К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЕ В СУВЕРЕННОЙ АБХАЗИИ

Дзидзоев В.Д., Горский ГАУ, ВНЦ РАН, Северо-Осетинский государственный университет, г. Владикавказ, Российская Федерация, dzidzoevv@mail.ru

В статье рассматриваются проблемы суверенности и государственности Республики Абхазия. Основной акцент автор делает на Конституцию Абхазии 1994 г. и выделяет роль законодательного органа – Народного Собрания – Парламента Республики Абхазия. Анализируя политико-правовые реформы в молодом независимом государстве Южного Кавказа, автор в целях совершенствования конституционной реформы предлагает отдельные предложения в совершенствование сложного процесса реформирования государственности.

Ключевые слова: Конституция Абхазии, Парламент, Президент, кабинет Министров, законопроект, государство, Российская Федерация, Народное Собрание, Основной закон, ратификация, денонсация, межгосударственный договор, Отечественная война абхазского народа, органы самоуправления.

DOI: 10.21779/2224-0241-2021-38-2-39-43

UDC 342

ON THE ISSUE OF CONSTITUTIONAL REFORM IN SOVEREIGN ABKHAZIA

Dzidzoev V.D., Gorsk State Agrarian University, VSC RAS, SOGU, Vladikavkaz, Russian Federation, dzidzoevv@mail.ru

The article examines the problems of the sovereignty and statehood of the Republic of Abkhazia. The author focuses on the 1994 Constitution of Abkhazia and highlights the role of the legislative body - the People's Assembly - the Parliament of the Republic of Abkhazia. Analyzing the political and legal reforms in the young independent state of the South Caucasus, the author, in order to improve the constitutional reform, proposes separate proposals for the complex process of reforming statehood.

Key words: Constitution of Abkhazia, Parliament, President, Cabinet of Ministers, bill, state, Russian Federation, People's Assembly, Basic Law, ratification, denunciation, interstate treaty, Patriotic War of the Abkhaz people, self-government bodies.

DOI: 10.21779/2224-0241-2021-38-2-39-43

Древний и героический абхазский народ достаточно долго вел национально-освободительную борьбу за свою государственность от любых посягательств на нее. Как известно, в историографии не только Абхазии, но и всего Кавказа имеется достаточно множество научных работ [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9]. Как правило, любые реформы в обществе «с новой силой ставят вопрос об отношении различных общественных сил, политических организаций к государству в силу того, что во все времена существовали управляемые и управляющие органы, функционировала власть, использовавшая и убеждение, и принуждение, а государство представляет собой особую разновидность властвующей организации, в которой властное начало проявляется всегда активно и никогда пассивно» [10]. До принятия Конституции Абхазии 1994 г. законодательный орган республики – Верховный Совет был преобразован в Народное Собрание – Парламент Республики Абхазия (далее – РА). Фактически законодательный орган независимого государства зафиксировал и правовой статус Президента Абхазии как главы государства, кото-

рый возглавляет исполнительную власть – Совет Министров, преобразованный, по Конституции, в Кабинет Министров РА. Таким образом, все законодательные полномочия с 1994 г. стали осуществляться Народным Собранием – Парламентом РА. В Конституции Абхазии в главе 3, которая называется «Законодательная власть», в статье 38 отмечается: «Должности Президента Республики Абхазия, члена Кабинета Министров, официальные посты в государственном аппарате и в органах судебной власти, равно как и занятие любой иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, несовместимы с членством в Парламенте Республики Абхазия. Депутаты Парламента получают за свою работу в Парламенте денежное вознаграждение, выплачиваемое Республикой Абхазия» [11, с. 9]. К этому следует добавить, что Парламент Абхазии из своего состава избирает спикера (руководителя) Парламента, его заместителей, других должностных лиц, а также образует различные комиссии и комитеты. Парламент, как правило, проводит сессии не реже двух раз в год, а его работа определя-

ется регламентом. В статье 44 главы 3 подчеркивается: «Любое решение Парламента требует кворума. Для принятия законодательных актов, за исключением случаев, особо предусмотренных Конституцией, необходимо простое большинство от общего числа депутатов Парламента. При принятии конституционного закона, а также при необходимости квалифицированного большинства требуется голоса двух третей от общего числа депутатов Парламента» [11, с. 10]. Учитывая, что РА строит демократическое правовое государство со всеми правилами и принципами современной цивилизации, необходимо отметить, что в Основном законе государства закреплено положение об обязательном представлении Президенту РА каждого законопроекта, принятого Парламентом. Статья 45 главы 3 предусматривает следующую конституционную аксиому: «Если законопроект подписывается Президентом, то он публикует его в течение 15 дней со дня его принятия Парламентом РА. Закон вступает в силу с момента его опубликования, за исключением случаев, когда более позднее вступление закона в силу устанавливается самим законом».

В случае неодобрения законопроекта Президентом, он возвращает его со своими возражениями в Парламент. Если при повторном рассмотрении законопроект будет принят квалифицированным большинством, то Президент обязан подписать и опубликовать его.

Если законопроект не возвращен Президентом в течение 10 дней после того, как он был ему представлен, таковой законопроект становится законом так же, как если бы он был подписан Президентом. Законопроект не становится законом, если из-за переноса заседания он не мог быть возвращен в Парламент [11, с. 10]. Приведенное конституционное положение, как и многие другие, свидетельствует о правовом характере строительства Абхазского национального суверенного государства. При этом отметим, что законопроекты в парламентах ведущих стран мира, в том числе РФ, ФРГ, Франции, Бельгии и т.д., принимаются аналогичным образом. Здесь молодое суверенное Государство Абхазия следует лучшим традициям строительства правовых демократических государств, опыт которых, применительно к Абхазии, перенимает. Добавим и то, что Президент РА в особых условиях (стихийные бедствия, военные действия и т.д.) имеет право издавать декреты, обладающие силой закона, обязательные к исполнению (ст. 62 гл. 4). В то же время отметим также, что Президент РА находится, как и любой глава демократического и правового государства, под контролем, в первую очередь, Парламента Абхазии, а также широкой общественности молодого суверенного государства. Статья 64 главы 4 гласит: «В случае нарушения Президентом Республики Абхазия данной им присяги, Конституции и законов РА, он может быть отстранен от должности. Такое решение принимается Парламентом РА на основании заключения Верховного Суда РА большинством в две трети голосов от общего числа депутатов Парламента

Республики Абхазия тайным голосованием» [11, с. 17]. Следует подчеркнуть, что Конституция Абхазии 1994 г. отличается исключительной демократичностью и правовым характером. Здесь зафиксированы фактически все концептуальные политико-правовые положения молодого суверенного государства. Так, например, в Конституции указаны возможные отстранения главы государства от должности, а также его отставки либо неспособности по какой-то объективной причине осуществлять полномочия и обязанности руководителя страны. В этом случае, как подчеркивается в статье 66 главы 4, обязанности главы государства переходят к вице-президенту Абхазии. В случае отстранения, смерти, отставки или неспособности Президента и вице-президента осуществлять обязанности Президента таковые переходят к премьер-министру РА. В случае невозможности ни одним лицом из тех, которые перечислены, исполнять обязанности главы государства, таковые переходят к председателю Парламента – Народного Собрания Республики Абхазия [11, с. 10].

Необходимо подчеркнуть, что в Конституции Абхазии 1994 г. большое политико-правовое внимание уделено деятельности Парламента – Народного Собрания, независимого суверенного государства. Заметим, что 23 августа 1995 г. Парламент Абхазии принял Закон «О статусе депутата Народного Собрания – Парламента Республики Абхазия», где четко определен статус депутата, а также организация работы в Народном Собрании – Парламенте Абхазии. Напомним, что до июня 2001 г. Парламент республики пользовался временным Регламентом, а затем был принят настоящий Регламент, по которому он работал до 2 апреля 2002 г., пока депутаты Народного Собрания – Парламента Абхазии не отменили ранее действовавший Регламент. Затем 29 января 2003 г. депутаты Парламента Абхазии опять приняли новый Регламент.

Следует обратить особое внимание на то, что депутаты Парламента Абхазии многие годы работали над политико-правовой реформой, которая потребовала принятия новых законов, в том числе и конституционных. Кроме того, депутатам пришлось внести соответствующие изменения и дополнения в действующие на территории независимой РА законы. Так, первый президент РА и первый вице-президент в соответствии с Конституционным законом (26 ноября 1994 г.) «О порядке введения в действие Конституции Республики Абхазия» были избраны Народным Собранием – Парламентом Республики Абхазия. Подчеркнем и то, что правовой статус Президента Абхазии расписан в Конституции Абхазии (ст. 53), где подчеркивается: «Полномочия Президента Республики Абхазия не могут быть использованы для изменения конституционного строя, роспуска или приостановления деятельности других законно избранных органов государственной власти» [11, с. 16]. Кроме того, Президент РА издает также указы и распоряжения в пределах своих политико-правовых полномочий,

которые имеют обязательную силу на всей территории государства. В Конституции РА также подчеркивается, что решения Президента республики, не соответствующие Основному закону государства, а также другим законам Абхазии, могут быть отменены решением Верховного Суда РА. В период чрезвычайного положения, других общественно-политических и военных катаклизмов Президент РА имеет право издавать декреты, обладающие силой закона и обязательные к немедленному исполнению. В этом случае, по Конституции Абхазии 1994 г. (статья 62 главы 4), необходимо об этом немедленно поставить в известность Парламент РА [11, с. 14]. В соответствии с конституционными законами РА в октябре 1999 г. были проведены первые всеобщие, равные и прямые выборы Президента РА, по итогам которых Президентом республики был избран известный ученый-гуманитарий, профессор, политик и общественный деятель В.Г. Ардзинба. Одновременно с ним был избран вице-президент Р.А. Хаджинба, впоследствии ставший Президентом Абхазии. Анализируя конституционную реформу в Абхазии, подчеркну, что Кабинет Министров республики продолжительное время работал в отсутствие закона, определяющего роль и основные его полномочия. Проблема осложнялась тем, что статьи Конституции Абхазии, где упоминается об исполнительной власти, не давали четкого политико-правового представления о роли и значении этого важнейшего органа власти. Такое положение создавало большие трудности в работе Кабинета Министров. Именно из-за этого в 1996г. был принят Конституционный закон – «О Кабинете Министров – Правительстве Республики Абхазия» [12]. Этот закон способствовал тому, чтобы четче определить структуру, полномочия Кабинета Министров, а также порядок его формирования и деятельности. При этом отмечу и то, что разносторонняя деятельность Кабинета Министров Абхазии постоянно находится в процессе совершенствования. К качественному улучшению работы Кабинета Министров Абхазии следует отнести и то, что Президент Республики Абхазия самостоятельно назначает Премьер-Министра и формирует состав Кабинета Министров суверенного государства. При этом Кабинет Министров несет ответственность, по Конституции Абхазии, за свою работу перед Президентом Абхазии.

Анализируя Конституцию Абхазии 1994 г. и конституционную реформу в целом в молодом независимом государстве Южного Кавказа, необходимо хотя бы коротко остановиться на внешне-политических проблемах и международном сотрудничестве. В статье 53 Конституции Абхазии подчеркивается, что Президент РА определяет основные направления внешней политики государства. Однако в той же Конституции отмечается, что и Народное Собрание – Парламент рассматривает принципиальные внешнеполитические вопросы. В Регламенте Парламента Абхазии имеются четкие указания о порядке ратификации и денонсации международных договоров РА. Здесь же имеются

конституционные положения о международном, межпарламентском сотрудничестве. Это свидетельствует о том, что внешнеполитические вопросы касаются не только Президента РА, но и народных избранников. Ратификация и денонсация межгосударственных договоров РА отнесены к ведению Народного Собрания – Парламента. Здесь важно подчеркнуть, что в законодательстве РА нет четких установок, которые бы определяли порядок ратификации и денонсации межгосударственных договоров. В этой связи необходимо подчеркнуть наличие определенных изъянов в системе законодательства суверенной Абхазии, где отсутствует специальный Закон «О международных договорах Республики Абхазия», который необходимо разработать и принять. Заметим и то, что в некоторых европейских демократических государствах, например, в Польше, Германии, Австрии и др., аналогичные вопросы решаются по конституциям этих стран. Логично предположить, что речь идет о договорах, после подписания которых наступает необходимость принятия новых законов, отвечавших всем вызовам безопасности РА. При этом новые законы не должны ущемлять права и свободы человека и гражданина любой национальности, возраста и вероисповедания. Возникает еще один актуальный вопрос, решение которого зависит не только от Республики Абхазия, но и от Грузии, ее сторонников, одним словом, мирового сообщества цивилизованных государств, которые в большинстве своем еще не торопятся с признанием суверенитета РА. Небольшим утешением могут быть различные договоренности с субъектами Российской Федерации на юге страны. Имеются в виду договоры о дружбе и сотрудничестве с Республикой Татарстан (1994), Республикой Адыгея (1996), Краснодарским краем (1997), Кабардино-Балкарской Республикой (1999) и др. Необходимо подчеркнуть, что во время Отечественной войны Абхазии против Грузии в 1992–1993 гг. из этих республик Российской Федерации сотни отчаянных и мужественных парней сражались на стороне абхазского народа, проявив не только смелость и отвагу, но и способность искренне сопереживать трагедии абхазского народа. Кроме того, в войне против Грузии принимали участие на стороне Абхазии многие добровольцы из Дагестана, Чечни, Ингушетии, Северной и Южной Осетии, Краснодарского и Ставропольского края и т.д. Некоторые из них были награждены высшей воинской наградой Абхазии – званием Герой Абхазии. Среди них представители многих коренных народов Северного Кавказа, а также казаки, русские, украинцы и представители других народов. Заметим, что более всего Героев Абхазии за подвиги на фронтах Отечественной войны абхазского народа 1992–1993 гг. было среди представителей адыгских народов, особенно кабардинцев. Это – Гена Карданов, Ибрагим Науржанов, Аслан Мирзоев и особенно министр обороны РА Султан Сосналиев, полковник советской армии, ставший генерал-лейтенантом РА. Его заслуги в разработке важнейших военно-стратегических планов Воору-

женных сил Абхазии в период Отечественной войны абхазского народа 1992–1993 гг. трудно переоценить. Подчеркнем и то, что в республиках Северного Кавказа, в первую очередь, в адыгоязычных (Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская Республики, а также Республика Адыгея) проживают сотни тысяч близких в этническом плане родственников абхазского народа. Этот фактор, который не учли грузинские агрессоры, развязав войну против Абхазии в 1992 г., стал одним из главных в массовом добровольческом движении на Северном Кавказе в период Отечественной войны абхазского народа 1992–1993 гг.

По законам Абхазии порядок ратификации международных договоров и соглашений предусматривает, что международный договор РА, подлежащий ратификации, вносится Президентом РА в Народное Собрание – Парламент вместе с проектом закона о его ратификации, а также пояснительной запиской. Руководитель Парламента обязан оповестить депутатов о необходимости ратифицировать международный договор, соблюсти все предусмотренные факторы данного действия, вплоть до формальностей, и только затем направить все материалы в комитет по межпарламентским и внешним связям Народного Собрания – Парламента РА. Если договор с каким-либо государством считается актуальным или особо актуальным, то руководитель Парламента может рекомендовать направить материалы и в другие комитеты и комиссии, чтобы и там внимательно и всесторонне ознакомились с важным документом. Согласно Конституции Абхазии комитет Народного Собрания – Парламента Абхазии имеет право проводить слушание материалов, касающиеся договора и представленные депутатом на ратификацию. При этом депутаты вправе не только высказываться по той или иной позиции, но и глубоко вникать (в зависимости от профессиональной подготовки и желания разобраться в сути документа) в содержание. Народные избранники имеют право не только одобрять, но и подвергать критическому анализу любой договор. Комитет по межпарламентским и внешним связям после тщательного анализа содержания договора представляет письменное заключение Народному Собранию – Парламенту, а также проект закона о ратификации. Отметим и то, что заключение комитета может быть как одобрительным, так и отрицательным. Таким образом, Парламент РА принимает закон о ратификации международного договора. Примерно в таком же ракурсе решается Народным Собранием – Парламентом Абхазии проблема денонсации международных договоров. В этой связи необходимо отметить, что, например, в РФ в 1995 г. бы принят Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации». Народное Собрание – Парламент Абхазии, в отличие от российских коллег, не характеризует и не уточняет смысловую нагрузку денонсации («прекращение» или «приостановление действия»). Подчеркнем, что Народное Собрание – Парламент Абхазии имеет право

заключать договоренности с парламентами других государств, а также международными парламентскими организациями. Народные избранники Абхазии также могут принимать программы сотрудничества с парламентами других государств, проекты которых, как правило, проходят подготовку в Комитете по межпарламентским и внешним связям, с учетом различных точек зрения, которые могут быть высказаны депутатскими фракциями. Известно, что в последние годы в силу объективных причин растет авторитет международных и межпарламентских организаций. Вместе с этим растет и авторитет Народного Собрания – Парламента Абхазии. Сказанное подтверждается тем, что парламентские делегации некоторых государств (Российской Федерации, Венесуэлы, Никарагуа, Науру, Сирийской Арабской Республики и др.) регулярно посещают РА и ее Парламент, как высший законодательный орган молодого суверенного государства. В то же время депутаты Народного Собрания – Парламента Абхазии часто выезжают за пределы своего государства по приглашению своих иностранных коллег. Таким образом, не только укрепляются межпарламентские связи между различными государствами, но и «пробивается тяжелая дорога» на пути к признанию независимости Абхазии. Обратим внимание и на то, что депутаты Народного Собрания – Парламента Абхазии принимают решения об административно-территориальных изменениях на территории суверенного государства. С нашей точки зрения, здесь имеются некоторые правовые недоработки. Так, логичнее представляется, чтобы до обсуждения в Народном Собрании – Парламенте менять что-либо в административно-территориальном плане или нет, проблема должна быть внимательно рассмотрена местными органами самоуправления, границы между которыми подлежат изменению или корректировкам. По нашему убеждению, органы местного самоуправления должны обосновать необходимость изменения границ, обосновать такую позицию, описать новые границы и т.д. Другими словами, местные органы самоуправления должны быть наделены большими полномочиями в этих вопросах, включая составление карт местностей. В случае больших полномочий у местных органов самоуправления появляются возможности заключения соглашения об изменении административных границ. В этом случае такое обоснованное соглашение с конкретными выводами и рекомендациями можно было бы передавать уже Народному Собранию – Парламенту РА.

Анализ конституционной реформы в РА как суверенного государства включает многие стороны общественно-политической, правовой и духовно-нравственной жизни абхазского народа. Он охватывает не только вопросы, затронутые в настоящей статье, но и многие другие, например, назначение и освобождение должностных лиц, вотум недоверия отдельным членам Кабинета Министров Абхазии, объявление амнистии гражданам Абхазии, назначение выборов Президента РА, выдвиже-

ние обвинения против Президента Абхазии для отрешения его от должности, принятие решения о правомерности наведения чрезвычайного положения в РА, решение вопроса о неприкосновенности депутатов Парламента, избрание членов Центральной избирательной комиссии РА и т.д. Перечень этих актуальных вопросов свидетельствует о правовом характере жизни граждан Абхазии, которые избрали суверенный путь развития своего государства. В настоящей статье, которая, разумеется, не

претендует на исчерпывающие ответы на сложные вопросы о роли Народного Собрания – Парламента Абхазии в правовой и общественно-политической жизни граждан молодого суверенного государства Южного Кавказа, лишь в общих чертах указаны основные ориентиры их политико-правовой жизни. В то же время даже из этой небольшой по объему статьи явствует, что суверенная Абхазия идет по самостоятельному политико-правовому государственному пути.

Литература

1. История Абхазии: учебное пособие. Сухум, 1986.
2. *Анчабадзе Г.З.* Вопросы грузино-абхазских отношений. Тбилиси, 2011.
3. *Марахуба И.Р.* Абхазия: прошлое и настоящее (очерки, документы, материалы). Акуа (Сухум), 2007.
4. *Бгажба О.Х., Лакоба С.З.* История Абхазии с древнейших времен до наших дней. Сухум, 2007.
5. *Сагария Б.Е.* Национально-государственное строительство в Абхазии (1921–1931 гг.). Сухум, 1970.
6. *Захаров В.А., Лаквитав А.Б.* Правовые аспекты грузино-абхазского и грузино-осетинского конфликтов. М., 2010.
7. *Ачугба Т.А.* К обоснованию государственной независимости Абхазии. Сухум, 2002.
8. *Ачугба Т.А.* О национальном составе Абхазии: II половина XIX–XX вв. Сухум, 1999.
9. *Дзидзоев В.Д.* Проблемы и перспективы суверенитета молодых государств (на примере Абхазии и Южной Осетии). Владикавказ, 2019.
10. *Комаров С.А.* Общая теория государства и права. 7-изд., испр. и доп. М., 2008.
11. Конституция Республики Абхазия. Сухум, 1994.
12. Сборник законодательных актов Республики Абхазия. Сухум, 1996. №6.

References

1. Istoriya Abkhazii: uchebnoe posobie. Sukhum, 1986.
2. *Anchabadze G.Z.* Voprosy gruzino-abkhazskikh otnoshenii. Tbilisi, 2011.
3. *Marakhuba I.R.* Abkhaziya: proshloe i nastoyashchee (ocherki, dokumenty, materialy). Akua (Sukhum), 2007.
4. *Bgazhba O.Kh., Lakoba S.Z.* Istoriya Abkhazii s drevneishikh vremen do nashikh dnei. Sukhum, 2007.
5. *Sagariya B.E.* Natsional'no-gosudarstvennoe stroitel'stvo v Abkhazii (1921–1931 gg.). Sukhum, 1970.
6. *Zakharov V.A., Lakvitava A.B.* Pravovye aspekty gruzino-abkhazskogo i gruzino-osetinskogo konfliktov. M., 2010.
7. *Achugba T.A.* K obosnovaniyu gosudarstvennoi nezavisimosti Abkhazii. Sukhum, 2002.
8. *Achugba T.A.* O natsional'nom sostave Abkhazii: II polovina XIX–XXvv. Sukhum, 1999.
9. *Dzidzoev V.D.* Problemy i perspektivy suvereniteta molodykh gosudarstv (na primere Abkhazii i Yuzhnoi Osetii). Vladikavkaz, 2019.
10. *Komarov S.A.* Obshchaya teoriya gosudarstva i prava. 7-izd., ispr. i dop. M., 2008.
11. Konstitutsiya Respubliki Abkhaziya. Sukhum, 1994.
12. Sbornik zakonodatel'nykh aktov Respubliki Abkhaziya. Sukhum, 1996. №6.

*Поступила в редакцию 19 марта 2021 г.
Received 19 March, 2021*