

САРКАРОВА Джамия Салиховна — к.полит.наук, и.о. заведующего кафедрой правового обеспечения управления Дагестанского государственного университета (367000, Россия, Республика Дагестан, г. Махачкала, ул. Гаджиева, 43а; djam7575@mail.ru)

О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН 1994 г.

Аннотация. В статье дается анализ некоторых наиболее значимых особенностей формирования и институционализации нормативно-правовых характеристик политической системы Республики Дагестан на основе Конституции 1994 г. Главное внимание уделяется тем положениям Конституции РД, которые противоречили ряду основополагающих положений и установок Конституции РФ и стали серьезным тормозом на пути к политической и экономической модернизации региона. Основной изъян Конституции автор усматривает в стремлении руководства республики подогнать ее под конкретное лицо, в руках которого в период ее принятия была сосредоточена вся полнота власти. Именно отмеченные в статье недостатки привели к тому, что данная конституция просуществовала менее 10 лет. В 2003 г. в условиях проводимой президентом РФ В.В. Путиным политики восстановления властной вертикали в государстве была разработана и принята новая редакция конституции, уже в полной мере соответствующая Конституции РФ.

Ключевые слова: Российская Федерация, Республика Дагестан, конституция, норма, субъект федерации, президент

С распадом СССР проблемы поиска соответствующих новым реалиям путей и перспектив развития, политической самоорганизации и формы государственного устройства на качественно новых началах и принципах стояли не только перед Российской Федерацией в целом, но и перед каждым из ее субъектов — будь то национальные республики, края или области. Одна из главных задач, стоявших перед ними, состояла в конституционно-правовом обосновании и закреплении предстоящих кардинальных преобразований в экономической, социальной и политической сферах. Особое значение имело обеспечение соответствия законодательства субъектов РФ федеральной Конституции. Речь по большому счету шла не только и не просто о принятии собственных конституций, а о реализации широкомасштабной конституционной реформы, призванной обеспечить системную и структурную перестройку государственных и общественных институтов.

Для правильного понимания данной проблемы важно учесть, что Россия — многоликая страна не только с природно-географической, этнонациональной и конфессиональной точек зрения, но и с точки зрения уровня социально-экономического, культурного и пр. развития, поскольку Россия характеризуется плюрализмом ценностей, культур, традиций, образа жизни и т.д. Важно учесть также то, что субъекты федерации не имели опыта государственного строительства и тем более опыта самостоятельного ведения дел в важнейших сферах общественной жизни и государственного управления.

Поэтому естественно, что формирование единой российской государственности на федеративных принципах с едиными судебно-правовыми нормами, государственно-административным аппаратом, единым пониманием суверенитета, национального самоопределения и т.д. в разных регионах и республиках могло проходить по-разному, с разной интенсивностью и скоростью. В этом смысле можно говорить о модернизации России на «разных скоростях».

В этом контексте большой интерес представляет пример Республики Дагестан, которая характеризуется целым рядом специфических особенностей, так или иначе отличающих ее от других субъектов федерации. Показательно, что в силу этнического, культурного, языкового, конфессионального многообразия Дагестан называют «Россией в миниатюре».

Социально-экономические, геополитические, этнонациональные и иные характеристики Республики Дагестан не были благоприятной основой для возведения здания новой государственности при соответствующем демонтаже существовав-

шей властной системы и переходе на рельсы демократизации государственно-политической системы и рыночной экономики.

Процессы слома старой государственной машины и формирования новых экономических и политических институтов и отношений, конституционной реформы и государственно-политического переустройства в Дагестане, равно как и в других северокавказских национальных республиках, шли медленно и болезненно, со значительным отставанием от основных промышленных и культурных центров РФ. Симптоматично, что руководство республики фактически поддержало августовский путч 1991 г., возлагая на него определенные надежды на сохранение существующей властной системы.

Особенность реформирования государственно-политической системы Республики Дагестан состояла в том, что оно полностью осуществлялось сверху под полным контролем бывшей советской партноменклатуры. Практически все импульсы в этом направлении шли из Москвы, за которой республиканские власти следовали с большой неохотой, фактически вынужденно. Поэтому не удивительно, что Дагестан оказался среди тех субъектов федерации, в которых институты советской власти были ликвидированы в последнюю очередь, а республиканская Коммунистическая партия, несмотря на то, что на президентских выборах в июне 1992 г. большинство дагестанских избирателей проголосовали за Б.Н. Ельцина, понесла меньший урон по сравнению с соответствующими организациями большинства субъектов федерации.

Тем не менее, поскольку Республика Дагестан является субъектом РФ, она не могла остаться в стороне от происходящих там процессов социально-экономического, политического и иного характера. Это выразилось в тех шагах и начинаниях, которые республиканское руководство предприняло после августовского путча 1991 г. и особенно после октябрьских событий 1993 г. Здесь нельзя не затронуть споры и дискуссии по вопросам, касающимся принятия нормативно-правовых актов республики, прежде всего проекта Декларации о суверенитете, Федеративного договора и Конституции Республики Дагестан.

Так, проект Декларации о государственном суверенитете был разработан рабочей группой Конституционной комиссии Верховного Совета Дагестанской АССР еще в сентябре 1990 г., т.е. в период, когда самоопределение и суверенитет народов стали лозунгом дня, и многие союзные и автономные республики в составе СССР одна за другой декларировали свой национально-государственный суверенитет. (Отсюда получившее широкое распространение выражение «парад суверенитетов», имеющее негативный привкус.)

Смысл опубликованного в октябре того же года проекта состоял в обосновании необходимости провозглашения государственного суверенитета Дагестана. О настроениях определенной части общественности в тот период наглядное представление дают некоторые положения этого документа. Так, в п. 4 его авторы зашли настолько далеко, что самоопределение дагестанских народов понималось чуть ли не как создание самостоятельного независимого от России государства. В нем, в частности, провозглашалось «верховенство законов Республики Дагестан». «Действие актов СССР и РСФСР, противоречащих суверенным правам СРД (Социалистической Республики Дагестан) и интересам ее народов, – говорится далее в этом пункте, – может быть приостановлено на своей территории. Эти акты могут быть опротестованы высшими органами государственной власти СРД». А в п. 6 было зафиксировано положение, согласно которому Республика «сохраняет за собой право свободного выхода из СССР и РСФСР в порядке, устанавливаемом союзным, федеративным договором и основанном на них законодательством» [Халилов, Магомедов, Омаров 1995: 257-258].

Однако этот проект в конечном счете не стал официальным, законодательно оформленным документом. Вместо Декларации о государственном суверенитете Дагестана III съезд народных депутатов республики 13 мая 1991 г. принял постановление «О государственном статусе Дагестанской АССР», в котором наибольший интерес представляют преобразование Дагестанской Автономной Советской Социалистической республики в Республику Дагестан в составе РСФСР, провоз-

глашение ее равноправным участником Договора о Союзе суверенных республик¹. В итоге Республика Дагестан стала чуть ли не единственной из всех национальных республик Российской Федерации, не принявшей Декларацию о государственном суверенитете. Данная позиция получила подтверждение в решениях съезда народов Дагестана, состоявшегося в 1992 г. Его участники единодушно высказались за единый Дагестан в составе Российской Федерации.

Важной вехой в процессе формирования российской федеративной государственности стали разработка и подписание 31 марта 1992 г. Федеративного договора, положившего начало формированию основ реального федерализма в России. В ст. VIII договора утверждалось, что «настоящий Договор после его одобрения Съездом народных депутатов Российской Федерации становится частью (самостоятельным разделом) Конституции Российской Федерации. Изменения и дополнения в этот раздел Конституции Российской Федерации вносятся с согласия республик в составе Российской Федерации, подписавших этот договор»².

Однако, сыграв свою роль в урегулировании отношений центра и субъектов на начальном этапе преобразования России в подлинную федерацию, Федеративный договор вместе с тем не был государствообразующим документом. Его не следует рассматривать как договор об объединении государства в федерацию. Россия как единое государство создавалась на протяжении многих веков, и федеративный договор был подписан не для создания союза, а с целью разграничения в переходный период предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами. Как известно, текст Федеративного договора, как это первоначально предусматривалось, не вошел в Конституцию РФ, которая стала единственным документом, определяющим принципы федеративного устройства России. В результате Российская Федерация стала конституционной федерацией, исключающей всякую возможность одностороннего выхода из федерации какого-либо субъекта.

Однако при анализе ст. 64 Конституции создается впечатление, что ее составители как бы запаматовали эту очевидность. В этой статье, в частности, говорится: «взаимоотношения между Республикой Дагестан и Российской Федерацией основаны на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Дагестан и определяются Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Дагестан, Федеративным договором, а также другими договорами и соглашениями»³.

Здесь обращает на себя внимание упоминание Федеративного договора, вступившего в силу еще до принятия Конституции Российской Федерации, который, как уже отмечалось, не был включен в ее текст. Другими словами, руководство Дагестана рассматривало Федеративный договор, наряду с Конституцией страны, как государствообразующий документ и по сути дела вышеупомянутое положение выводилось из трактовки формы государственного устройства как договорной федерации. При оценке этих реалий нельзя упускать из виду тот факт, что Россия, как уже отмечалось, — это не договорная, а конституционная федерация, которая исключает возможность выхода какого-либо субъекта из ее состава. Так, в ст. 4 Конституции РФ безоговорочно констатируется: «Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию <...> Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории». А в ст. 67 констатируется, что «территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов»⁴.

Несомненно, принятие конституции и шаги в направлении переустройства государственной системы на ее основе, при всех необходимых здесь оговорках,

¹ Текущий архив Президиума Верховного Совета республики Дагестан за 1991 г. Махачкала, 1992.

² Федеративный договор. Москва, 1993. С. 15.

³ Конституция Республики Дагестан. Махачкала, 1994. С. 35.

⁴ Конституция Российской Федерации. М. 1993. С. 63.

сыграли большую позитивную роль в стабилизации обстановки в республике, прояснении перспектив ее жизнеустройства. Их значимость состояла хотя бы в том, что на официальном уровне были поставлены последние точки над *i* в таких жизненно важных для Дагестана вопросах, как сохранение им за собой статуса одного из равноправных субъектов РФ и провозглашение его неделимости как единого государственного образования. Нельзя не отметить также зафиксированную в конституции решимость строить в Дагестане демократическое правовое государство, призванное защищать права и свободы личности. В этой связи обращает на себя внимание и тот факт, что в Республике Дагестан, первой среди субъектов РФ, был создан Конституционный суд. За ним последовали республики Башкортостан, Кабардино-Балкария, Мордовия, Саха (Якутия), Татарстан и др.

При всем том целый ряд положений Конституции РД, особенно их трактовка, не соответствовали некоторым ключевым установкам Конституции РФ и общепринятым нормам политической демократии. Наибольшую озабоченность вызывают те безоглядность и игнорирование каких-либо сдерживающих начал, с которыми высшие руководители республики шли на пересмотр некоторых базовых положений Конституции, которые каким-либо образом мешали им удержать в своих руках всю полноту власти. Так, первый и бессменный председатель Государственного совета республики М. Магомедов был избран на этот пост в соответствии с ст. 93, согласно которой «представитель одной и той же национальности не может быть избран председателем Госсовета на два срока подряд».

Однако Магомедов и его сторонники с самого начала искали лазейки для коренного пересмотра или отмены этой статьи, согласно которой Магомедов был вправе возглавлять Государственный совет на один только 2-летний срок, т.е. только до лета 1996 г. По истечении этого срока он должен был уступить этот пост путем выборов на Конституционном собрании представителю другой этнонациональной группы. Однако по мере приближения предусмотренной ст. 93 даты выборов нового главы Государственного совета они добились принятия решения, предусматривающего возможность вторичного избрания Магомедова на вождеденный пост. Этим опытом Магомедова и его сторонников над конституцией и «конституционными реформами» не завершились. Еще более радикальный шаг они совершили в 1998 г., когда приближался конец второго срока пребывания Магомедова у власти. На сей раз они добились коренного пересмотра ст. 93, что дало ему возможность остаться у власти до ликвидации Государственного совета в 2004 г. и даже до 2006 г., когда, согласно новой редакции Конституции, Народное собрание по представлению президента Российской Федерации В.В. Путина назначило на введенный впервые пост президента республики М.Г. Алиева.

Как показывает опыт демократических стран, принятие поправок к конституции, заслуживающей этого названия, — весьма серьезное мероприятие, осуществляемое в результате сложных процедур согласования позиций различных социально-политических сил, партий, ветвей власти, государственных институтов, субъектов федерации и т.д. Такая же сложная процедура предусмотрена и в Конституции РФ. В соответствии с Федеральным законом «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации», вошедшим в силу в марте 1998 г., любая поправка к Конституции РФ принимается в форме конституционного закона, который должен быть, во-первых, одобрен голосами не менее чем 2/3 депутатов Государственной думы РФ, во-вторых, голосами не менее чем 3/4 членов Совета Федерации РФ. После чего она публикуется в печати для того, чтобы стать достоянием общественности. К тому же эта поправка подлежит еще обсуждению и одобрению законодательными органами власти не менее 2/3 субъектов Российской Федерации. И только после этого она идет на подпись к президенту и в случае подписания президентом вступает в силу.

Иначе говоря, конституция, определяющая основополагающие принципы государственно-политической системы, — не такой документ, который какая бы то ни было политическая сила или партия, придя к власти, вправе произвольно пересмотреть, изменить или отменить по своему усмотрению. Можно утверждать, что в конституции воплощается в государственной форме сам дух народа или нации.

Разумеется, конституция в соответствии с изменившимися социальными, экономическими и политическими реальностями может требовать поправок и дополнений, но поправок, не допускающих изменения самих базовых принципов, духа основного текста.

В данном плане для конституции просто противопоказаны любые поползновения в сторону ее подстраивания под конкретных политических или государственных деятелей, партии, правительства независимо от их заслуг перед страной. В противном случае любая конституция, какой бы совершенной она ни была, обречена на недолговечность, поскольку с уходом с политической сцены тех сил или лиц, под которых она была составлена, могут сложиться совершенно новая расстановка сил или положение вещей, не отвечающие ее принципам и установкам.

Об обоснованности данного тезиса свидетельствует тот факт, что первая конституция Республики Дагестан просуществовала менее 10 лет. Она, как и созданное вместе с ней искусственное образование в лице Государственного совета, названного «коллегиального президентом», канула в Лету. С разворачиванием процесса восстановления вертикали власти в государстве в начале нулевых годов на ее месте в 2003 г. была разработана и принята новая конституция, в которой подверглись существенной переработке целый ряд изъянов первой конституции, в т.ч. положения, противоречащие Конституции РФ.

Список литературы.

Халилов А.М., Магомедов Ш.Б., Омаров А.Р. 1995. *Национально-государственное устройство РД в составе Российской Федерации*. Махачкала. 372 с.

SARKAROVA Jamila Salihovna, *Cand.Sci.(Pol.Sci.)*, Acting Head of the Department of Legal Management Providing, Dagestan State University (Gadzhieva str., 43a, Mahachkala, Republic of Dagestan, Russia, 367000; djam7575@mail.ru)

ON SOME FEATURES OF THE 1994 CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF DAGESTAN

Abstract. The article analyzes some of the most important features of formation and institutionalization of regulatory legal characteristics of the political system of the Republic of Dagestan on the basis of the Constitution of the Republic (1994). The main attention is paid to those aspects of the Constitution, which contradicted in many aspects to the Constitution of the Russian Federation, and that has become a serious obstacle to the political and economic modernization of the region. The main defect of the Dagestan Constitution the author identified as an effort to fit it to a particular person, to a person in whose hands the power was concentrated during the adoption of the Constitution. In 2003 President V.V. Putin restored the vertical of power and that led to the adoption to a new Constitution of the republic, that was totally complied with the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: Russian Federation, Republic of Dagestan, constitution, rule, constituent entity of Russian Federation, president
