

Анжела Курбановна Халифаева
(Дагестанский государственный университет, Machaczkała)

К вопросу об истории бюрократии в Дагестанской Автономной Советской Социалистической Республике (1985–1994)

Во второй пол. 1980-х – первой пол. 1990-х годов в Дагестане, как и в целом в стране, произошли серьезные изменения, которые выразились в следующем:

1) В экономической области – социалистические производственные отношения преобразуются в капиталистические. Осуществляется приватизация, которая означает в основном создание частной капиталистической собственности. В эту собственность превращаются заводы, фабрики, банки, торговые предприятия, земли и т.д.

2) В социальной области – возрождается класс буржуазии: предприниматели, бизнесмены, банкиры и т.п. Рабочий класс, который был ведущей социальной силой общества, вновь превращается в пролетариат – класс, лишенный собственных средств производства и продающий свою рабочую силу капиталистам и государству, становящемуся буржуазным. Часть интеллигенции становится буржуазной, а другая верной принципам коммунизма, социалистической.

3) В политической области – роспуск Советов, превращение социалистического государства в буржуазный тип государства, прекращение деятельности Коммунистической партии Советского Союза, появление оппозиционных партий, многочисленных массовых движений.

4) В идеологической области – коммунистическую идеологию продолжает разделять значительная часть населения. Широко ведется пропаганда антикоммунистической, некоммунистической, буржуазной идеологии.

5) В области национальных отношений, национально-государственного строительства – распад Советского Союза, возрождение национального суверенитета многих народов; превращение союзных республик в суверенные

государства; возрождение национального вопроса, который обострялся; межнациональные конфликты¹.

В феврале 1985 г., после смерти К.У. Черненко, Генеральным секретарем ЦК КПСС стал М.С. Горбачев. Уже на апрельском (1985) Пленуме ЦК КПСС было положено начало глубокому анализу и гласной оценке ситуации в целом по стране. Стратегия выхода страны из трудностей заключалась в ускорении общественного развития. Перестройка стала приобретать реальные и конкретные очертания.

Негативные факты в государстве способствовали падению авторитета и влияния Коммунистической партии на дагестанское общество. Партия постепенно сводила роль Советов к дублированию деятельности партийных организаций: имея аналогичные с Советами структуры, партия вмешивалась в решение вопросов, связанные с законодательными, политическими, культурными, хозяйственными и т.д. задачами. Чаще всего подобные решения принимались совместными постановлениями обкома партии и Совета Министров ДАССР. В течение последних лет существования Коммунистическая партия в стране была разделена на «простых» и «особых», на партию «внутреннюю», сосредоточившую в себе все аппаратные структуры, и «внешнюю» – остальные 19 миллионов рядовых членов, которым была выделена роль статистов. Кризис партии обозначался тем, что она потеряла цель, стратегию, ориентиры².

Постепенно государство ориентировалось на перестройку всего общества. В деятельности партийных, советских, профсоюзных и комсомольских организаций менялись стиль и метод руководства. Намечались тенденции перехода от административно-командных к демократическим методам в работе.

В конце 80-х годов XX в. партийно-государственное руководство взяло курс на развитие рыночных отношений. Закон «Об общих началах предпринимательства в СССР», принятый съездом народных депутатов СССР, должен был обеспечить экономические и правовые условия для развития частного предпринимательства. По стране были разрешены индивидуальная трудовая деятельность и создание кооперативов. Однако отсутствие в экономике государства рыночных механизмов не позволяло раскрепостить частнохозяйственную инициативу. Принятые в конце 1987 г. законы «О кооперации», «О предприятиях» привели к полному развалу плановой экономики. Формирующаяся рыночная экономика преимущественно носила спекулятивный характер, ориентируясь в своей работе на сиюминутную выгоду.

¹ А.М. Халилов, Ш.Б. Магомедов, *Государственное (конституционное) право Республики Дагестан: Учебное пособие*, Machaczkała 1998, s. 54.

² А.Р. Исмаилов, З.М. Амирова, *Новейшая история Дагестана XX век*, Machaczkała 2000, s. 88–89.

Говоря об общественной жизни рассматриваемого периода, следует обратить внимание на факт существования такого явления, как пьянство, которое привлекло внимание на государственном уровне. В мае 1985 г. Были опубликованы Постановления ЦК КПСС «О мерах по преодолению пьянства и алкоголизма», Совета Министров СССР «О мерах по преодолению пьянства и алкоголизма, искоренению самогоноварения», Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении борьбы с пьянством»³.

В декабре 1991 г. руководители трех республик, входивших в состав СССР (России – Б.Н. Ельцин, Украины – Л.М. Кравчук и Белоруссии – С.С. Шушкевич) в Беловежской пуще подписали соглашение, положившее начало развалу СССР, образованию независимых республик. Тем самым были ликвидированы результаты Всесоюзного референдума 17 марта 1991 г., когда подавляющее большинство населения страны высказалось за сохранение СССР.

Основным в осуществлении перехода к рыночным отношениям являлась приватизация государственной собственности. 1 сентября 1991 г. в Совете Министров ДАССР состоялось совещание, которое обсудило вопросы приватизации. Была разработана программа разгосударствления и приватизации предприятий республики на 1991–1993 годы. Основное место в процессе отводилось чековым аукционам, т.е. продаже акций приватизируемых предприятий на открытых торгах за приватизационные чеки. В результате частный сектор экономики должен был стать преобладающим. Если в 1990 году число занятых в сфере частного предпринимательства составляло менее 0,5 %, то в 1997 году этот показатель составил более 25 %.

Следует отметить, что в ходе приватизации собственность в республике многим «хозяевам» досталась практически за бесценок. Например, трикотажную фабрику им. Н. Крупской продавали за 1,5 млн. руб., тогда как средняя квартира стоила 5–6 млн. В Ботлихском районе было продано 11 автомашин и баня, за выручку от их приватизации (7 млн.) можно было купить всего лишь один автомобиль. «Ускоренная приватизация» еще более усилила социальную дифференциацию общества⁴. Либерализация цен, осуществленная в 1992 г., вызвала резкий скачок инфляции. Кризис в промышленности страны, явившийся следствием ошибочных реформ 90-х годов, болезненно проявился в Дагестане в силу особенностей его экономического и политического положения.

С начала 90-х годов в сельском хозяйстве республики расширяется число личных подсобных хозяйств. Для этих целей был организован специальный земельный фонд в сельских и поселковых администрациях

³ Дагестанская правда. 1985, 17 мая.

⁴ А.Р. Исмаилов, З.М. Амирова, *Новейшая история Дагестана XX век...*, s. 119–120.

республики (1992) для расширения личных подсобных и фермерских хозяйств.

В январе 1991 г. проводится денежная реформа, направленная на борьбу с «теневой экономикой», но вызвавшая дополнительное напряжение в обществе.

Таким образом, радикальная реформа общества, начавшаяся в центре в 1985 г., проходила под лозунгами: «гласность», «ускорение», перестройка. Новое движение должно было реформировать существующую систему, но привело к ее разрушению. Реформы вышли из-под контроля их инициаторов. Проблемы, которые намеревались решить реформаторы после 1985 г. (политический плюрализм, создание рыночной экономики), к 1990 г. не были решены⁵.

Политическое развитие: возникновение многопартийности, религиозные объединения, национальные движения. На рубеже 80–90-х годов в Дагестане начала складываться многопартийная система. Министерством юстиции республики было зарегистрировано 36 политических партий, общественно-политических движений и объединений⁶. На 1 января 2000 г. министерством юстиции РД всего было зарегистрировано 820 политических партий, национальных движений, общественных и религиозных организаций, общественных фондов.

Общественные движения и партии левой ориентации представляли 13 объединений, собранных вместе под эгидой Дагестанского отделения Народно-патриотического союза России (ДО НПСР)⁷. Наиболее многочисленной (ок. 15000 членов) оставалась Коммунистическая партия Дагестана. По итогам выборов 2000 г. в Государственную думу РФ (по общефедеральным и партийным спискам) были выбраны два их представителя (С. Решульский и Х. Гамзатова). Этот факт свидетельствует о силе и влиянии Коммунистической партии и других политических организаций левой ориентации в республике.

Правое крыло политического спектра было представлено общественно-политическим объединением «Демократический Дагестан», в который входили несколько партий и движений. Оно выступало за либеральные рыночные реформы, проводивших в стране, за углубление и развитие демократических преобразований в республике.

Одной из партий правых была Исламская партия Дагестана. Идейной основой своей деятельности эта партия считает демократию, опирающуюся на традиционные исламские ценности, а ключевой целью – формирование

⁵ И.А. Исаев, *История государства и права России: Учебник*, Москва 2007, s. 759, 763, 765.

⁶ *Дагестанская правда*. 1991, 19 декабря.

⁷ *Социально-экономическое положение республики Дагестан. 1999 год*, Machaczkała 2000, s. 282–283.

общества, базирующуюся на основе форм организаций современных демократий и традиционного мусульманского мировоззрения⁸.

Новым в развитии исламского фактора явилось распространение в республике воинствующего течения – ваххабизма, которое ставит перед собой цель насильственного изменения общественного и государственного устройства, создания исламского государства на территории Дагестана. Антиконституционная деятельность ваххабистов деструктивно действовала на общественно-политическую ситуацию, угрожала территориальной целостности и единству народов республики. Учитывая это Народное собрание РД на своей сессии в сентябре 1999 г. приняло Закон «О запрете ваххабизма и иной экстремистской деятельности на территории РД». Правительство республики предприняло форсированные действия по реализации данного закона и недопущению экстремистских действий на религиозной почве⁹.

Демократизация общества активизировала деятельность религиозных конфессий. ДУМД является самой влиятельной мусульманской религиозной организацией в Дагестане. По данным Комитета Правительства РД по делам религии, по состоянию на 1 января 2000 г. в республике функционировали 1502 мусульманские мечети, 13 исламских университетов и институтов, 25 филиалов вузов, 121 медресе, 97 начальных примечетских школ¹⁰. Учебные программы школ и вузов разрабатываются местными священнослужителями, а также «импортируются» из-за рубежа. Духовные управления стараются повысить уровень богословских знаний, для чего периодически устраиваются съезды алимов¹¹. Верующим Дагестана созданы необходимые условия для совершения паломничества к святыням.

С появлением плюрализма идей и мнений в обществе в конце 80-х годов XX в. в Дагестане стали зарождаться национальные движения. Создание этого элемента в республике было обусловлено нарастанием трений и проблем в расстановке кадров высшего административно-государственного аппарата, трудностями и ошибками в решении социально-экономического и культурных вопросов конкретных этносов. Наиболее активно проявившими себя в республике политическими образованиями, созданными по этническому признаку были: лезгинское национальное движение «Садвал», лакское – «Гази Кумух», кумыкское – «Тенглик», ногайское – «Бирлик», а также Аварское народное движение и Фронт им. Имама Шамиля.

Таким образом, в целом происходило размежевание общества на демократов, национал-патриотов и коммунистов

⁸ Д. Халидов, *Групповые интересы в политической борьбе*, „Народы Дагестана“ 1998, № 1–2, с. 5–6.

⁹ *История Дагестана с древнейших времен до наших дней. В 2-х томах, т. 2: История Дагестана в XX веке*, Machaczkała 2005, с. 623.

¹⁰ *Социально-экономическое положение республики Дагестан. 1999 год...*, с. 285.

¹¹ А. Малащенко, *Исламские ориентиры Северного Кавказа*, Moskwa 2001, с. 92.

Реформирование структуры государственной власти. Состоявшаяся XIX партконференция (1988) рассмотрела вопросы демократизации: утверждение гласности, участие людей в осуществлении радикальной и экономической реформы. Реформа политической системы была направлена на широкое вовлечение трудящихся в управлении делами государства. А для этого должны были быть созданы реальные условия: изменена избирательная система, реорганизована структура органов власти и управления, обновлено законодательство.

Изменение структуры государственной власти в целом по стране было начато с конца 80-х годов XX в. В СССР было принято решение об утверждении президентского поста. В марте 1990 г. на III Съезде народных депутатов первым президентом СССР был избран М.С. Горбачев. Аналогичные посты вводились в РФ и ее автономных республиках. Единственным субъектом РФ, где это не было сделано, оказался Дагестан. В июне 1992 г. на референдуме на вопрос: «Считаете ли Вы необходимым введение поста президента Республики Дагестан, избираемого всенародным голосованием» 87,93 % принявших участие в голосовании высказались против¹². Эта же позиция подтвердилась и на референдуме в апреле 1999 г., когда против введения поста президента Республики Дагестан высказалось 71,6 % проголосовавших избирателей¹³.

Нежелание подавляющего большинства граждан введения президентского поста в республике объяснялось их опасением, что данное должностное лицо, являясь представителем конкретной национальности, не сможет избежать перекосов в национальной политике в многонациональном регионе, каким всегда является Дагестан¹⁴.

С учетом многонациональной специфики Дагестана, политические партии, общественные организации и движения пришли к единому мнению о целесообразности создания высшего коллегиального органа исполнительной власти в республике – Государственного совета, членами которого являлись представители 14 основных народностей Дагестана. По Конституции 1994 г. Государственный совет возглавлял председатель Государственного совета – глава государства.

В конце 1988 г. Верховный совет СССР принял Закон об изменении в системе выборов в Советы. По данному нормативно-правовому акту избрание народных депутатов должно было проводиться на альтернативной основе. Это была первая в послереволюционную эпоху относительно свободная и относительно демократическая компания, способная обеспечить выбор из нескольких кандидатов. Новые принципы были апробированы весной 1989 г. Депутатами от Дагестана в высший орган власти были избраны народный

¹² *Дагестанская правда*, 1992, 25 июля.

¹³ *Дагестанская правда*, 1999, 8 апреля.

¹⁴ *История Дагестана с древнейших времен до наших дней...*, s. 625.

поэт Р.Гамзатов, доярка А. Дагаева, директор средней школы № 38 г. Махачкалы С. Миронова, председатель правительства республики А. Мирзабеков и др. На дальнейших выборах в Верховный совет РСФСР и ДАССР в среднем на каждый мандат народного депутата ДАССР приходилось более 2-х претендентов. Это было явление заметно новое, не имевшее аналогов в нашей политической практике.

После октябрьских событий (1993) в г. Москве и разгона Верховного совета РФ деятельность Советов народных депутатов всех уровней повсеместно была приостановлена. Были введены институты местной администрации, на должность руководителей глав администраций назначены работающие руководители Советов народных депутатов и их исполнительно-распорядительных органов.

В декабре 1993 г. прошли выборы в Федеральное собрание России. От Дагестана на альтернативной основе в Совет Федерации были избраны М. Магомедов и Р. Абдулатипов, а в Государственную думу Федерального собрания – Г. Гамидов и М. Толбоев. Р. Абдулатипов стал первым дагестанцем, занявшим высокий политический пост сначала Председателя Совета Национальностей Верховного Совета Российской Федерации, а затем заместителя Председателя Совета Федерации Федерального собрания России. На одновременно проводившемся с выборами в Федеральное собрание России референдуме большинство дагестанцев не поддержали проект новой Конституции РФ (79 % из числа дагестанцев, принявших участие в выборах)¹⁵.

Структурные изменения, имевшие место в системе управления, оставались безрезультатными, т.к. были наполнены старым кадровым содержанием. Криминальный капитал набирал силу в недрах административно-командной системы. Начатая при Ю. Андропове борьба с ним, вскоре была остановлена. Дикая коммерциализация охватила даже такие сферы как политика, нравы, культура. Понятие социалистического хозрасчета оказалось в архиве истории. Хозяйственная и административная верхушка при сохранении командных позиций, пользуясь неразберихой под названием «перестройка» ринулись в «черный передел» государственного имущества, скупая за бесценок помещения, оборудование, сырье, обзаведясь всевозможными фирмами и перебрасывая склоченные таким образом суммы на счета различных банков, в том числе зарубежных. Происходило сращивание теневой экономики с правыми демократическими движениями¹⁶.

Разработка и принятие Конституции 1994 г. Разработка проекта новой Конституции Республики Дагестан началась в конце 1991 г. Было первоначально составлено 4 проекта: профессорами З.А. Астемировым, М.А. Казанбиевым, А.М. Халиловым, доц. А.Г. Хавчаевым. С учетом этих проектов к концу августа 1992 г. был сформирован единый проект, основные положения

¹⁵ История Дагестана с древнейших времен до наших дней..., с. 626–627.

¹⁶ А.Р. Исмаилов, З.М. Амирова, *Новейшая история Дагестана XX век...*, с. 107–108.

которого были одобрены Верховным советом, затем съездом народов Дагестана. Проект был опубликован для всенародного обсуждения.

После принятия Конституции РФ 1993 г., названный проект Конституции РД дорабатывался с учетом Конституции РФ. С учетом референдумов, проведенных в Дагестане в июне и декабре 1993 г., в доработанный проект не вошли положения о президентской власти в РД. Доработанный, окончательный проект Конституции РД включал положения о государственном суверенитете РД, верховенстве республиканских законов на территории Дагестана; праве республики приостановить действие федеральных законов, противоречащих суверенным правам и интересам Дагестана.

Доработанный проект Конституции РД был одобрен Верховным советом РД и принят Конституционным собранием РД 26 июля 1994 г.

Конституция РД узаконивает частную, государственную, муниципальную собственность и собственность общественных объединений. Местные органы государственной власти превращаются в органы местного самоуправления, не входящие в систему органов государственной власти. Конституция РД 1994 г. отличается высокой степенью демократизма, учитывая специфические особенности республики:

1. Прежде всего, Конституция закрепляет суверенитет республики, хотя в Конституции РФ, вопреки Федеративному договору, отсутствует положение о суверенитете республики (ст. 1, 4, 64, 65, 66, 70).

2. В Конституции закрепляется национальный суверенитет – право на самоопределение народов Дагестана, национальное равноправие (преамбула, ст. 5).

3. Конституция гарантирует права коренных народов и национальных меньшинств (ст. 5).

4. В Конституции выражается приверженность дагестанского народа к идеалам социальной справедливости, демократии, правового государства. В то же время государство не объявляется правовым государством, поскольку оно, как и РФ, еще не является таковым (преамбула, ст. 1).

5. В Конституции закрепляется более широкий круг обязанностей граждан, чем в Конституции РФ (ст. 55, 58).

6. В механизм государства вводится новый орган государственной власти – Государственный совет. Главой государства считается Председатель Госсовета, на обладающий такими огромными полномочиями, как Президент РФ (ст. 92, 93). Из Конституции вытекает, что некоторые функции главы государства осуществляет также Государственный совет.

Председатель Госсовета может быть отрешен от должности на основании обвинения в нарушении им Конституции РД, законов РД и данной им присяги (ст. 100). В отличие от главы государства РД, Президент РФ может быть отрешен от должности только на основании обвинения в государственной измене или иного тяжкого преступления.

1. Парламент (Народное собрание РД, из 121 депутата) не может быть распущен по решению главы государства. Он может быть распущен Конституционным собранием РД при рассмотрении вопроса об отрешении от должности Председателя Госсовета (ст. 100). Государственная Дума РФ может быть распущена решением одного человека – Президента РФ (в случаях, предусмотренных Конституцией).

2. Парламент (Народное собрание) РД может выразить недоверие не только Правительству, но и члену Правительства (ст. III). При повторном выражении недоверия Правительство РД уходит в отставку. При этом Парламент РД не распускается. Государственная Дума РФ также может выразить недоверие Правительству РФ, но в отличие от правила, установленного Конституцией РД, выражение повторного недоверия не влечет обязательного ухода в отставку Правительства.

3. Конституция РД закрепляет принцип сменяемости судей. Судьи назначаются сроком на 10 лет (ст. 116). Согласно же Конституции РФ судьи несменяемы¹⁷.

Итак, Конституция РД 1994 г. отражает специфические особенности Дагестана, характеризуется демократичностью.

Таким образом, вторая половина 80-х – 90-е годы характеризовались развитием многоукладности в сельском хозяйстве. Политическое развитие в рассматриваемый период характеризовалось постепенной утратой Коммунистической партией монополии на руководство обществом, а также развитием многопартийности, появлением благоприятных возможностей для утверждения плюрализма идей в обществе. С развалом СССР произошел распад командно-административной системы и советского общества в целом. Проблемы возникали из-за коренных ошибок при выборе пути реформирования страны; именно это привело к разрушению промышленного и аграрного потенциала.

¹⁷ А.М. Халилов, Ш.Б. Магомедов, *Государственное (конституционное) право Республики Дагестан...*, s. 62–64.

Streszczenie

Anzela Kurbanowna Chalifajewa

W kwestii historii biurokracji w Dagestańskiej Autonomicznej Socjalistycznej Republice Sowieckiej (1985-1994)

Konstytucja Republiki Dagestan legalizuje prywatną, państwową, komunalną i społeczną własność. Rządowe władze lokalne przekształcają się w organy samorządu terytorialnego. Konstytucja z 1994 r. ma wysoki stopień demokracji, biorąc pod uwagę specyficzne cechy republiki. W drugiej połowie lat 80-tych i 90-tych charakteryzowała rozwój wielokulturowości w rolnictwie. Konstytucja z 1994 r. charakteryzowała się wysokim stopniem demokratyzacji, biorąc pod uwagę sytuację w republice. Rozwój polityczny w badanym okresie charakteryzował się stopniową utratą monopolu władzy partii komunistycznej w kierowaniu społeczeństwem, jak również rozwojem systemu wielopartyjnego, pojawieniem się możliwości powstania i rozwoju idei pluralizmu w społeczeństwie. Wraz z upadkiem ZSRR rozpadł się system przywódczo-administracyjny także sowieckiego społeczeństwa jako całości. Problemy pojawiły się z powodu popełnionych błędów w wyborze sposobów reformowania kraju, które doprowadziły do zniszczenia potencjału przemysłowego i rolnego.

Summary

Angela Kurbanovna Khalifaeva

The question about the history of bureaucracy in the Dagestan Autonomous Soviet Socialist Republic (1985-1994)

Constitution of the Republic of Dagestan legalizes private, state, municipal property and associations property. Local government authorities are converted to local self-governments. The Constitution of 1994 has a high degree of democratism, taking into account the specific features of the republic. Political development in the period under review was characterized by gradual loss of the Communist Party monopoly on the leadership of the society, as well as the development of a multiparty system, the emergence of opportunities for the approval ideas of the pluralism in society. With the collapse of the Soviet Union broke up the command-administrative system and Soviet society as a whole. Problems arose because of mistakes in the choice of indigenous ways of reforming the country; just that led to the destruction of industrial and agricultural potential. With the collapse of the Soviet Union broke up the command-administrative system and Soviet society as a whole. Problems arose because of mistakes in the choice of indigenous ways of reforming the country; just that led to the destruction of industrial and agricultural potential.