

БАЙМУРЗАЕВА Шагани Баймурзаевна – к.и.н., директор Дагестанского филиала Университета Российской академии образования (367003, Республика Дагестан, г. Махачкала, ул. Юсупова, 51; shagane879@mail.ru)

МЕСТО И РОЛЬ НАРОДНОГО СОБРАНИЯ ВО ВЛАСТНОЙ СИСТЕМЕ РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН

Аннотация. В статье предпринята попытка анализа места, роли и полномочий Народного собрания в политической системе и властной структуре Республики Дагестан. Показано, что в республике достигнуты определенные успехи на пути политической модернизации, формирования ценностей, институтов и отношений политической демократии и правового государства. При этом ситуация в республике с данной точки зрения оценивается неоднозначно. Это вызвано тем, что вопреки установленному в Конституции Республики Дагестан положению о разделении власти на три ветви, реальная власть в области принятия решений, имеющих жизненно важное значение для общества, сосредоточена в руках главы республики. При всем том сам факт утверждения системы парламентаризма в Дагестане является позитивным моментом и способен сыграть существенную роль в политической модернизации республики.

Ключевые слова: Северный Кавказ, Республика Дагестан, Народное собрание, президент, власть, политический режим, демократия

Со времени распада СССР во всех национальных республиках Северного Кавказа, в т.ч. в Республике Дагестан, произошли существенные изменения. Так, в Дагестане принятие Конституции 1994 г., а за ней – Конституции 2003 г. и создание на их основе новых государственно-политических институтов явилось крупным позитивным шагом, определившим основные векторы формирования и дальнейшего развития новой государственности на началах рыночной экономики и политической демократии. Сформировались и утвердились основополагающие демократические ценности, принципы, институты и отношения, такие как защита прав и свобод человека и гражданина, разделение власти на три ветви – законодательную, исполнительную и судебную, парламентаризм, институт выборов и др., зафиксированные в Конституции РФ и основополагающих международно-правовых документах.

При всем том ситуацию в республике с данной точки зрения нельзя оценивать однозначно. Обращает на себя внимание тот факт, что некоторые положения Конституции, в особенности их трактовка и реализация правящими кругами республики, не всегда соответствуют общепринятым в мире критериям и принципам политической демократии и правового государства. Формально признанные демократические ценности, институты и отношения не всегда и не обязательно служат своему прямому предназначению. Дело в том, что зачастую разделение власти на три ветви носит формальный характер, поскольку на практике при принятии решений, имеющих жизненно важное значение для общества, последнее слово принадлежит главе республики. Наглядное представление об обоснованности данного тезиса можно получить на примере анализа реального статуса, полномочий и деятельности законодательного и представительного органа – Народного собрания – во властной системе Республики Дагестан.

Следует отметить, что с самого начала процесс становления новых институтов государственной власти и самого политического режима на принципах рыночной экономики и политической демократии Республики Дагестан шел медленно и с большими трудностями. Здесь институты советской власти реально были ликвидированы в последнюю очередь, а формирование и утверждение новых институтов власти шли со значительным отставанием от Москвы и других промышленных и культурных центров РФ. Этот процесс осуществлялся «сверху», под полным контролем бывшей советской партноменклатуры.

В процессе принятия Конституции особенно острые дискуссии развернулись вокруг вопроса о парламенте. Следует отметить, что со стороны как общественно-

сти, так и представителей власти не было недостатка в доводах и аргументах в пользу необходимости сильного и эффективно функционирующего законодательного и представительного органа. К примеру, член Конституционного суда Республики Дагестан С. Диярханов отмечал: «Крайне важно, чтобы формируемое собрание было действительно народным, профессиональным, работоспособным. Народное собрание должно быть не “пятым колесом в телеге”, а ведущей осью нашего общества. Опыт распущенного Верховного совета РФ показывает, что иногда некоторые народные избранники оказываются заложниками интересов тех или иных групп давления, не оправдывают доверие избирателей, за подачки и другие услуги предают интересы народа. Надо добиться того, чтобы такие люди не оказались в нашем парламенте»¹.

В том же духе высказывался и тогдашний председатель Народного собрания М.Г. Алиев. «Дагестану, – утверждал он, – нужен сильный и авторитетный парламент, который в условиях многонациональности и многоконфессиональности, дифференцированности социальной структуры и идеологической поляризации обеспечивает цивилизованное и публичное внимание ко всем взглядам и устремлениям в дагестанском обществе, вырабатывает согласительный путь нахождения наиболее справедливых решений самых сложных общественно-политических вопросов, повышает доверие народа к государственной власти»². Однако эти установки в силу целого комплекса факторов оказались реализованными не в полной мере.

Парламент, будучи одновременно законодательным и представительным органом, призван быть своеобразным слепком с общества. В этом качестве в полиэтничных странах или государственных образованиях в рамках многонационального государства или субъектах федерации законодательно-представительный орган просто не может вынести за скобки национальный вопрос.

Как известно, в федеративном государстве так называемая общая воля или общий интерес, объединяющий всех его граждан в единое целое, образуется как бы из двух источников – волеизъявления всех его граждан, с одной стороны, и субъектов федерации – с другой. Именно этим во многом объясняется тот факт, что в большинстве многонациональных государств парламент состоит из двух палат, которые отличаются друг от друга по своим предназначению, функциям, объему властных полномочий и т.д.

Такова структура Федерального Собрания РФ, которое состоит из верхней палаты – Совета Федерации и нижней палаты – Государственной думы. В целом Совет Федерации призван обеспечить так называемое региональное, или территориальное, представительство. В соответствии с ст. 95 Конституции в него входят по 2 представителя от каждого субъекта федерации. В тех случаях, когда речь идет о национальных республиках, представительство приобретает национально-территориальный характер. Это подтверждается тем фактом, что в Совете Федерации представлены национальные автономные края, специально выделенные в составе некоторых краев именно для представительства малочисленных народов в Федеральном Собрании. Характерно, что такой же национально-территориальный характер носит представительство в тех федерациях (например, Индии), в которых хотя бы часть субъектов образованы по национальному признаку. Что касается Государственной думы, то она призвана обеспечить политическое представительство, или представительство интересов населения РФ в целом.

В Республике Дагестан как многонациональном государственно-политическом образовании не мог не возникнуть вопрос о такой двуединой форме представительства. Поэтому не удивительно, что в процессе разработки и принятия конституции основная борьба развернулась между сторонниками однопалатного и двухпалатного парламента. Но среди первых также не было единства. Так, часть из них предлагала, чтобы однопалатный парламент был наделен реальными полномочиями по формированию правительства, подотчетного самому парламенту. Это означало бы

¹ *Дагестанская правда*. 1994. 7 окт.

² *Дагестанская правда*. 1996. 1 нояб.

введение в республике парламентской формы правления, что, по мнению сторонников этого предложения, открыло бы более широкие возможности для демократизации властной системы Дагестана.

Рабочая группа Конституционной комиссии разработала проект парламента, состоящего из законодательной палаты, в которую депутаты избирались бы по территориальным округам, и палаты представителей, или палаты национальностей, в которой обеспечивалось бы представительство по национальным округам в зависимости от численности той или иной этнонациональной группы. «Двухпалатная структура [парламента], – писали в данной связи А.М. Халилов, Ш.Б. Магомедов и А.Р. Омаров, – обеспечивает более тщательное обсуждение законопроектов, способствует принятию законов, отвечающих принципам правового государства. В многонациональных государствах, каковым является Дагестан, такая структура дает возможность полнее учитывать интересы национальностей, защищать их права, правильно и обоснованно решать вопросы в области национальных отношений» [Халилов и др. 1995: 190].

Однако этот проект встретил ожесточенное сопротивление противников введения двухпалатного парламента. Разумеется, даже самые ярые противники двухпалатного парламента не могли полностью игнорировать значение национального вопроса в Дагестане. Более того, в ст. 72 Конституции Республики Дагестан 1994 г. подчеркивалось, что «в Народном Собрании гарантируется представительство всех народов Дагестана. Порядок избрания депутатов и механизм обеспечения такого представительства устанавливается законом»¹.

В законе же «О выборах в Народное Собрание Республики Дагестан» по данному вопросу говорится: «В целях обеспечения представительства народностей в парламенте в городах и районах с многонациональным составом населения по предложению представительных органов местного самоуправления и местных администраций Центральной избирательной комиссией осуществляется квотирование мест по избирательным округам пропорционально численности населения той или иной национальности, проживающей на данной территории»².

Политическое руководство Республики Дагестан предложило, на первый взгляд, компромиссный, но в действительности сомнительный с точки зрения справедливости и эффективности вариант учета этнонационального фактора при формировании состава Народного собрания.

Депутаты избираются в основном от территориальных округов, но в ряде случаев в городах и районах с многонациональным населением предусматривается их избрание от специально созданных для этого национально-территориальных округов. Конечно, такое решение не могло не быть половинчатым и не отражающим сути проблемы. Фактически был игнорирован тот факт, что в условиях Дагестана парламент по логике вещей должен быть не только представительным и законодательным органом, но и местом согласования интересов различных этнонациональных групп. В этом контексте не может не вызвать удивление тот факт, что из текста Конституции 2003 г. вообще исчезла статья о гарантии представительства всех народов Дагестана в Народном собрании республики.

Согласно ст. 68 Конституции Республики Дагестан 2003 г. к ведению Народного собрания Республики Дагестан относятся: внесение изменений и дополнений в Конституцию Республики Дагестан, за исключением гл. 1, 2, 10, принятие законов, внесение в них изменений и дополнений; решение вопросов административно-территориального устройства Республики Дагестан; дача согласия на назначение на должность председателя правительства Республики Дагестан; назначение на должность председателя, заместителя председателя и судей Конституционного суда Республики Дагестан, заместителя председателя Конституционного суда Республики Дагестан, а также мировых судей; назначение на должность и освобождение от должности председателя Счетной палаты Республики Дагестан, его

¹ Конституция Республики Дагестан. Махачкала, 1994.

² Закон «О выборах в Народное собрание Республики Дагестан. Ст.11. – Дагестанская правда. 1994. 29 окт.

заместителя и аудиторов; назначение уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан; решение вопроса о недоверии (доверии) главе и председателю правительства Республики Дагестан; установление порядка проведения выборов в Народное собрание и избрание главы Республики Дагестан; утверждение республиканского бюджета Республики Дагестан и отчета о его исполнении и др.¹

Однако анализ реальных возможностей осуществления названных полномочий позволяет сделать вывод, что в Республике Дагестан в силу целого комплекса факторов сильный, дееспособный и профессиональный парламент не состоялся. С точки зрения реального осуществления этих и других связанных с ними полномочий и функций определяющее значение имеет тот факт, что вопреки установленному Конституцией Республики Дагестан разделению власти на три ветви реальная власть в области принятия решений по ключевым вопросам сосредоточена в руках главы республики. Можно утверждать, что по ряду ключевых критериев парламент Республики Дагестан фактически трудно оценивать как реальный и эффективный противоядие президенту и исполнительной власти.

Многолетний опыт парламентской деятельности свидетельствует о том, что Народное собрание практически единогласно голосует за любого кандидата на пост главы республики, предложенного федеральным центром. В этом плане показателен следующий факт. М.А. Алиев вскоре после занятия поста президента республики в 2006 г. поставил перед парламентом вопрос об отставке Магомедсалама Магомедова, сына бывшего главы Дагестана Магомедали Магомедова, с поста председателя Народного собрания. Депутаты единогласно проголосовали в поддержку предложения Алиева. Спустя три года, в 2010 г. они так же единодушно проголосовали за того же Магомедова, предложенного президентом РФ на пост президента Республики Дагестан. Еще через три года, в 2013 г. те же депутаты почти единогласно проголосовали за его отставку и назначение на эту должность Р. Абдулатипова, кандидатура которого была предложена Кремлем.

После обнародования закона о восстановлении выборности глав субъектов федерации, вступившего в силу 1 июня 2012 г., у многих граждан республики появились надежды на изменение такой ситуации. Однако с сожалением приходится констатировать, что эти надежды не оправдались, поскольку по настоянию правящей элиты Дагестана, равно как и других национальных республик Северного Кавказа, применительно к региону реформа фактически была пересмотрена. Руководители республик обратились в Кремль с предложением не проводить на их территории прямые выборы глав субъектов федерации, что нашло понимание у высшего руководства страны².

Естественно, фактическая ревизия первоначального варианта реформы применительно к региону вызвало неприятие и резкую критику широких слоев населения, в т.ч. оппозиции. Проблема состоит в том, что фактическое дезавуирование реформы ведет к консервации существующей этноклановой системы власти и двойных стандартов в оценке равноправности статуса национальных республик по сравнению с другими субъектами федерации. Такая ситуация воспринимается значительной частью граждан как дискриминация населения национальных республик как граждан второго сорта, будто бы не достигших должного образовательного, культурного и интеллектуального уровня развития и в силу этого не способных самостоятельно выбирать себе руководителей.

При оценке этих реалий необходимо учесть, что важными факторами, негативно влияющими на процессы политической модернизации республики, являются довольно низкий уровень доверия населения к власти и правящей элите; низкий уровень их авторитета и легитимности; крайняя слабость оппозиции, которая фактически лишена равных с правящей элитой возможностей законным путем добиваться власти; недостаток легальных механизмов политического участия населения. Свою роль играют также особенности политической культуры народов Дагестана,

¹ Конституция Республики Дагестан 2003 г. Ст. 68. Махачкала. 2003.

² Губернаторов будут назначать в семи регионах. — *Известия*. 2013. 24 янв.

которая характеризуется преобладанием групповых, коллективистских ценностей и установок, клиентелизма и других традиционных ценностей и установок.

Важно учесть и то, что формирование и институционализация политической демократии, ее ценностей, институтов и отношений нельзя представить как однократный акт, поскольку это весьма сложный и трудный процесс, для которого требуется много времени и усилий нескольких поколений. Поэтому нельзя удивляться тому, что к настоящему времени политический режим республики прошел часть пути модернизации и политической самоорганизации общества на основе демократических ценностей, принципов и институтов.

При всех названных и целом ряде других недостатков системного и структурного характера сам факт введения института парламента можно считать важным шагом в процессе политической модернизации и дальнейшего совершенствования политического режима и властной системы Республики Дагестан. Хотя в настоящее время по ряду порой весьма серьезных вопросов он по весу и влиянию уступает президенту и исполнительной власти, тем не менее по мере, так сказать, «взросления» государственно-политической системы он будет играть все более существенную роль в разработке и принятии ключевых решений по важнейшим вопросам общественной жизни.

Список литературы

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

BAYMURZAYEVA Shagani Baymurzaevna, Cand.Sci.(Hist.), Director of Dagestan branch of University of the Russian Academy of Education (51, Jusupova St, Mahachkala, Republic of Dagestan, Russia, 367003; shagane879@mail.ru)

THE PLACE AND ROLE OF THE NATIONAL ASSEMBLY IN THE POWER SYSTEM OF THE REPUBLIC OF DAGESTAN

Abstract. *In the article the author makes an attempt to analyze the place, role and powers of the National Assembly in the political system and the structure of the power of the Republic of Dagestan. It is shown that the country made significant progress on the path of political modernization, formation of values, institutions and relations of political democracy and the lawful state. At the same time from this point of view the situation in the republic can be estimated differently. It is caused by the fact that despite the key component of political democracy, institutionalized in the Constitution of the Republic of Dagestan, namely the division of power into three branches, the real power to make decisions of vital importance for society is concentrated in the hands of the head of the republic. With all that the author positively estimates the fact of the approval of parliamentarianism in Dagestan, which is able to play a growing role in the political modernization of the republic.*

Keywords: *North Caucasus, Republic of Dagestan, National Assembly, president, power, political regime, democracy*
