

*poor readiness of population for participation in the various forms of local self-government and its low level of responsibility for their own decisions.*

**Keywords:** *local self-government, head of municipal union, municipal elections, attitude towards elections*

---

ЛАНДА Камиль Газимагомедович — д.полит.н., советник главы Республики Дагестан (*kamzes@hotmail.com*)

## МЕСТО И РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА В ФОРМИРОВАНИИ ВЛАСТНОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН

**Аннотация.** В статье сделана попытка выявить и проанализировать роль Государственного совета в качестве одного из ключевых институтов в формировании властной системы Республики Дагестан. Главное внимание концентрируется на его месте в системе высших органов государственной власти как «коллективного главы» республики и одновременно исполнительной власти в условиях переходного периода от советской системы к политической демократии.

**Ключевые слова:** Республика Дагестан, конституция, закон, Государственный совет, Народное собрание, парламент, народ, демократия, политический режим

Политический режим Республики Дагестан, созданный на основе Конституции 1994 г., включает все атрибуты и институты политической демократии: разделение власти на три самостоятельные, но теснейшим образом связанные между собой ветви — законодательную, исполнительную и судебную, институт выборов, гарантию прав и свобод человека, политический и идеологический плюрализм и др. При этом обращает на себя внимание тот факт, что в республике процесс конституционной реформы и политического переустройства шел медленно и с достаточно серьезными трудностями. Анализ перипетий, сопровождавших процесс принятия Конституции и многих документов, касающихся данной проблемы, дает основания для вывода, что, хотя на словах объявлялось о решимости создать политическую систему демократического типа, как процесс ее создания, так и его реальные институциональные формы реализовывались не с должной степенью соблюдения общепринятых демократических ценностей, норм, установок, правил игры.

Камнем преткновения в процессе формирования новой дагестанской государственности стал вопрос о характере, месте, роли, функциях и прерогативах главы государства и исполнительной вертикали в целом. Властная элита республики с самого начала ориентировалась на формирование президентского режима. По этому вопросу 2 раза были проведены общереспубликанские референдумы. Оба раза дагестанские избиратели большинством голосов не поддержали эту инициативу. Была отвергнута также идея учреждения института главы государства в лице председателя Республики Дагестан, избираемого парламентом либо другим представительным органом. Комментируя неудачу этой идеи, один из профсоюзных деятелей А. Магомедов совершенно справедливо отмечал, что дагестанские народы отвергли идею президентской или другой единоличной власти потому, что «она не учитывает специфику республики, ее многонациональный состав, институт президентства или единоличного правления — это путь к вражде»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Дагестанская правда. 1995. 15 дек.

В результате в республике был выбран смешанный президентско-парламентский тип политического режима и образован новый орган — Государственный совет, не имеющий аналогов в других субъектах Российской Федерации и рассматривавшийся в качестве коллективного главы республики. «Государственный Совет Республики Дагестан, — утверждал тогдашний заместитель председателя Народного собрания, в будущем — президент Республики Дагестан М.Г. Алиев, указывая на преимущества этого органа, — представляет собой коллегиального президента, а председатель его выступает главой дагестанского государства»<sup>1</sup>. Главную роль здесь сыграло то, что большая часть элиты понимала, что при определенных условиях данный институт может стать препятствием на пути перехода к политической демократии и фактором усиления авторитарных тенденций во властной системе.

Государственный совет как коллективный глава республики был выбран, во-первых, в качестве наиболее подходящего института, способного обеспечить успешный переход к политической демократии, во-вторых, как инструмент включения во властную систему представителей основных этносов Дагестана.

Особенность Государственного совета состояла в том, что он органически сочетал в себе одновременно функции главы республики и исполнительной власти. При этом со смешанным президентско-парламентским режимом сближал властную систему тот факт, что в ней непосредственные исполнительные функции выполняло правительство. Государственный совет был наделен весьма широким кругом полномочий, что, возможно, было обосновано и оправдано особенностями и условиями переходного периода. Этот круг определен в гл. 5 Конституции Республики Дагестан, посвященной месту и роли Государственного совета во властной системе Республики Дагестан, его правам и обязанностям, властным полномочиям и прерогативам. Так, согласно ст. 90 «Государственный совет 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». К этой категории прерогатив относится и зафиксированное в ст. 91 положение о том, что Государственный совет «определяет совместно с Народным собранием основные направления внутренней и внешней политики Республики Дагестан»<sup>2</sup>. Это те функции, которые в Конституции РФ отнесены к прерогативам президента РФ, являющегося главой Российского государства.

В ст. 87 прямо говорится, что «Государственный совет Республики Дагестан возглавляет исполнительную власть и обеспечивает взаимодействие органов государственной власти Республики Дагестан». В этом качестве Государственный совет был наделен широкими полномочиями. Он назначал должностных лиц на ключевые посты в высших органах государственной власти. Перечень этих должностей определен в ст. 91 Конституции, согласно которой Государственный совет «2) назначает с согласия Народного Собрания Председателя Правительства Республики Дагестан; 3) по предложению Председателя Правительства республики Дагестан образует Правительство Республики Дагестан, вносит в него изменения; 4) представляет Народному Собранию кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда Республики Дагестан, Председателя и судей Верховного суда Республики Дагестан, Председателя и судей Высшего Арбитражного Суда Республики Дагестан, судей местных судов, вносит предложение о кандидатуре на должность Прокурора Республики Дагестан; 8) утверждает по предложению Председателя Правительства Республики Дагестан систему и структуру республи-

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Конституция Республики Дагестан. М. 1994. Ст. 90, 91.

канских органов исполнительной власти»<sup>1</sup>. Помимо всего этого Государственный совет был также вправе вносить кандидатуру на должность руководителя республиканского управления Центрального банка; вводить в соответствии с законом на территории Республики Дагестан или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Народному собранию и т.д.

Положения ст. 91 Конституции конкретизированы в специальном указе Государственного совета Республики Дагестан «О порядке назначения и освобождения руководящих кадров органов власти и управления республики Дагестан», подписанном 16 ноября 1994 г. Помимо назначений на соответствующие должности в собственном аппарате президента, в указе перечислены государственные должности, назначение или утверждение которых так или иначе входят в компетенцию Государственного совета. Это назначение председателя Фонда имущества Республики Дагестан; председателя Комитета по статистике, редакторов республиканских газет, исполнительного директора республиканского Фонда обязательного медицинского страхования, председателя государственной телерадиокомпании «Дагестан» и др. Он представляет к назначению на должность начальника таможенного управления, республиканской налоговой инспекции, директора департамента налоговой полиции РД, управляющего республиканским отделением Пенсионного фонда Российской Федерации, управляющего республиканским отделением Фонда социального страхования РФ, руководителя акционерного общества открытого типа «Дагсвязьинформ» и др.

Определяющая роль в самом Государственном совете принадлежала его председателю. Согласно ст. 92 Конституции «Председатель Государственного Совета Республики Дагестан является главой государства». В развитие этого положения ст. 95 провозглашает, что председатель Госсовета осуществляет руководство деятельностью Государственного совета; представляет Республику Дагестан внутри страны и в международных отношениях; подписывает и обнародует законы, указы и постановления Государственного совета, решает в соответствии с законом вопросы гражданства Республики Дагестан; проводит согласительные процедуры для разрешения противоречий между различными ветвями власти и др. Он наделен правом вето на принимаемые Народным собранием законы, определяет порядок и сроки проведения выборов в Народное собрание республики Дагестан. При этом обращает на себя внимание тот факт, что в Конституции РД не говорится об ответственности Государственного совета перед каким бы то ни было органом государственной власти или народом за положение дел в республике. Вся ответственность за результаты политики в социальной и экономической сферах возлагается на правительство.

Статус, круг прав, полномочий и функций республиканского правительства, а также сферы его ответственности обозначены в гл. 6, ст. 103–111. Оно, как уже говорилось, формируется Государственным советом и слагает свои полномочия при вновь избранном Государственном совете. Согласно ст. 107 правительство осуществляет управление важнейшими сферами общественной жизни – социальной, экономической, финансовой, культурной и др. Что касается главы правительства, то согласно ст. 108 Конституции РД он осуществляет руководство деятельностью правительства; определяет основные направления и программы деятельности правительства и организует работу по их реализации; представляет Государственному совету предложения по системе и структуре органов государственного управления республики; вносит на рассмотрение Государственного совета предложения о составе правительства, внесении в него изменений и др. Он может также вносить кандидатуры для назначения на ряд должностей,

<sup>1</sup> Там же. Ст. 91.

например председателя Фонда имущества РД, председателя Комитета по статистике, редакторов республиканских газет, председателя гостелерадиокомпании «Дагестан»; по согласованию с Государственным советом назначает на должность и освобождает от должности заместителей министров РД, председателей комитетов правительства РД и т.д.

Очевидно, что председатель Государственного совета наделен непропорционально широкими полномочиями, не сравнимыми с полномочиями и прерогативами как парламента, так и правительства. При оценке данной ситуации следует учесть факторы, которые обуславливали необходимость сосредоточения власти в руках главы республики. Речь идет, в частности, об особенностях этнонационального, группового, кланового, клиентелистского характера, которые складывались в условиях переходного периода и высокого уровня системного социального и экономического кризиса, социальной и политической нестабильности. Положение дел усугублялось выходом на политическую арену разного рода национальных движений, часть которых выдвигали радикальные требования вплоть до выхода из состава Республики Дагестан и создания самостоятельных этнократических государственных образований. Это, в свою очередь, подпитывало все возрастающую конфликтогенность в обществе. Эти и другие связанные с ними факторы обуславливали необходимость укрепления властной вертикали, что, в свою очередь, предполагало расширение властных полномочий главы республики и исполнительной власти, зачастую в ущерб законодательной и исполнительной ветви.

Здесь следует затронуть еще один важный аспект. Речь идет о том, что при отсутствии во властной системе второй палаты парламента, которая могла бы служить в качестве органа, обеспечивающего представительство народов республики в структурах высшей власти, Государственный совет как раз рассматривался как институт, состоящий из представителей всех более или менее крупных этносов республики. Как утверждал, например, М.Г. Алиев, «своеобразие Госсовета состоит в том, 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»<sup>1</sup>.

Действительно, в состав Государственного совета входили представители всех 14 основных народов, проживающих в Дагестане. Однако они получали свои должности не в результате волеизъявления соответствующих народов, а от Конституционного собрания, состоящего из 121 депутата парламента и такого же числа членов, избираемых представительными органами местного самоуправления, просто по признаку их национальной принадлежности. Согласно ст. 94 Конституции «Председатель Государственного Совета Республики Дагестан избирается Конституционным Собранием Республики Дагестан путем тайного голосования». Однако формирование самого этого органа во многом находилось под контролем исполнительной ветви власти. Согласно ст. 2 закона Республики Дагестан «О Конституционном Собрании», «Конституционное Собрание состоит из депутатов парламента Республики Дагестан и избираемых представительными органами местного самоуправления с учетом численности и национального состава населения данной территории представителей административно-территориальных образований республики Дагестан»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *Дагестанская правда*. 1995. 15 дек.

<sup>2</sup> Закон Республики Дагестан от 10.06.1994 «О Конституционном собрании» (по сост. на 17.07.2006). Доступ: <http://russia.bestpravo.ru/dagest/data02/tex13987.htm>

Справедливости ради следует отметить, что в ходе обсуждения проекта Конституции ряд политиков и аналитиков предлагали ввести механизм избрания как председателя Государственного совета, так и его членов путем выборов среди каждого из народов, представленных в Государственном совете. «Надо, — говорил, например, член Конституционной комиссии П.С. Телякавов, — если в Госсовете представитель какой-то национальности, то пусть он каким-то образом представляет свою национальность... Он как член Госсовета должен думать о республике, но уж если мы... его по национальному признаку представляем, так давайте его от народа как-то выдвинем... давайте под эгидой Верховного Совета проведем собрание представителей каждого народа». Однако такие предложения у большинства политической элиты республики не нашли поддержку.

При оценке природы и предназначения как властной системы Республики Дагестан, сформированной на основе Конституции 1994 г., так и Государственного совета необходимо учесть, что ключевые позиции в высших эшелонах власти занимали должностные лица бывшей советской партийно-государственной элиты. Так, с принятием новой Конституции и введением новой властной системы бывший заместитель председателя Верховного Совета Дагестанской АССР М.Г. Алиев стал председателем Народного собрания, председатель правительства А.М. Мирзабеков сохранил свой пост. Председателем Государственного совета стал избранный в 1990 г. председателем Верховного Совета республики М.М. Магомедов, хотя это противоречило положению ст. 93 Конституции Республики Дагестан, согласно которой «представитель одной и той же национальности не может быть избран председателем Госсовета на два срока подряд».

Подводя итог проведенному в статье исследованию, можно утверждать, что властная система Республики Дагестан, сформированная на основе Конституции 1994 г., в силу целого комплекса факторов характеризовалась сочетанием демократических и некоторых авторитарных элементов. Следует отметить также и то, что Конституция РД содержала ряд статей, противоречащих Конституции РФ. Эти противоречия в значительной степени были скорректированы в новой Конституции Республики Дагестан, принятой в 2003 г. В соответствии с ней институт Государственного совета, который исчерпал свои функции по формированию новой властной системы, был ликвидирован и заменен институтом президентства, а впоследствии — главы республики.

*LANDA Camille Gazimagomedovich, Dr.Sci.(Pol.Sci), Advisor to the Head of the Republic of Dagestan (kamzes@hotmail.com)*

## PLACE AND ROLE OF THE STATE COUNCIL IN THE FORMATION OF THE POWER SYSTEM OF THE REPUBLIC OF DAGESTAN

**Abstract.** *The article attempts to identify and analyze the role of the State Council as one of the key institutions in the formation of the power system of the Republic of Dagestan. The paper focuses on the place of the State Council in the system of higher organs of state power as a collective head of the republic, and at the same time of the executive power in the period of transition from the Soviet system to political democracy.*

**Keywords:** *Republic of Dagestan, constitution, law, State Council, People's Assembly, parliament, people, democracy, political regime*