

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

ОБ ИЗМЕНЕНИЯХ В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН

Аннотация. В статье дается анализ некоторых изменений в конституционно-правовой системе Республики Дагестан, призванных привести ее в соответствие с Конституцией и законодательством Российской Федерации. Главное внимание уделяется критическому анализу недостатков Конституции республики 1994 г. и факторам, обусловившим необходимость пересмотра ряда ключевых ее статей.

Ключевые слова: Россия, Республика Дагестан, конституция, суверенитет, народ, единство, республика, государство, субъект федерации

В 1992 г. съезд народов Дагестана провозгласил три главных принципа, которые позже легли в основу Конституции РД, принятой в 1994 году: Дагестан — един и неделим; Дагестан находится в составе России; у каждого народа есть свои интересы, но решение их без учета интересов всех дагестанцев невозможно. Следует отметить, что все эти три пункта были приняты подавляющим большинством населения республики независимо от их политических симпатий и антипатий, национальной принадлежности или вероисповедания.

При всем том на начальном этапе становления государственности после распада СССР определенные силы в Дагестане, как и в некоторых национальных республиках Северного Кавказа, не избежали увлечения так называемым «парадом суверенитетов». Более того, со стороны определенной части руководства национальных движений предпринимались попытки реализации программ создания этнократических государственных образований вплоть до отделения от Российской Федерации. Однако эти попытки не имели успеха в силу того, что не получили понимания и поддержки подавляющего большинства представителей почти всех этносов республики. Обнаружилось, что вне России они не представляют свою судьбу и перспективы. «Мы, — говорил, например, М.М. Гусаев, будучи министром по делам национальностей и внешним связям Республики Дагестан, — политически обречены жить в России. У нас есть народы, которые не мыслят себя без России. Да и потом: у нас же русскоязычная среда. Русский язык у нас является государственным. Выход из России означает превращение Дагестана в несколько княжеств, которые будут воевать между собой»¹.

Что касается самой России, то для нее Дагестан отнюдь нельзя считать неким аппендиксом, от которого можно спокойно отказаться. Сейчас нередко цитируются слова дагестанского писателя XIX в.: «Дагестан — это камешек в сапоге России, на который чем больше давишь, тем больнее России». Такое положение Дагестана для России стало еще более актуальным в контексте радикального изменения геополитических реальностей на южных рубежах России.

Необходимо отметить, что в течение многих поколений именно Россия выступала и продолжает выступать в качестве главного гаранта межнационального мира и стабильности в регионе. Поэтому естественно, что подавляющее большинство дагестанцев не мыслят свою республику вне Российской Федерации. Эта позиция нашла отражение в ст. 1 Конституции Республики Дагестан 1994 года, в которой говорится: «Республика Дагестан есть суверенное государство в составе Российской Федерации». Этому же вопросу в Конституции посвящена специальная глава «Республика Дагестан — государство в составе Российской Федерации». Правда, в ст. 66 декларируется положение о том, что «Республика Дагестан является самостоятельным участником международных и внешнеэкономических отношений и связей, вступает в отношения с другими государствами, заключает договоры, обмени-

¹ Дагестанская правда. 1994. 11 апр.

вается представительствами, участвует в деятельности международных организаций». Эта статья, казалось бы, подтверждала и конкретизировала положение ст. 1 о суверенитете Дагестана.

Вместе с тем эти положения, если исходить из сути текста Конституции, не противоречат тем статьям, в которых констатируется тот факт, что «Республика Дагестан входит в Российскую Федерацию в качестве ее субъекта». Провозгласив принцип, согласно которому Республика Дагестан обладает всей полнотой государственной власти на своей территории, говорится о тех полномочиях, которые ею «добровольно переданы в ведение федеральных органов государственной власти Российской Федерации». Подчеркивался принцип, согласно которому «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». В рассматриваемом контексте немаловажное значение имела ст. 65, в которой, в частности, говорилось: «Конституция Российской Федерации и принятые по предметам ведения Российской Федерации федеральные законы Российской Федерации имеют прямое действие на территории Республики Дагестан».

Очевидно, что авторы конституции Республики Дагестан 1994 г. в целом пытались найти некий средний компромиссный путь совмещения права того или иного народа на самоопределение и императива, диктующего сохранение Дагестана в составе Российской Федерации.

Показателем интереса широкой общественности республики к проблемам государственно-политического устройства явилась целая серия публичных дискуссий, конференций, семинаров, круглых столов, состоявшихся в период разработки и принятия первой Конституции Республики Дагестан. Часть из них была организована под эгидой Народного собрания, Министерства по делам национальностей и внешним связям, Дагестанского научного центра РАН. О характере обсуждавшихся на них тем можно судить по названиям, под которыми проходили эти мероприятия: «Дагестан в составе России: эволюция государственно-правового статуса», «Дагестан на рубеже веков: приоритеты устойчивого и безопасного развития», «Разрешение конфликтов в многонациональных регионах»; «Религия и межнациональные отношения в Дагестане»; «Проблемы государственного устройства Республики Дагестан» и др.

Среди этих мероприятий особо можно выделить научно-практическую конференцию «Дагестан в составе России: эволюция государственно-правового статуса», проведенная Народным собранием Республики Дагестан в октябре 1996 г. На трех секциях конференции главное внимание концентрировалось на следующих трех блоках проблем: «Правовое положение Дагестанской области в составе Российской империи», «Государственно-правовой статус Дагестанской АССР в составе РСФСР», «Проблемы государственно-правового статуса Республики Дагестан в составе Российской Федерации». Через все обсуждения при всей разногласии и различиях мнений выступавших красной нитью проходила основная мысль о необходимости сохранения единства Дагестана, который однозначно рассматривался как субъект РФ.

С данной точки зрения особый интерес представляет тот факт, что чеченские полевые командиры, организовавшие нападение на Республику Дагестан в августе 1999 г. встретили достойный отпор, и с помощью российской армии агрессоры были разгромлены. Подавляющее большинство населения республики резко осудило вторжение в республику в августе 1999 г. вооруженных формирований с чеченской территории. Население горных сел, подвергшихся нападению боевиков, встречало российских солдат как своих защитников. Показательно, что в отпоре агрессии бандформирований почти все конфликтующие и конкурирующие между собой общественно-политические и национальные организации, объединения и движения, во всяком случае на время, отодвинули на задний план свои противоречия и амбиции и единым фронтом выступили против пришельцев. Десятки тысяч

дагестанцев записались в отряды ополченцев, активно участвовали в боевых операциях и внесли немалый вклад в разгром бандформирований.

Можно со значительной долей уверенности сказать, что чеченские полевые командиры, организовавшие форменную авантюру в горных районах Дагестана, внесли свою лепту в дело сохранения как самого Дагестана, так и остальных северокавказских республик в составе РФ. При оценке результатов этой авантюры можно согласиться с теми авторами, по мнению которых она стала дополнительным аргументом, убедившим народы как самого Дагестана, так и остальных северокавказских республик в необходимости укрепления своего положения в составе РФ.

При всех оговорках можно сказать, что в Республике Дагестан в 1994 г. с учетом сложившихся в тот период условий была принята демократическая по своей сути конституция, в основных своих параметрах соответствующая Конституции РФ. Конституция Республики Дагестан определила и институциональную структуру новой властной системы. Однако в государственно-политическом устройстве республики сохранились некоторые элементы, которые противоречили, во-первых, общепризнанным во всем мире ценностям и нормам политической демократии и правового государства, во-вторых, – отдельным нормам Конституции РФ. Эти недостатки особенно отчетливо проявлялась в статьях Конституции РД, провозглашавших суверенитет республики, определявших роль, статус и полномочия Государственного совета во властной системе.

К концу 90-х гг. по мере укрепления российской государственности остро встал вопрос о восстановлении и укреплении вертикали власти. Ключевую роль в этом направлении был призван играть федеральный закон № 106. Согласно ст. 3 данного закона «органы государственной власти субъектов Российской Федерации несут ответственность за нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также обеспечивают соответствие Конституции Российской Федерации федеральным конституционным законам и федеральным законам принимаемых (принятых) ими конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов и осуществляемой ими деятельности»¹.

В случае принятия ими нормативно-правовых актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам и повлекших за собой угрозу единству и территориальной целостности государства, его национальной безопасности и т.д., предусматривалась ответственность руководителей соответствующих субъектов федерации. Закон наделял президента РФ правом отрешать глав субъектов федерации от должности и распускать региональные парламенты в случае нарушения ими Конституции РФ и федеральных законов.

В июле 2003 г. был принят федеральный закон № 95, устанавливающий порядок отзыва высшего должностного лица субъекта РФ. Так, согласно ст. 19 данного закона отзыв главы субъекта РФ предусматривается по одному из следующих оснований: нарушение им законодательства Российской Федерации и субъекта федерации, факт совершения которого установлен соответствующим судом; неоднократное неисполнение своих обязанностей².

В ходе административных реформ, осуществленных с начала нулевых годов и направленных на восстановление властной вертикали, многие перегибы в нормативно-правовой сфере северокавказских республик были преодолены и так или иначе скорректированы и приведены в соответствие с Конституцией РФ.

Естественно, с точки зрения конституционно-правового статуса Республики Дагестан в составе Российской Федерации как конституционной, а не договор-

¹ Федеральный закон от 29.07.2000 N 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». – *СЗ РФ*. 2000. № 31. Ст. 3205.

² Федеральный закон от 04.07. 2003 N 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». – *Российская газета*. 2003. 8 июля.

ной федерации ключевое значение имеет вопрос о суверенитете. Как известно, нормативно-правовая система конституционной федерации исключает возможность самостоятельного выхода из состава федеративного союза какого-либо отдельно взятого субъекта, в т.ч. и республиканского уровня. При этом само собой разумеется, что главным и единственным субъектом суверенитета является Российская Федерация, в силу чего ее субъекты в какой бы то ни было форме лишены этой конституционной нормы. В этом вопросе можно согласиться с М.М. Курамагомедовой, по мнению которой Дагестан хотя и обладает большинством атрибутов, свойственных государству, но «республика не суверенное государство, а составная и неразрывная часть Российской Федерации, и ее статус определяется совместно с Российской Федерацией. Республика не может в одностороннем порядке определять основы своего конституционно-правового статуса. Понятие “республика (государство)” отражает лишь определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического и национального характера» [Курамагомедова 2006].

Именно в этом русле целый ряд существенных статей Конституции Республики Дагестан 1994 г. были радикально пересмотрены или вовсе отменены. По сути дела в 2003 г. был принят новый текст республиканской конституции. В этом контексте ключевое значение имело исключение из него статей, декларировавших суверенитет республики в составе Российской Федерации. В соответствии со ст. 3 ч. 1 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти является многонациональный народ Российской Федерации. Соответственно, носителем суверенитета не может быть население, проживающее на территориях отдельных субъектов Российской Федерации. Поэтому вполне объясним тот факт, что в преамбуле Конституции РД декларируется: «Мы, многонациональный народ Республики Дагестан, – составная часть многонационального народа Российской Федерации, исторически объединившегося в единое государство». Таким образом, устанавливается принцип неделимости суверенитета в РФ.

Был отменен учрежденный прежней конституцией Государственный совет, выступавший в качестве некоего коллективного главы республики. Но в действительности реальная государственная власть была сосредоточена в руках его председателя. В ныне действующей конституции веден институт президента как высшего должностного лица республики.

Эти и другие связанные с ними изменения и дополнения, внесенные в Конституцию Республики Дагестан 2003 г., имеют своей целью систематизацию и обновление положений Конституции на предмет их приведения в соответствие с изменениями, происшедшими в последнее время в федеральном законодательстве, и призваны укрепить государственность Российской Федерации и совершенствовать вертикаль государственной власти.

Список литературы

Курамагомедова М.М. 2006. *Конституционно-правовое развитие Республики Дагестан как субъекта Российской Федерации*: автореф. дис. ... к.ю.н. Махачкала.

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

CHANGES IN CONSTITUTIONAL-LEGAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF DAGESTAN

Abstract. The author analyzes some changes in the constitutional-legal system of the Republic of Dagestan, initiated in order to bring the republican legal system in accordance with the Constitution and laws of the Russian Federation. The article is based on the critical analysis of the shortcomings of the previous Constitution of the Republic of Dagestan (1994) and conditions, which led to revision of its key articles, contradicted the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: Russia, Republic of Dagestan, constitution, sovereignty, people, unity, state