

ложений ч. 5 ст. 66 Конституции, они могут быть интерпретированы как допускающие его принятие. Как представляется, во избежание непродуманных шагов и ошибок при возникновении потребности в изменении статуса желательно уже сейчас четко и продуманно прописать в федеральном конституционном законе «О порядке изменения статуса субъекта Российской Федерации» эти процедуры. Для полноты правового регулирования необходимо установить, кто может инициировать вопрос, какие органы выражают согласие и иные вопросы.

Кроме того, если субъекты Российской Федерации равноправны, то они должны иметь одинаковый правовой статус. Если же статус может быть изменен, то статус субъектов Федерации различается. Отсюда возникают вопросы в отношении соблюдения принципа равноправия субъектов Федерации, и, как следствие, проблема преодоления асимметрии Российской Федерации.

Следует также отметить, что территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов. Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия (ст. 67 Конституции). Произвольное толкование последнего установления в некоторых субъектах Федерации привело к ряду конфликтов между органами государственной власти различных субъектов Российской Федерации по поводу принадлежности тех или иных территорий и изменения границ сопредельных субъектов Федерации. Необходимо учесть

и Закон Российской Федерации «О реабилитации репрессированных народов», содержащий ст. 6 о территориальной реабилитации, но не установивший соответствующих механизмов и процедур. Следует отметить, что вопрос изменения границ субъектов Федерации и имеющиеся в настоящее время предпосылки для территориальных претензий субъектов Российской Федерации друг к другу представляют собой серьезную проблему федеративных отношений в нашей стране. Попытка принятия закона, регулирующего вопросы, связанные с границами субъектов Федерации, до настоящего времени успеха не имела. Это свидетельствует о том, что данная проблема еще будет сохраняться, и путей ее решения пока не выработано.

Рассмотренные конституционные положения содержат определенные недостатки, однако в целом являются ответом на многие правовые проблемы российского федерализма. Возникновение соответствующих правовых проблем явилось следствием отступления от принципов и норм Конституции России при осуществлении федеративных отношений. Преодоление указанных отступлений будет способствовать решению многих правовых проблем российского федерализма. Ведь от реализации конституционных основ российского федерализма в законодательстве Федерации и ее субъектов, ином правовом регулировании и правоприменительной практике зависит эффективность, демократичность и по существу подлинность федерализма в нашей стране.

*Садыки М.-А. М.-Г.<sup>1</sup>*

## ВЕРТИКАЛЬ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН



**Ц**ентральным звеном в государственно-политическом устройстве Республики Дагестан является Государственный Совет. Пожалуй, все проблемы организации властной структуры, в том числе и нарушения конституционных норм, были связаны именно с этим институтом.

Весь процесс конституционной реформы и политическое переустройство в Республике Дагестан шел медленно и туго. Анализ перипетий, сопровождавших процесс принятия конституции и многих документов, касающихся рассматриваемой проблемы, дает основания для вывода, что, хотя на словах объявлялось о решимости создать политическую систему современного демократического общества, как процесс его создания, так и его реальные институциональные формы реализовывались не всегда и не в должной мере соблюдаемая общепринятые демократические нормы.

Уже в ходе обсуждения проекта Конституции Республики Дагестан в прессе не без оснований указывалось на

то, что ряд ее статей и положений не соответствуют общепризнанным нормам международного права, принципам прав и свобод личности, зафиксированных во Всеобщей декларации прав человека ООН. В этой связи нельзя не констатировать следующий досадный факт. В чисто политико-идеологическом плане руководители республики в своем стремлении консервировать существовавшие ранее властные структуры, ввести под видом демократии некую форму авторитаризма опираются на реальные ориентации и умонастроения большинства населения республики. Это можно проследить как на уровне депутатов законодательных органов, так и на уровне среднего избирателя. Члены президиума Социал-демократической партии Дагестана писали: «Первые дни работы Второго съезда народных депутатов Дагестана показали, что уже нет былой идиллии всеобщего одобрения. Этому следовало бы радоваться. Но нас настораживает, что плюрализм и разнообразие мнений в дагеста-

<sup>1</sup> Садыки Мухаммед-Ариф Магомед-Галибович — доктор политических наук, помощник депутата Государственной Думы ФС РФ.

нском парламенте проявляются пока главным образом в вопросах, затрагивающих межнациональные отношения и национальные интересы».

И, действительно, анализ материалов средств массовой информации, результаты исследований социологов и политологов показывают, что даже на уровне политической элиты Дагестана не созрело должное понимание сущности демократии и возможных путей перехода к ней.

Что касается среднего избирателя, то со всей определенностью можно сказать, что в Дагестане, как и в большинстве других регионов России, он в собственном смысле слова вообще не состоялся. Об этих ориентациях и умонастроениях наглядное представление можно получить по результатам выборов в Государственную Думу по Республике Дагестан почти на всех выборах. Дело в том, что, несмотря на колебания в ту или иную сторону, когда часть избирателей шли к различным партиям, зачастую созданным по инициативе самих властей, большинство голосов избирателей неизменно получали коммунисты. При этом 80% участвовавших в голосовании выразили недоверие Конституции РФ.

В итоге Дагестан как был, так и остается поныне все еще красноватым пятном на политической карте Российской Федерации. Это станет понятно, если учесть, что многие жители республики не видели какой-либо разницы между старыми и новыми властями, поскольку многие руководители Дагестана, бывшие секретари и заведующие отделами Рескома КПСС пересели в другие номенклатурные кресла. А те коммунисты, которые не успели вовремя переориентироваться, сплотились в республиканскую организацию КПРФ.

Но при этом парадокс состоит в том, что на тогдашних президентских выборах подавляющее большинство дагестанских избирателей всем кандидатам предпочли Б.Н. Ельцина, с которым связывались надежды на коренное обновление жизни. Это, по-видимому, свидетельствовало, с одной стороны, о неприятии большинством дагестанских избирателей тогдашнего курса реформ в той форме, в которой они осуществлялись. С другой стороны, эти результаты говорили о прочности позиций традиционной власти в республике.

Перед дагестанскими народами воочию стоит проблема формирования истинно демократического политического сознания, возвращения им многих утерянных добродетелей, национального самосознания, собственного гражданского достоинства, смелости в борьбе против беззакония и несправедливости, мужества в защите честных, унижаемых и оскорбляемых, гонимых и обездоленных. Этот аспект приобретает особую значимость в контексте того очевидного факта, что характер голосования и результаты состоявшихся выборов в Государственную Думу и Народное собрание Республики Дагестан воочию продемонстрировали достаточно низкий уровень политической культуры большинства дагестанского электората.

Наметившаяся в последние несколько лет ломка традиционных, устоявшихся установок и ориентаций привела к тому, что значительная часть избирателей стала аполитичной и не желала участвовать в избирательном процессе, если нет какого-либо стимулирующего фактора, зачастую мало говорящего об осознанном политическом выборе избирателя: принадлежность к определенной группе или клану, личное знакомство, национальная или территориальная принадлежность и т.п. Чрезвычайно

низка доля избирателей, способных или желающих объективно оценить политический потенциал того или иного претендента на депутатский мандат. Для многих из них характерны недоверие к государственным органам и, соответственно, к избираемым депутатам в законодательные органы. Это и понятно, если учесть, что в современных условиях органы местного самоуправления и муниципальные структуры не в состоянии решить большую часть многочисленных коммунальных, бытовых и прочих проблем.

По-видимому, этими обстоятельствами во многом объясняется то, что руководителям республики при фактическом молчаливом согласии большинства населения удалось учредить такие структуры государственной власти, которые по характеру распределения мест, ролей и функций между одними и теми же лицами мало чем отличаются от ранее существовавших.

В сущности, властная вертикаль во многих республиках в значительной мере повторяет властную вертикаль федерального уровня. По конституции, высшую иерархию власти Российской Федерации возглавляет Президент, который фактически доминирует над всеми остальными властными институтами страны. Президент — глава государства, сосредоточивший в своих руках огромную власть, он — «гарант Конституции, гарант прав и свобод человека и гражданина». В его компетенцию входит определение основных направлений внут-

ренней и внешней политики, обеспечение суверенитета государства, он является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами, гарантом защиты суверенитета Российской Федерации, он вправе накладывать вето на принятые Государственной Думой законы и т.д., а в тех случаях, когда в какой-либо сфере отсутствует закон, Президент вправе принять указ по данному вопросу. Он обладает правом роспуска Государственной Думы, но он не может пользоваться этим правом неограниченно. Например, согласно конституции, Президент не может распустить Государственную Думу в течение года после ее избрания. Хотя здесь для него все же существует одна возможность: в соответствии со ст. 109 и 111 Конституции РФ роспуск Государственной Думы в течение первого года возможен после трехкратного отклонения думой кандидата на пост главы Правительства. Российский Президент не вправе распустить данную палату также в течение года до выборов главы государства.

Очевидно, что Президент обладает значительно более широкими полномочиями по сравнению с другими ветвями власти. По сути дела, в большинстве национальных республик и других субъектов создана именно такая иерархия власти. По объему властных полномочий, которыми местные царьки в лице губернаторов, президентов, председателей Государственных или иных советов пользуются в своих владениях, они ничем не уступают, если не превосходят Президента Российской Федерации.

Если на федеральном уровне доминирующее положение в структурах власти занял Президент, то в Республике Дагестан аналогичное положение занимает Председатель Государственного Совета. Вся властная структура республики подстроена под него. Он наделен довольно широкими полномочиями. При этом анализ имеющихся данных позволяет сделать вывод, что правящие круги Республики Дагестан с самого начала ориентировались на создание президентской, но, по сути дела, авторитар-

**Дагестан как был, так и остается поныне все еще красноватым пятном на политической карте Российской Федерации. Это станет понятно, если учесть, что многие жители республики не видели какой-либо разницы между старыми и новыми властями.**

ной системы правления, где вся полнота власти была бы сконцентрирована в руках узкой элиты.

Однако в силу этнонационального и культурно-исторического своеобразия Дагестана единоличный авторитаризм классического типа здесь с самого начала не имел никаких перспектив. Это прекрасно понимали все, кто угодно, но только не те, кто стояли у руля власти. Именно этим непониманием следует объяснить тот факт, что в республике была предпринята заранее обреченная на полный провал затея с референдумом с целью введения в республике президентской формы правления. Оба раза дагестанские народы, продемонстрировав свою традиционную мудрость и понимание ситуации, решительно отвергли эту идею. Была отвергнута также идея учреждения института главы государства в лице Президента Республики Дагестан, избираемого парламентом или каким-либо иным представительным органом. При этом с учетом длительного негативного опыта единоличного правления многонациональной республики от имени коммунистической партии представителями одной-двух наций предполагалось, что и в новых условиях власть в Дагестане нельзя сосредоточить в руках одной личности — представителя какой-либо одной национальности.

В этой связи недоумение вызывают казуистические рассуждения некоторых деятелей, будто сама формулировка вопроса на референдуме оставляла с юридической точки зрения, возможность учреждения поста Президента республики, избираемого каким-либо иным способом, а не всенародным голосованием.

Именно в силу неудачи в деле создания президентской системы (что в конкретных условиях Дагестана, равно как и в большинстве других национальных республик, означает авторитарную систему) типа татарстанской, башкортостанской или калмыцкой, ассоциирующейся с личностями президентов или иных должностных лиц соответствующих республик, руководство Дагестана в лучших традициях советской номенклатуры развернуло усилия по реализации своих целей обходными путями, т.е. по их протаскиванию через черный ход с нарушением всех норм и принципов политической демократии и необходимого баланса интересов различных этнонациональных групп. Был изобретен институт так называемого Государственного Совета, который стали выставлять в качестве некоего коллективного главы государства. «Государственный Совет Республики Дагестан, — утверждал тогдашний заместитель председателя и нынешний Председатель Народного собрания республики М.Г. Алиев, характеризуя достоинства и преимущества этого органа, — представляет собой коллегиального президента, а председатель его выступает главой дагестанского государства».

Что же собой представляет Государственный Совет? Отражает ли он реальное соотношение социально-политических и этнонациональных сил, их интересов, устремлений, а также перспектив развития дагестанской государственности на путях демократизации и реформ? Непредвзятый анализ реальных полномочий Государственного Совета и всей нынешней государственной машины, центральной осью которой он является, позволяет сделать вывод, что они с теми или иными оговорками и нюансами представляют собой слегка модифицированные варианты

прежней советской авторитарно-бюрократической системы. Председатель же Государственного Совета по ст. 91 Конституции Республики Дагестан наделен фактически неограниченными полномочиями, по масштабам и действенности никак не сопоставимыми с прерогативами и полномочиями законодательной и судебной ветвей власти. В целом, весь текст главы о Государственном Совете выдержан в духе установления президентского правления с сильнейшими элементами авторитаризма.

Хотя в системе власти определенное место отведено правительству, Государственный Совет сочетает в себе одновременно функции главы государства и исполнительной власти. Так, согласно ст. 90 Конституции Республики Дагестан, «Государственный Совет Республики Дагестан выступает гарантом соблюдения конституции, единства и территориальной целостности республики, законности и

правопорядка, равноправия народов, прав и свобод человека и гражданина, соблюдения соглашений и договоров, заключенных Республикой Дагестан». В ст. 87 Конституции Республики Дагестан констатируется, что «Государственный Совет Республики Дагестан возглавляет исполнительную власть и обеспечивает взаимодействие органов государственной власти Республики Дагестан». Это, в сущности, те функции, которые на уровне федерации в Конституции Российской Федерации отнесены к прерогативам Президента РФ. По ст. 91 Конституции Республики Дагестан Государственный Совет определяет совместно с Народным собранием основные направления внутренней и внешней политики Республики Дагестан; назначает с согласия Народного собрания Председателя Правительства Республики Дагестан; пред-

ставляет Народному собранию кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного суда, председателя и судей Верховного суда, председателя и судей Высшего арбитражного суда Республики Дагестан, судей местных судов, вносит предложение о кандидатуре на должность Прокурора Республики Дагестан; вносит предложение о кандидатуре на должность руководителя республиканского управления Центрального банка; вводит в соответствии с законом на территории Республики Дагестан или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом парламенту; назначает референдум Республики Дагестан в порядке, установленном республиканским законом; обеспечивает регулирование национальных, территориальных, межгосударственных отношений и т.д.

Далее, Председатель Государственного Совета наделен правом вето на принимаемые законодательным собранием законы. В этой связи в ст. 83 Конституции Республики Дагестан говорится: «Принятый республиканский закон в течение пяти дней направляется Председателю Государственного Совета Республики Дагестан для подписания и обнародования».

Если Председатель Государственного Совета Республики Дагестан в течение четырнадцати дней с момента поступления республиканского закона отклонит его, то Народное собрание в установленном Конституцией Республики Дагестан порядке вновь рассматривает данный закон. Если при повторном рассмотрении республиканский закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего

**Непредвзятый анализ реальных полномочий Государственного Совета и всей нынешней государственной машины, центральной осью которой он является, позволяет сделать вывод, что они с теми или иными оговорками и нюансами представляют собой слегка модифицированные варианты прежней советской авторитарно-бюрократической системы.**

числа депутатов Народного собрания, он подлежит подписанию Председателем Государственного Совета Республики Дагестан в течение семи дней и обнародованию.

Не может не обратить на себя внимание тот факт, что в Конституции Республики Дагестан ничего не говорится об ответственности Государственного Совета, выступающего в качестве главного исполнительного органа, за положение дел в республике. И это при всем том, что он обладает довольно широкими полномочиями по формированию правительства без сколько-нибудь ощутимого участия парламента. Вся полнота ответственности за положение дел в республике возлагается на правительство. Причем Госсовет наделяется правом ставить в парламенте вопрос о доверии сформированному им же правительству.

Унитарный характер принятия ключевых решений общегосударственной важности по иерархической цепи, на вершине которой стоит Государственный Совет, очевиден на примере порядка назначения и освобождения государственных кадров.

Государственный Совет определяет порядок и сроки проведения выборов в Народное собрание Республики Дагестан.

Заседания Государственного Совета, как правило, проходят в «лучших» традициях прежнего бюро обкома КПСС, и именно на нем принимаются ключевые решения по животрепещущим проблемам социальной, экономической и иных сфер жизни.

Государственный Совет лишь формально можно назвать коллегиальным органом, поскольку его члены, выполняющие свои функции, по сути дела, на общественных началах, вряд ли способны оказывать сколько-нибудь реальное влияние на принятие ключевых, судьбоносных для республики проблем. Дело в том, что определяющая роль в нем принадлежит его председателю. Члены же Государственного Совета не обладают реальной властью и влиянием. Более того, они могут назначаться и лишиться своих постов по воле Председателя Государственного Совета.

Нельзя не согласиться с теми исследователями, по мнению которых члены, равно как структуры и персонал Государственного Совета, выполняют лишь вспомогательные функции.

Что касается прерогатив республиканского правительства, то оно формируется и распускается Государственным Советом.

Правительство республики не обладает правом самостоятельного принятия и решений по важнейшим вопросам социальной и экономической жизни республики. Оно всецело зависит от Государственного Совета, а точнее, от его Председателя.

Особо важное значение в рассматриваемом в данной работе контексте имеет то обстоятельство, что Государственный Совет создан вопреки многонациональным реальностям Дагестана, без должного учета всех населяющих его народов. Однако сторонники утверждения и увековечения нового режима пытаются доказать обратное. «Своеобразие Госсовета состоит в том, — утверждал, например, вышеупомянутый М.Г. Алиев, рисуя мнимые преимущества этого органа, — что каждая из 14 национальностей Дагестана, имеющих статус «народа», представлена в нем, причем одним лицом. Благодаря этому уравниваются в правах все народы Дагестана. Все принимаемые

решения проходят через них апробацию с учетом интересов всех этносов, независимо от их численности. В известном смысле Госсовет выполняет функции палаты национальностей, которая отсутствует в структуре Народного собрания Республики Дагестан. Председателем Госсовета не может избираться два срока подряд представитель одной и той же национальности».

Действительно, в состав Государственного Совета формально входят представители 14 основных народов, проживающих в настоящее время в Дагестане. Здесь слово «формально» имеет ключевое значение. Дело в том, что первоначально он был задуман как орган, который будет возглавляться через каждые два года попеременно представителями основных народностей Дагестана. Более того, в его состав формально входят представители всех основных 14 народов, проживающих в настоящее время в Дагестане. Это 12 членов от 12 народов, Председатель Госсовета и Председатель правительства республики, который по должности автоматически становится заместителем Председателя Государственного Совета. Необходимо отметить, что сами официальные власти прилагали все усилия, чтобы доказать, что именно такая организация власти в наибольшей степени отвечает национальным интересам народов Дагестана.

Президентский характер властной вертикали не подлежит никакому сомнению. В целом, весь текст главы Конституции Республики Дагестан о Госсовете подготовлен под президентское правление. Особенно примечательна в данном контексте ст. 91, которая фактически узаконивает неограниченные полномочия Председателя Госсовета. Он выполняет роль и функции, типичные для президентского режима с сильнейшими элементами авторитаризма. Здесь вряд ли кого можно ввести в заблуждение заменой слова «президент» словом «председатель». Получается так, что президентская система правления установлена в республике, для которой такая система органически противопоказана и против которой ее народы недвусмысленно высказались на двух референдумах. Тем более вопреки всем реальностям и логике в угоду правящему ныне клану пересмотрена статья конституции республики, которая предусматривала ротацию на посту Председателя Госсовета представителей основных этнонациональных групп.

Сохранение прежнего принципа единоличного авторитарного правления, при котором правитель подбирается из числа представителей одних и тех же двух-трех народностей, когда предпринимаются попытки увековечения системы более равноправных и менее равноправных национальностей и народов, есть путь, чреватый непредсказуемыми последствиями, в том числе и распадом Дагестана, поскольку его народы не согласятся с сохранением принципов авторитаризма и фактического политического и социального неравенства одних народов перед другими. Одно дело — обеспечение жесткой властной вертикали в масштабах всего Дагестана в условиях однопартийной тоталитарной системы. Совершенно иное дело теперь, в ситуации, когда последняя перестала существовать и авторитарные механизмы пытаются искусственно вмонтировать в механизмы демократического правового государства, формирующегося на общероссийском федеральном уровне.

**В состав Государственного Совета формально входят представители 14 основных народов, проживающих в настоящее время в Дагестане. Здесь слово «формально» имеет ключевое значение. Дело в том, что первоначально он был задуман как орган, который будет возглавляться через каждые два года попеременно представителями основных народностей Дагестана.**