербны: при любом раскладе это будет выглядеть как присоединение Ставропольского края к северокавказским республикам, но никак не наоборот (один только Дагестан по количеству населения сопоставим с краем). Кроме того, и власти, и население Ставропольского края показали абсолютную неспособность справиться с задачей интеграции северокавказских горцев в свой культурный, политический и экономический ареал.

В целом же опрошенные нами эксперты высказывались в том плане, что укрупнение регионов на Северо-Восточном Кавказе даст больше минусов, чем плюсов. Особенно большие проблемы эксперты видят в случае осуществления проекта объединения Чечни, Ингушетии и Дагестана в любой конфигурации (как три субъекта в один, наряду с другими субъектами плюс Ставрополье и т. д.). Как ни странно, наиболее экономически оправданным видится именно вариант создания упомянутого выше «Каспийского края». Действительно, все остальные варианты чреваты серьезными последствиями в виде столкновений различных этнических, клановых и прочих интересов, что в итоге может взорвать то хрупкое равновесие, которого удалось наконец-то достичь в этой части российского Кавказа. Но даже в рамках гипотетического «Каспийского края» есть масса конфликтных векторов, в частности, условно дагестано-калмыцкий, калмыцко-астраханский, астраханско-дагестанский. Иными словами, ни один из существующих ныне планов укрупнения субъектов Северо-Восточного Кавказа не может быть проведен безопасно и безболезненно. Любые административно-территориальные изменения здесь приведут к появлению массы новых факторов и угрожающему усложнению установившейся здесь системы, могущему вывести ее из равновесия.

Таким образом, административно-территориальная реформа на Северном Кавказе будет затянута даже при наличии твердой воли ее продолжать у руководства страны. Если на северо-западе региона территориальные изменения и изменения статуса этнических регионов могут пройти относительно безболезненно, то на северо-востоке, особенно в случае с Чечней, Ингушетией и Дагестаном необходимы совершенно иные подходы, основания и конфигурации административно-территориальных преобразований. Для их выработки, скорее всего, будет нужно объединить усилия федеральных и региональных министерств и ведомств, возможно, для лучшего результата понадобится создать временный координирующий орган.

В то же время наши исследования показали, что практически все планы укрупнения регионов, имеющиеся на данный момент в отношении республик Северо-Восточного Кавказа, на сегодняшний день практически неосуществимы, поскольку приведут к еще большему обострению ситуации в и без того беспокойном регионе. В обозримой перспективе, на наш взгляд, ситуация улучшаться не будет, следовательно, для федерального центра самым разумным шагом будет не предпринимать каких-либо практических шагов в данном направлении. Как показал опыт с Адыгеей, никто не мешает в то же время прорабатывать ситуацию путем вбрасывания так называемых «пробных шаров» в виде различных вариантов объединения.