

*РЕЦЕНЗИИ,
ИНТЕРВЬЮ,
ОБЗОРЫ,
КОММЕНТАРИИ*

УДК 342

М.А. Митюков

кандидат юридических наук, профессор
Заслуженный юрист Российской Федерации
председатель Комиссии
при Президенте Российской Федерации
по реабилитации жертв политических репрессий
г. Москва, Российская Федерация

А.В. Безруков

доктор юридических наук, доцент
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин
Сибирского юридического института МВД России
г. Красноярск, Российская Федерация
E-mail: abezrukov@bk.ru

**«ПЕРВЫЙ ШАГ» К РАЗВИТИЮ НОВЫХ ФЕДЕРАТИВНЫХ
ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ (НАЧАЛО 90-Х ГГ.):
РАЗМЫШЛЕНИЯ СПУСТЯ ДЕСЯТИЛЕТИЯ**

(продолжение беседы)¹

Аннотация: в публикуемом диалоге с известным российским конституционалистом и политическим деятелем профессором М.А. Митюковым рассматриваются основные направления осуществления федеративных преобразований в России в первой половине 1990-х гг. Особое внимание обращено на преобразования автономных областей в республики в составе Российской Федерации на материалах о Хакасии и первую незавершенную попытку реформирования в ней органов государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: Российская Федерация, Конституция РФ, федерализм, субъекты Российской Федерации, республика, край, автономная область, Хакасия, реформа органов государственной власти и местного самоуправления.

А.В. Уважаемый Михаил Алексеевич, продолжая наш диалог, давайте остановимся на том, как в новых республиках (на

¹ См.: Митюков М.А., Безруков А.В. «Первый шаг» к развитию новых федеративных отношений в России (начало 90-х гг.): размышления спустя десятилетия (продолжение беседы) // Личность. Право. Государство. – 2017. – № 4. – С. 213-243.

примере Хакасии) в 1992-1994 гг., проходило реформирование государственных и местных органов власти?

М.А. Благодарю Вас Андрей Викторович за готовность продолжить диалог, а редакцию журнала и читателей за проявленный интерес к обсуждаемой теме. Общий закон о порядке преобразования автономных областей в республики исходил из действующей тогда российской Конституции и предусматривал для них не только «советские» идеализированные наименования, но и прежнюю систему органов, свойственных бывшим автономным республикам в России. Поэтому в декабре 1991-начале 1992 гг. в них были избраны верховные советы во главе с председателями, образованы советы министров и т.д. Но уже в то время, в некоторых из республик под влиянием преобразований в российском центре, начался процесс реформирования органов власти. В частности, в Адыгее в начале 1992 г. избирается глава исполнительной власти (президент), образуется правительство, изменяется порядок назначения и деятельности глав администраций. Республики.

Реформирование органов государственной власти и местного самоуправления в новых республиках осуществлялось с различной скоростью. Особенно, это касалось законодательного (представительного) органа государственной власти. Некоторый импульс интенсификации этому процессу придал Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября № 1400. В той же Адыгее, например, Верховный Совет был преобразован в Законодательное

Собрание (Хасэ) – Парламент Республики, действующий на основе принципа разделения государственной власти¹.

А.В. Чем-то был отличен хакасский опыт? Какие события развивались в республике?

М.А. После сентябрьско-октябрьских событий 1993 г. на девятой сессии в середине октября Верховный Совет РХ определялся в вопросе своего дальнейшего существования, а также местных Советов, будут ли они выполнять указы Президента и распоряжения федеральных органов власти или продолжают строительство «светлого будущего» теперь уже в отдельно взятой республике. Инициативу проведения реформ в Хакасии взял в свои руки Председатель Верховного Совета В.Н. Штыгашев. В его докладе на сессии «О мерах по предупреждению политического кризиса и реформировании органов государственной власти и управления в Республике Хакасия» прозвучала точка зрения, убежденного поборника всевластия Советов, на происходящие события. Как и прежде, политический кризис в стране В.Н. Штыгашев связал с Указом Президента № 1400 и только, говорил о том, что насильственным путем приостановлена деятельность двух ветвей власти – законодательной и судебной, что Совет Федерации практически утратил свое значение и нужен был Президенту, как ширма. Субъектам Федерации, по словам Штыгашева, нужно рассчитывать только на свои силы. Он высказался за «глубокое

¹ См.: Становление государственности Адыгеи. Очерки и документы конституционного строительства (1989-2001). Т. 2. – Майкоп: АГУ, 2001. С. 142-144.

реформирование органов государственной власти и управления республики, в которой мы все живем».

«Хотя мне, да и многим народным избранникам, писала тогда О.В. Ширковец, так и осталось непонятным то, как может Президиум Верховного Совета Республики Хакасия, который стоит на откровенно антиреформистских позициях ... готовить документы о реформировании органов государственной власти? Это ведь противоречит здравому смыслу. Похоже, это обстоятельство «инициаторов» реформ в Хакасии не особо волнует. Главное – провести реформы так, чтобы выжить самим, сохранить на ответственных постах своих людей. Чем сегодня и озабочена номенклатура Хакасии». Но более определенно депутаты высказались за проведение досрочных выборов в органы представительной власти республики и местного самоуправления. В сроки не позднее марта 1994 г. в Хакасии должны состояться эти выборы.

Председатель постоянной комиссии по вопросам законодательства Н.И. Сайбараков выступил по вопросу «О проекте Закона Республики Хакасия «О внесении дополнения в Декларацию Республики Хакасия в составе Российской Федерации «Об основных правах, полномочиях и обязательствах Республики Хакасия в составе Российской Федерации». И предложил от имени Президиума Верховному Совету утвердить законопроект: «Внести в Декларацию Республики Хакасия в составе РФ... дополнительную статью 31 следующего содержания: «В период политического и государственного кризиса в РФ на территории Республики Хакасия допускается возможность приостановления

действия федеральных законов, противоречащих Декларации Республики Хакасия и законам Республики Хакасия». Но многие депутаты (Р. Цыкало, О. Жуганов, В. Логинов, В. Беккер, А. Итекбаев, Н. Булакин) эти, по выражению докладчика «корректные дополнения», восприняли как чисто сепаратистские, направленные на развал России и выход из Федерации. «На сей раз, писала О.В. Ширковец, на сессии голос разума возобладал, и очередной сюрприз Президиума был снят с рассмотрения»¹.

По свидетельству М. Логиновой, инициативу Сайбаракова разнообразило и предложение депутата А.И. Сунчугашева о том, чтобы в декабре провести «опрос народного мнения» на предмет избрания Президента Республики Хакасия². Очевидно, что этот депутат высказал «затаенную мысль» определенных кругов местной элиты: учредить институт президента по образцу некоторых других республик. Интересно об этом писала в начале 1994 г. Н. Пачегина, московская журналистка, посетившая Хакасию и общавшаяся со В.Н. Штыгашевым и его пресс-секретарем В.Г. Брюзгиным. Прочитав ее дословно: «Идея избрания президента республики, которая, кстати, без особого энтузиазма воспринимается Верховным Советом Хакасии, тем не менее, занимает умы хозяев этой земли. Хакасы, составляющие всего 11,8 процента (около 63 тыс. человек) всего населения, страстно желают этого, хотя вероятность того, что среди 80-процентного

¹ См.: Ширковец О. Незачем Вам, Владимир Николаевич, ложиться на рельсы / О. Ширковец // Абакан. 1993. 15 окт.

² Логинова М. И так: страсти по депутатам или послесловие к сессии / М. Логинова // Республика. – Абакан, 1993. 23-29 окт.

русского населения не найдется достойных кандидатов на этот пост, очень невелика. Нынешний Председатель ВС РХ Владимир Штыгашев, напротив, уверен, что его авторитет достаточно высок. И у него, кажется, есть основания для этого. Политика активного противостояния республиканских руководителей традиции «колониального» отношения Центра к Южной Сибири встречает здесь поддержку среди хакасского и русского населения»¹. Весьма остро на эту публикацию откликнулись в демократической прессе: «вряд ли достаточно опираться на прогнозы, услышанные от нашего председателя ВС и его пресс-секретаря... Ответ здесь могут дать лишь, во-первых, всенародный референдум о целесообразности президентской формы республики в Хакасии, и, во-вторых, (если большинство выскажется за это) – всенародные же прямые выборы главного должностного лица. Все остальное – от лукавого»².

Радикальную точку зрения по этому вопросу высказывал тогда обозреватель газеты «Гражданин» Б. Выхин: «Говорят, что в ВС и Совмине Хакасии без энтузиазма встречается идея избрания президента. Это не совсем так. До октября 1993 г., до Указа № 1400 ... мысль об избрании собственного президента призраком бродила по коридорам власти. Назывались и возможные кандидаты из числа деятелей Совмина и из предпринимательской среды»³.

¹ Пачегина Н. Хакасия: взгляд со стороны. Край нетронутых памятников живет без Президента и Конституции / Н. Пачегина // Независимая газета. 1994. 29 янв.

² Гордеев В. Независимая «клюква» / В. Гордеев // Абакан. 1994. 18 февр.

³ Выхин Б. Время хакасского зстоя / Б. Выхин // Южно-сибирский вестник (далее – ЮСВ). 1994. 9 апр.

А.В. Как отреагировало на эти события руководство и парламент региона?

М.А. В связи с Указом Президента от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и Обращением его к гражданам России, Верховный Совет РХ 12 октября 1993 г. принял Постановление № 249-10 «О мерах по реформированию органов представительной государственной власти и управления, местного самоуправления в Республике Хакасия», направленное, как он обосновывал, «на ликвидацию противостояния представительной и исполнительной ветвей федеральных органов власти, на выход из политического кризиса».

Этим актом он признал необходимым проведение в Республике Хакасия реформы органов государственной власти и управления, местного самоуправления и их досрочного переизбрания. Поручил Президиуму и постоянным комиссиям Верховного Совета Республики Хакасия в месячный срок подготовить и после всестороннего обсуждения внести на рассмотрение Верховного Совета в декабре 1993 г. проекты законов Республики Хакасия:

- о новых представительных (законодательных) и исполнительных органах государственной власти Республики Хакасия и порядке их избрания;

- местных (районных, городских, городских в районах, сельских, поселковых) представительных и исполнительных органах власти в Республике Хакасия и порядке их избрания;

- о гарантиях социальных, трудовых и иных прав народных депутатов и сотрудников реформируемых представительных и исполнительных органов власти.

А затем Верховный Совет обязался провести досрочные выборы в представительные органы государственной власти и местного самоуправления РХ не позднее марта 1994 г. На период до формирования новых представительных и исполнительных органов государственной власти, местного самоуправления объявлялось, что продолжают функционировать ныне действующие органы государственной власти и управления и местного самоуправления в соответствии с законами Российской Федерации и Республики Хакасия.

Доктор философских наук, главный редактор газеты «Хакас чирі Г.Г. Котожеков одним из первых тогда, предложил свою концепцию проекта высшего представительного (законодательного) органа власти Республики Хакасия¹.

В ее основу, правда, была заложена уже известная идея А.С. Асочакова-А.Ф. Трошкина-В.Н. Штыгашева, идея двухпалатного парламента республики, но обосновываемая теперь ссылкой на аналогию с устройством Федерального Собрания РФ, а также на проекты некоторых республик в составе Российской Федерации (например, Республики Саха (Якутия).

¹ Котожеков Г.Г. Республиканское Собрание – Республиканская Дума – Хуралтай / Г.Г. Котожеков // Хакасия. 1993. 28 сент.

Высшим представительным и законодательным органом государственной власти Республики Хакасия предлагалось Республиканское Собрание – Хуралтай, состоящее из верхней и нижней палат в количестве 44 депутатов.

Верхняя палата – «Совет Республики», состоящая из 22 депутатов, должна избираться по мажоритарной системе и одномандатным территориальным округам, соответствующим административно-территориальному делению республики (району, городу республиканского подчинения). При этом каждый район, город республиканского подчинения независимо от численности избирателей имел право избрать двух депутатов в Совет Республики, т.е. в каждом районе и городе республиканского подчинения должны формироваться два избирательных округа по выборам в палату. Это, по мнению автора концепции, позволило бы учесть, во-первых, интересы каждого района и республиканского города, а, во-вторых, соблюсти принцип демократии.

Нижняя палата – Дума представителей, также состоящая из 22 депутатов, должна избираться по одномандатным территориальным округам, но в отличие от Совета республики, формируемых строго по численности избирателей. При этом в законе о формировании округов оговариваются допустимые пределы численности округов (плюс-минус 5-7 тысяч избирателей), чтобы обеспечить возможность образования округов в пределах каждого района.

В соответствии с этой концепцией Совет республики должен принимать республиканский бюджет, утверждать на совместном

заседании двух палат конституционные законы, подготовленные нижней палатой Республиканского собрания – Хуралтая. Также совместно с нижней палатой формировать Правительство республики, давать согласие на назначение прокурора республики, председателей Верховного суда и Арбитражного суда. Совет республики мог бы налагать «вето», если как-то ущемляются интересы районов или городов при принятии законов или бюджета. Для этого, на взгляд автора, достаточно 1/3 голосов депутатов верхней палаты.

А.В. А как должны формироваться и на какой основе работать палаты регионального парламента? В чем-то проявляются особенности статуса депутата?

М.А. Согласно предлагаемой концепции депутаты Совета республики действуют на непостоянной основе, а Дума представителей – на постоянной профессиональной основе. Поэтому депутаты этой палаты концентрируют свою деятельность на разработке законов республики и текущих законодательных актах, утверждают постановления Правительства нормативного характера и издают законодательные акты, касающиеся экономического, социального развития республики. Дают согласие на назначение или освобождение министров, председателей Госкомитетов и других должностных лиц, а также судей всех уровней, кроме республиканских. Прерогативой палаты является контроль за исполнением законов. На совместном заседании избирается Председатель Хуралтая – Республиканского собрания, а также его

заместитель, который по должности должен быть председателем нижней палаты – Думы представителей.

Немаловажно в законе о будущем Хуралтае – Республиканском собрании – было обозначить права избирателей на выдвижение кандидатов в депутаты и права самих кандидатов. Без сомнения, считал Г.Г. Котожеков, правом выдвижения кандидатов в депутаты должны обладать граждане республики, имеющие избирательное право, а также трудовые коллективы и общественные организации (движения, партии и т.д.). Однако ввиду того, что в Хакасии не сформировались самостоятельные республиканские партии, на его взгляд, необходимо отказаться от списочной системы кандидатов, формируемых избирательными объединениями, блоками партий и движений.

Депутатом в Совет республики может быть избран гражданин не моложе 25 лет, а в Думу представителей – не моложе 21 года, проживающий на территории Хакасии не менее 5 лет до подачи заявки на участие в выборах.

И наконец, по концепции, название высшего представительного органа власти республики должно отражать национальную специфику и состоять из двух равнозначных понятий – Республиканское собрание (или Государственная Дума на русском языке) и Хуралтай на хакасском языке.

Я тогда записал в своем дневнике: «Что касается названия республиканского парламента, то оно не вызывает каких-либо замечаний. Но «федерализация» районов и городов для создания одной

из его палат – Совета республики – нонсенс, который далек от «соблюдения принципа демократии», как бы этого не утверждал Котожеков.

В условиях Хакасии подобная концепция была бы несомненно направлена на этнократизацию республики и сохранение преимуществ для нынешней бюрократии, опирающейся на аграрную верхушку. Суть концепции – преимущества меньшинству. Смещение функций палат, фактическое господство верхней над нижней палатой. Думе – роль законоподготовительной комиссии. Концепция ущербна и антидемократична».

А.В. Как Вы знаете, на сегодня идея двухпалатного парламента в регионах «канула в лету». Какие аргументы приводились в ее пользу, нужна ли была ее реализация тогда и сейчас?

М.А. Надо отметить, что идею двухпалатного парламента для РХ последовательно «внедрял» тогда в сознание избирателей и центра ряд народных депутатов, особенно из числа руководства Верховного Совета республики. В стенографическом отчете, например, Всероссийского совещания народных депутатов местных Советов, проведенного в Москве 9 апреля 1993 г., опубликован текст непроизнесенного выступления Л.И. Аёшиной, председателя Комиссии Верховного Совета Хакасии по работе Советов, общественных объединений и межнациональным отношениям. Она обращала внимание на недостаточное, по её мнению, представительство лиц коренной национальности в Верховном Совете (13 из 99 депутатов) и его Президиуме (3 из 12 членов) и ставила

вопрос о необходимости избрания двухпалатного Верховного Совета Хакасии или же – наличия квотности для избрания депутатов коренной национальности¹.

23 ноября «Хакасия» опубликовала четыре законопроекта о реформировании представительной (законодательной) власти в РХ, внесенных Президиумом Верховного Совета РХ на рассмотрение предстоящей сессии Верховного Совета Республики:

1) Проект прокурора РХ А.И. Крутикова предлагал в качестве высшего представительного и единственного законодательного органа – однопалатное Народное Собрание Республики Хакасия, состоящего из 21 депутата, избираемых на 4 года по мажоритарной системе. НС избирал своего председателя, назначал председателя Совета Министров, утверждал и изменял по его представлению состав Совета Министров РХ. Этот проект гарантировал, что в округах компактного проживания коренного населения число избирателей в расчете на один депутатский мандат может быть уменьшено за счет увеличения этого числа по другим округам, но не более чем на 15 процентов.

2) Проект первого заместителя председателя Верховного Совета РХ Н.Г. Булакина являлся усовершенствованной версией предыдущего проекта. Основные его концептуальные особенности:

- Народное Собрание РХ предполагалось однопалатным;
- предусматривалось всенародное избрание главы исполнительной власти – Председателя Совета Министров РХ;

¹ Всероссийское совещание народных депутатов местных Советов (Москва, 9 апреля 1993 г.): стенограф. отчет. – М., 1993. С. 45-46.

- число работающих на постоянной (профессиональной) основе депутатов НС ограничивалось шестью.

3) Проект народного депутата РХ Р.И. Цыкало - высший представительный и единственный законодательный однопалатный орган в РХ именовал Государственным Советом. Председатель ГС объявлялся высшим должностным лицом Республики Хакасия. Председатель Кабинета министров утверждался Государственным Советом. К его же ведению предполагалось отнести назначение министров и их заместителей.

4) Проект рабочей группы Президиума Верховного Совета РХ в большей мере отражал чаяния правящей в Хакасии элиты: двухпалатное Народное Собрание (Хуралтай) по 22 депутата в каждой палате; сохранение общего для палат председателя НС: назначение и отрешение от должности «силовых» министров по согласованию с Палатой Представителей и т.п..

В этом же номере газеты А. Борисова цитирует высказывание кандидата в депутаты Совета Федерации А.С. Асочакова в пользу двухпалатной системы устройства парламента Хакасии, «чтобы от каждой территории республики было гарантировано два места». И далее сокровенное: «Может быть, и мы созреем до президентской структуры?»¹.

В начале декабря появился и проект закона «О выборах в Народное Собрание (Хуралтай) Республики Хакасия», подготовленный рабочей

¹ Борисова А. За рынок во благо народа: выступает кандидат в депутаты в Совет Федерации / А. Борисова // Хакасия. 1993. 23 нояб.

группой ПВС РХ. Он исходил из концепции двухпалатного парламента, поддерживаемой этой группой. В тексте были заметны три «хитрушки»: отсутствие окружных избирательных комиссий и передача их функций территориальным избирательным комиссиям; устранение партий и общественных объединений от участия в формировании избирательных комиссий; уменьшение числа избирателей в округах компактного проживания коренного населения без указания пределов этого уменьшения¹.

7 декабря в Комиссию законодательных предположений при Президенте Российской Федерации из Президиума Верховного Совета РХ поступили четыре варианта проекта закона о представительном законодательном органе республики (проекты рабочей группы, А.И. Крутикова, Н.Г. Булакина, Р.И. Цыкало) и столько же проектов о местных представительных органах власти и порядке их избрания. Я тогда, являвшийся председателем упомянутой комиссии, дал поручение сотрудникам направить законопроекты на предварительное заключение заинтересованным органам и в научные учреждения².

В заключении отдела правовых проблем национально-государственных отношений Института законодательства и сравнительного правоведения под сомнение ставились идеи двухпалатного парламента в Хакасии, работы в нем всех депутатов на

¹ Закон Республики Хакасия «О выборах в Народное Собрание (Хуралтай) Республики Хакасия»: проект (подготовлен рабочей группой Президиума Верховного Совета РХ) // Хакасия. 1993. 2 дек.

² См.: Митюков М.А., Безруков А.В. Комиссия законодательных предположений при Президенте Российской Федерации (1993-1994 гг.) / М.А. Митюков, А.В. Безруков // Российский юридический журнал. – Екатеринбург, 2011. № 4. С. 33-50.

постоянной основе, наличия в структуре законодательного органа одновременно комитетов и комиссий, преувеличенной роли председателя высшего законодательного органа республики, а также наделения этого органа правом толкования её Конституции и законов. Эти прерогативы рекомендовалось представить Конституционному Суду либо Верховному Суду¹.

А.В. Как решался вопрос с должностью главы республики? Как известно, РХ тот редкий случай, где во главе региона не было Президента, а его функции номинально – в части исполнительной власти выполнял глава регионального правительства, а реально – председатель Верховного Совета республики?

М.А. В середине декабря в газете «Хакасия» началась дискуссия по вопросам государственного устройства республики. А. Окунев (Абаза), В. Сайбараков (Аскизский район) и совет общества хакасов-кызыльцев «Хумартхы» (Память) предложили учредить пост президента РХ и двухпалатный законодательный орган, изменить административно-территориальное деление (районы республики укрупнить в два района: Алтысарский и Алтырский – именами средневековых княжеств на территории современной Хакасии). В. Адежкин выступил с заметкой: «Президент в республике не нужен»,

¹ Постников А.Е. Заключение на проект Закона Республики Хакасия «О выборах в Народное Собрание (Хуралтай) Республики Хакасия» / Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при ВС РФ; отдел конституционного права (№ 01 – 15/378 от 17 декабря 1993 г.). Копия / А.Е. Постников // Личный архив М.А. Митюкова.

полагая, что обязанности главы республики должен исполнять Председатель Совета Министров¹.

Этот вопрос я тогда считал сугубо «управленческим». И в одном из интервью заметил: «Когда Хакасия выходила из состава Красноярского края, многие заявляли, что аппарат при этом не будет увеличиваться. Однако сейчас управленческий аппарат Хакасии, как и России, разбух: созданы новые структуры; да и старые не сократились. В Хакасии – семь заместителей Председателя Совета Министров! Необходимо сокращение госаппарата, ликвидация многих лишних структур, постов замов. А глава республики должен быть одновременно и главой правительства. Как его называть – губернатор, президент, глава республики – это десятое дело». Что касается республиканского законодательного органа, я полагал: «Хакасии нужен небольшой парламент – не 100 человек, а максимум – 25, т.к. сегодня законодательная деятельность в РХ вялая. Законы, которые принимаются – копия российских»².

С критикой законопроектов о Народном Собрании (Госсовете, Хуралтае) выступил в печати В. Кривошеев. Он обосновывал, что «функциональной необходимости разделения парламента на две палаты не проглядывается», что проекты рабочей группы ВС РХ, А.И. Крутикова и Р.И. Цыкало «предполагают построение высшей

¹ В Хакасии должен быть президент / Совет ОКХ «Хумартхы (Память)» // Хакасия. 1993. 17 дек.; Окунев А. Дума представляет, Совет утверждает / А. Окунев // Там же; Сайбараков В. Я за проект рабочей группы / В. Сайбараков // Там же; Адежкин В. Президент в республике не нужен / В. Адежкин // Там же.

² Митюков М.А. «Мы пущены на волю судьбы» (интервью) / материал подготовила Р. Жукова // Республика. – Абакан, 1994. 6 апр.

власти в Хакасии по типу парламентской республики», т.е. «это не что иное, как модель печально известного хасбулатовского парламента». Всенародное избрание главы республики, по мнению Кривошеева, привело бы к уравниванию представительной и исполнительной властей в республике.

Отрицательно этот автор отнесся и к законопроекту о местных органах власти, заметив: «Насколько неограниченная власть дана Народному Собранию республики, настолько же неограниченную власть подучат главы администрации на месте»¹.

На этом фоне отдельные безответственные журналисты провокационно заявляют, что съезд хакасского народа «вправе поставить и решить вопрос о полном государственном суверенитете хакасского народа» ... борьба хакасского народа находится в начальной стадии», достигнуто «очень и очень мало»: повышение государственно-правового статуса до республики, учреждение постоянного представительства при Президенте РФ. Призывает «признать за хакасами особых прав – как этноса, оказавшегося на грани исчезновения, как коренного народа, присоединенного немирным путем»².

Близкое по сути, но противоположное по форме было и утверждение уже цитируемого Б. Выхина о том, что «обретшая свою государственность республика, всячески подчеркивает, что она именно хакасская, а никакая иная, в смеси с русско-украинско-немецким

¹ Кривошеев В. К сессии ВС Хакасии. Стоит ли повторять ошибки федеральной власти? / В. Кривошеев // Абакан. 1993. 17 дек.

² Сипкин С. Хакасия: жестокое безвременье / С. Сипкин // ЮСВ. 1993. №№ 45, 48 и 51.

контингентом. Выражается это в разных формах, хотя и официально тщательно замазывается. Тем не менее, высший орган представительной власти здесь предлагалось назвать «хуралтаем», высказывалось и предложение создать так называемый «съезд хакасского народа».

А.В. Реформирование «по штыгашевски»: в чем ее особенности и последствия? Насколько удачно и правильно были реализованы преобразования?

М.А. В конце декабря 1993 г. состоялась сессия Верховного Совета РХ, посвященная «реформированию» органов власти республики. Оценки результатов сессии были неоднозначны. Московские СМИ говорили и писали о том, что депутаты ВС РХ отказались от досрочных выборов, «маневрируют»¹. Республиканские газеты также были не едины в своём мнении.

Официоз «Хакасия» в изложении журналистки А. Борисовой так повествовал о «концепции» председателя ВС РХ «о возможных путях реформирования»: «Результаты выборов 12 декабря [1993 г.] не принесли общенационального согласия, а лишь углубили процесс имеющихся противоречий и не завершили этап конституционной реформы, считает В.Н. Штыгашев. Итоги выборов и референдума в республике, как и по всей России, отражают неудовлетворенность людей ходом социально-экономических и политических реформ. Сегодня в республике действует единственный орган представительной и законодательной власти – Верховный Совет,

¹ Хакасия есть Хакасия // Подмосковные известия. 1993. 22дек., № 245.

который несет всю ответственность за проведение реформ и стабильности, является единственным источником и правовой основой исполнительных структур власти: от Совета Министров до местной администрации...

Значительное количество взаимоисключающих предложений, таких, например, как об учреждении поста президента РХ, о компетенции и порядке выборов местного самоуправления, о структуре, численном составе и компетенции будущего парламента Хакасии ... требует более глубокого осмысления и детальной проработки, чтобы не допустить ошибок, скоропалительных, непродуманных решений. В то же время не совсем этично принимать Закон о парламенте, когда еще нет самого парламента. Речь может идти о принципах формирования и порядке его избрания.

Российские выборы унесли огромные миллиарды средств, как будто не на что было их потратить. Наши выборы, намечаемые на март 1994 г., потребуют 2-2,5 миллиарда рублей из местного бюджета, А затем надо формировать и утверждать новое правительство, избирать или назначать новую администрацию.

Все органы власти РФ и местные Советы избирались в марте 1990 года. У нас же в связи с образованием республики Верховный Совет сформирован в первом полугодии 1992 года. За неполные два года своей деятельности ВС РХ еще далеко не оправдал своего предназначения: не принята конституция республики, система местного законодательства, да и каждый депутат не реализовал свои предвыборные программы и обещания. ВС избирался на пять лет, и

срок его полномочий истекает в январе 1997 г. Понимая необходимость досрочных выборов, В.Н. Штыгашев считает целесообразным подтвердить полномочия ныне действующего Верховного Совета на период поэтапной конституционной реформы. Во времени этот период может охватить 1994 и, возможно, часть 1995 г. Главная задача в это время – разработать и принять Конституцию РХ, а с принятием ее можно назначить новые выборы. Если все это удастся сделать в более сжатые сроки – в первом полугодий 1994 года принять Конституцию, то тогда не будет никакого противоречия с Указом Президента «О поэтапной конституционной реформе». Спешить же с досрочными выборами – значит действовать лишь в угоду очередным капризам политической моды, а не во благо стабильности в республике и спокойствия ее граждан.

Председатель ВС высказался за необходимость внутренней реформы Верховного Совета ... и изложил концепцию внутреннего реформирования Верховного Совета и перераспределения полномочий.

Что она собой представляет? Высшим представительным и законодательным органом государственной власти РХ в период конституционной реформы является ВС РХ. Он собирается по мере необходимости для решения важнейших вопросов, относящихся к его исключительной компетенции. В период между сессиями всей полнотой государственной власти наделяется Президиум ВС, подотчетный в своей деятельности Верховному Совету. К

исключительной компетенции ВС должно относиться: принятие Конституции РХ и конституционных законов; принятие всех других законов во втором чтении, назначение и отрешение от должности председателей ВС и Совмина, образование и упразднение министерств и ведомств РХ, утверждение бюджета РХ и отчёта об его исполнении, решение вопросов об изменении территорий и границ, административно-территориального устройства, о проведении референдумов.

Президиум должен заниматься законотворчеством принимая республиканские законы в первом чтении, утверждать в должности и освобождать по представлению Председателя Совмина руководителей министерств и ведомств, осуществлять контроль за исполнением законов, постановлений, проводить парламентские слушания и расследования и т.д.

На период конституционной реформы состав Президиума расширяется до 19 человек за счет дополнительного избрания по одному народному депутату от ряда районов и двух представителей от Черногорска. Необходимо наделить рядом дополнительных полномочий и Совет Министров – Правительство РХ, освободить его от излишней опеки ...».

Большинство постоянных комиссий поддержало предложение В.Н. Штыгашева и высказалось за исключение из повестки дня пунктов, касающихся проектов законов о представительном органе РХ, о выборах, об органах местного самоуправления и другие. Была избрана редакционная комиссия для подготовки проекта постановления о

полномочиях ВС, о перераспределении полномочий, об изменениях в декларации и регламенте. За внутреннее реформирование в соответствии с изложенной концепцией проголосовали 66, против – 10, воздержалось 7 из 83 депутатов, присутствовавших на сессии¹.

В целом идея В.И. Штыгашева «о внутренней реформе» была закреплена в Постановлении Верховного Совета Республики Хакасия от 23 декабря 1993 г. № 274-11 «О реформировании высшего органа государственной власти Республики Хакасия». Этот акт фактически заменил «временную конституцию республики» - Декларацию «Об основных правах, полномочиях и обязательствах Республики Хакасия в составе Российской Федерации от 6 марта 1992 г., вопреки принципу разделения государственной власти установил единовластие Верховного Совета РХ, усилил властные позиции его Президиума и Председателя и по ряду позиций вторгся в прерогативы федеральной власти².

Естественно, что «реформа по-штыгашевски» не была поддержана демократическим меньшинством. Позиция которого, изложена 24 декабря 1993 г. газетой «Абакан» в редакционной статье *«Депутаты сделали себе большой подарок»*: ...

«Отдав свои голоса за концепцию В.Н. Штыгашева, депутаты автоматически убрали из предполагаемой повестки дня главные

¹ Борисова А. Депутаты не боятся ответственности / А. Борисова // Хакасия. 1993. 23 дек.

² О реформировании высшего органа государственной власти Республики Хакасия: Постановление Верховного Совета Республики Хакасия от 23 декабря 1993 г. № 274-11 [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/459602086> (дата обращения 31.08.2017).

вопросы, касающиеся не мнимого, а реального реформирования высшего государственного органа нашей республики, а именно: законопроекты о представительном органе Республики Хакасия, о выборах в него, об органах местного самоуправления, о выборах депутатов органов местного самоуправления, о выборах главы местного самоуправления в Республике Хакасия.

Такого новогоднего сюрприза от Верховного Совета Хакасии еще две недели назад не ожидал никто. Если учитывать итоги двух дней работы сессии, то население нашей республики попросту лишили возможности всенародно избирать главу исполнительной власти Хакасии, мэров районов, городов. Выходит, почти вся Россия уже всенародно избирает губернаторов, а Хакасия вновь будет доверять это дело «избранным». Интересно, как собирается Верховный Совет и его руководящий орган выходить из положения, когда в принятой концепции нет места представительной власти на районном, городском уровнях...

Владимир Николаевич очень легко получит из рук народных избранников фактически президентские полномочия».

Наиболее радикальные из числа сторонников реформ (Б. Выхин и др.) полагали: «На XI сессии ВС РХ было постановлено, что в Республике единственным высшим представительным и законодательным органом является Верховный Совет. Время было остановлено. Точнее оно пошло вспять. Наступила пора Хакасского застоя. Указ № 1400 не исполняется, мартовские выборы отменены».

23 марта 1994 г. Президиум Верховного Совета РХ начал проработку проекта Концепции системы органов государственной власти и местного самоуправления. На другой день В.Н. Штыгашев выступил в «Хакасии» с большой статьей «О проблеме местного самоуправления», в которой обосновывал задержку с реформированием органов власти в городах, районах и других поселениях тем, что «сегодня нет российского законодательства, нет общих принципов организации местного самоуправления, поэтому и нет ответов на основополагающие вопросы» (*об уровнях, пределах и содержании местного самоуправления – М.М.А.*). И поэтому предложил «в целях ускорения реформирования органов государственной власти и управления в Хакасии утвердить концепцию ..., какова должна быть система органов государственной власти и местного самоуправления в Хакасии, на каких принципах они должны строиться ..., на каком уровне и в пределах каких полномочий считать местное самоуправление». Затем на основе этой концепции разработать проекты законов и окончательно определиться с порядком и сроками выборов в Хакасии на всех уровнях от Верховного Совета республики до местного самоуправления¹.

Одной из неожиданных реакций на декабрьское «замораживание» реформы органов государственной власти и местного самоуправления в Хакасии явился в конце марта 1994 г. прореформистский «всплеск» выступлений глав администраций городов, районов и поселков против

¹ Штыгашев В.Н. О проблеме местного самоуправления / В.Н. Штыгашев // Хакасия. 1994. 24 марта

«застоя» в экономических и политических преобразованиях в РХ¹. Их коллективное обращение по этому поводу к гражданам республики было квалифицировано Президиумом Верховного Совета Хакасии чуть ли не «государственным переворотом»². Но эта точка зрения не нашла поддержки у населения. Отдельные главы администраций в интервью газетам разъяснили свою позицию. Я в своем интервью поддержал позицию муниципалов в споре с республиканской властью³. Спустя несколько дней Президиум Верховного Совета РХ «дал задний ход», объяснив своё первоначальное постановление «противоречивым текстом обращения, введшим в заблуждение население республики относительно подлинных мотивов появления обращения»⁴.

Интересен был ещё один аспект влияния Обращения глав администраций – это возвращение политически активных граждан к оценке процесса и результатов отделения Хакасии от Красноярского края. Некоторые из них вопрошали: «До сих пор не могу понять, ни представить, когда в один миг, не узнав мнения живущего в Хакасии народа, ее отсоединили от Красноярского края». Публикуются

¹ Обращение глав администраций городов, районов, поселков, сел к народным депутатам РХ, трудовым коллективам, общественным организациям и объединениям, к гражданам РХ [29 марта 1994 г.] // Абакан, 1994. 5 апр.; Черногорский рабочий (далее – ЧР). 1994. 7 апр.; ЮСВ. 1994. 9 апр.

² Об Обращении глав администраций городов, районов, поселков, сел к народным депутатам РХ, трудовым коллективам, общественным организациям и объединениям, к гражданам РХ, прозвучавшем по республиканскому радио и телевидению 29 - 30 марта 1994 г.: постановление Президиума Верховного Совета Республики Хакасия от 30 марта 1994 г. № 60-п. // Хакасия. 1994. 1 апр. (в инф. «В Президиуме Верховного Совета Республике Хакасия»); Абакан. 1994. 5 апр.).

³ Митюков М.А. Говорят, в Хакасии пахнет государственным переворотом?! / М.А. Митюков // Абакан. 1994. 5 апр.

⁴ Страсти улеглись. Что дальше? /ред. инф. // Абакан. 1994. 8 апр.

предложения о проведении референдума по вопросу: «Одобряете ли вы выход Хакасии из состава Красноярского края и ее преобразование в республику?»¹. В то время я в одном из интервью отмечал, что Хакасия так и не смогла использовать шанс республиканского статуса, дающего широкие возможности для самостоятельности. В течение года после того, как Хакасия стала уже республикой, она продолжала вести себя как автономная область. Даже в федеральном бюджете до 1993 г. Хакасия обозначалась как автономная область Красноярского края².

А.В. В чем заключались и какие были представлены концепции реформирования системы органов государственной власти в Республике Хакасия?

М.А. Нейтрализуя критический настрой муниципалов, руководство республики вынуждено спустить с тормозов отложенную ранее реформу системы органов государственной власти и местного самоуправления в Хакасии. Публикуются альтернативные проекты концепции этой системы, подготовленные соответственно рабочей группой Верховного Совета РХ, возглавляемой Н.И. Сайбариковым, и группой депутатов (Н.Г. Булакин, Ю.А. Шпигальских, Л.Ф. Дукачев, А.А. Кисуркин).

¹ Безруких Т.П. Вслед за событием. Кто нас ведет и куда / Т.П. Безруких // Абакан. – 1994. 31 мая; Куда народ подевался?: Откровение пенсионера Л.Ф. Байкалова / записал И. Милонов // Республика. 1994. 20 апр.; Арефьев В. И развалите историю... / В. Арефьев // Республика. 1994. 29 апр.

² Митюков М.А. «Мы пущены на волю судеб» (интервью) / материал подготовила Р. Жукова // Республика. Абакан, 1994. 6 апр.

Первая из этих концепций предлагала в качестве высшего представительного и законодательного органа государственной власти РХ – Верховный Совет, состоящий из 44 депутатов, избранных на 4 года, из которых половина работает на постоянной, а другая половина - на непостоянной основе. Депутатов, работающих на постоянной основе, проектировалось избирать по мажоритарной системе по одномандатным избирательным округам, образуемым в районах и городах республиканского значения на основе единой нормы представительства, а работающих на непостоянной основе, - по два депутата от каждой административно-территориальной единицы РХ.

Верховный Совет по этой концепции мог бы действовать в двух организационных формах: в полном составе либо в составе депутатов работающих на постоянной основе. В полном составе он принимает Конституцию республики и конституционные законы, вносит в них дополнения и изменения; формирует органы Верховного Совета, избирает их руководителей; утверждает структуру Правительства РХ; согласовывает назначения на должность заместителей Председателя Правительства РХ, министра внутренних дел, министра безопасности, прокурора республики; утверждает республиканский бюджет; устанавливает и отменяет республиканские налоги; принимает решение о проведении республиканского референдума. В составе депутатов, работающих на постоянной основе, он мог бы принимать республиканские законы и осуществлять иные полномочия, кроме вышеназванных.

Структурно состав Верховного Совета проектировался из Председателя Верховного Совета, 1-2 его заместителей, 4 постоянных комитетов (комиссий): по законодательству, парламентского контроля, бюджетного, по депутатской этике. Председатель Верховного Совета руководил заседаниями этого органа, заседаниями депутатов, работающих на постоянной основе, представлял законодательную власть во внутренних и внешних отношениях.

Президиума Верховного Совета не предусматривалось этой концепцией, но её анализ позволяет утверждать, что он «закамуфлирован» под так называемое заседание депутатов, работающих на постоянной основе, под руководством Председателя Верховного Совета.

Высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти РХ концепцией признавался Совет Министров (Правительство) Республики Хакасия, состоящий из председателя, его заместителей, министров и председателей госкомитетов РХ. Председатель Совета Министров (Правительства) Республики Хакасия, назначался её Верховным Советом и являлся главой исполнительной власти республики, представлял последнюю во внутренних и внешних отношениях.

Заместители Председателя Совета Министров (Правительства), министров внутренних дел и безопасности назначаться должны Председателем Правительства, но по согласованию с Верховным Советом РХ. Для назначения других министров и председателей госкомитетов такого согласия не требовалось.

По концепции предполагалось, что судебную систему Республики Хакасия - составную часть судебной системы Российской Федерации образуют Верховный суд РХ, Высший арбитражный суд РХ, районные (городские) суды общей юрисдикции, избираемые Верховным Советом РХ по представлению Председателя Совета Министров (Правительства) РХ.

Концепцией к органам государственной власти предполагалось отнести и представительные органы и администрации городов и районов. Местное же самоуправление установить в границах села, поселка, микрорайона в городе.

Вторая концепция, подготовленная группой депутатов, двое из которых заместители председателя тогдашнего ВС Н. Булакин и Ю. Шпигальских, несла в корне другие подходы к формированию системы органов государственной власти.

Государственную власть в Республике Хакасия должен осуществлять глава Республики Хакасия, Верховный Совет, Правительство, суды РХ, представительные и исполнительные органы городов и районов.

Глава РХ является высшим должностным лицом и главой исполнительной, власти (Правительства) Республики Хакасия. Избирается всенародно сроком на 4 года. Его указы и распоряжения обязательны для исполнения. Всенародно избираются и главы администраций городов и районов Хакасии. Вторая концепция давала право самому народу, а не опосредованно через депутатов выбирать высших должностных лиц республики.

По этой концепции также сохранялся Верховный Совет. Он объявлялся парламентом Республики Хакасия, её представительным и законодательным органом, состоящим из 44 депутатов, 11 из которых работают на постоянной основе, 33 – на непостоянной, без освобождения от основного места работы. Депутатов, работающих на постоянной основе, предполагалось выбирать по общереспубликанскому округу на основе единого списка кандидатов, а депутатов, работающих на непостоянной основе, - основе единой нормы представительства по мажоритарным округам

С точки зрения организационной этот Верховный Совет мало чем бы отличался от парламента, предусмотренного первой концепцией. Он также бы действовал в двух формах: в полном составе или только в составе депутатов, избранных на постоянной основе. Однако предполагалось, что Правительство формируется самим главой РХ, согласование Верховного Совета необходимо при назначении на должности министров внутренних дел и безопасности, председателей Верховного Суда и Высшего арбитражного суда РХ и прокурора республики.

В названной концепции не было специального раздела о местном самоуправлении в РХ, а статус органов власти районов и городов определялся как «государственных»¹.

Концепции обсуждались на страницах региональных и местных газет, на встречах их инициаторов в городских и районных администраций. Критики «слева» упрекали концепцию Булакина в

¹ Хакасия. 1994. 7 апр.

том, что она представляет собой «копию Конституции РФ, ведущей к диктатуре буржуазии...», что эта система уже прошла проверку в России и отражает интересы узкого круга населения. Предлагали из этой концепции исключить раздел «Глава Республики Хакасия». Они полагали, что проект, разработанный рабочей группой и утвержденный Президиумом ВС РХ в большей мере «выражает принцип народовластия»¹. Но как замечал депутат В.А. Азовский, «в принципе-то эта концепция ничего нового не дает, кроме сокращения численности Верховного Совета»².

Накануне очередной сессии ВС РХ, собирающей рассматривать проекты законов об органах государственной власти, активизировались антиреформаторские силы. В связи с «нарастанием волны политического авантюризма в органах власти и в преддверии принятия Верховным Советом основных законодательных актов, определяющих изменение системы государственной власти в Хакасии» они выступили с заявлением против принятия за основу системы органов власти, предложенной концепцией группы разработчиков во главе с Н.Г. Булакиным. По мнению лидеров местных организации КПРФ, ЛДПР, «Отчизна» и др., эта концепция нарушала принцип разделения властей, сосредотачивала практически все властные функции в руках главы республики, устанавливала неравноправную систему выборов депутатов Верховного Совета. Ими

¹ Окунев В., Козлов Г., Левашов Н. Совет народный или Совет президентский? / В. Окунев и др. // Хакасия. 1994. 14 апр.; Зверков К., Калинин К., Соседов А. и др. О местном самоуправлении сказано нечетко / К. Зверков и др. // Хакасия. 1994. 21 апр.

² Островская Л. Обменялись мнениями: навстречу сессии Верховного Совета Республики Хакасия / Л. Островская // ЧР. 1994. 12 апр.

было предложено «образовать при Верховном Совете РХ комиссию из представителей партий, политических объединений и депутатов для совместной проработки основных законодательных актов, принимаемых Верховным Советом». В случае невнимательного и неконструктивного подхода к заявлению подписанты пригрозили, что «оставляют за собой право на развертывание соответствующих общереспубликанских акций». Этот «закамуфлированный ультиматум был замечен прессой, но остался без реагирования со стороны властей. Газета «Республика» особо подметила, как «удивительно дружно впряглись в одну антиреформаторскую телегу местные коммунисты, либерал-демократы, ура-патриоты и прочая публика, выступающая, естественно, от имени народа». Но создание «хитроумной комиссии» сочло «пятым колесом телеги», которое ещё больше дестабилизирует политическую обстановку в Хакасии¹.

При голосовании обсуждаемого вопроса ни одна из концепций не набрала нужного количества голосов. Тогда были отдельно составлены вопросы, в которых нашли отражение принципиальные спорные моменты из двух концепций. По ним и состоялось голосование. В итоге большинство высказалось за следующие позиции:

- Главой Республики Хакасия является председатель правительства, избираемый всенародно;
- количество депутатов, работающих на постоянной основе, равно одиннадцати;

¹ Шлапунов А., Смертенюк А., Е. Батраков и др. Какой быть власти в республике? / А. Шлапунов и др. // Хакасия. 1994. 24 июня; Савченко Б. Фига для народа / Б. Савченко // Республика. 1994. 1 июля.

- порядок избрания депутатов, работающих на постоянной основе, осуществляется по одному общереспубликанскому округу по единому списку;
- избрание депутатов, работающих на непостоянной, основе, осуществляется по мажоритарной системе по одномандатным округам;
- Глава исполнительного органа, района, города избирается населением района, города.

Депутаты большинством голосов отклонили идею проведения референдума по вопросу концепции государственного устройства республики Хакасия...¹.

В прессе, а затем и на сессии Верховного Совета РХ и после нее, оживленно обсуждается, какой из этих проектов лучше. Коммунисты безоговорочно поддерживают первый из них, сосредотачивая критику на втором, полагая, что он отражает пропрезидентскую линию, направленную на избрание Главы республики – Председателя Правительства. Другие поддерживали концепцию Булакина-Шпигальских. Директор АСКО С. Медведев заявил: «Я за эту систему органов государственной власти в Республике Хакасия. Опыт показал, что парламентское правление – это ответственность перед народом всех (депутатов) и никого конкретно ... Поэтому концепция, где основная тяжесть власти и ответственности за сделанное ложится на одного человека – главу Республики Хакасия – меня больше

¹ Ширковец О.В. «Беда России – плохие дороги и дураки / О.В. Ширковец // Абакан. 1994. 26 апр.; Островская Л. Какой быть власти? (С сессии Верховного Совета РХ) / Л. Островская // ЧР. 1994. 26 апр.

прельщает»¹. Авторы и сторонники этой концепции полагали, что проект Сайбаракова «фактически фиксирует текущее положение властных структур, только с ухудшением», что при формировании местного парламента по этому проекту нарушится равенство избирательного права большинства населения республики, поскольку предполагается искусственная федерализация с превращением законодательного органа в определенной части в своеобразный Совет территорий.

На конец мая в недрах Верховного Совета РХ существовал проект закона «О Верховном Совете Республики Хакасия», который формально отказывался от идеи двухпалатного парламента. Существенно уменьшал число депутатов до 44-х, но предусматривал, что 33 из них избираются по одномандатным округам, а 11 – единому избирательному округу по мажоритарной системе для работы на постоянной основе. Эти депутаты составляли Законодательный Совет, фактически закамуфлированную верхнюю палату или своего рода – Президиум Верховного Совета. В проекте «выпячивались» на первый план Председатель Верховного Совета и его полномочия. Председатель Правительства ставился в прямую зависимость от Верховного Совета и его председателя.

Вплоть до июня в республике политизируются вопрос: «Какой быть власти в Хакасии»? Выступили представители ряда партий и общественно-политических объединений, первый заместитель председателя Верховного Совета РХ Н.Г. Булакин и сам председатель

¹ Медведев С. Надо выбирать главу / С. Медведев // ЧР. 1994. 28 апр.

этого органа В.Н. Штыгашев, отстаивающие противоположные позиции по поводу всенародного избрания главы республики¹.

В.Н. Штыгашев характеризовал проект Булакина-Шпигальских «вариантом президентской формы правления в республике, закамуфлированной под названием глава республики, избираемый всенародно и возглавляющий исполнительную власть, наделенный всеми полномочиями Президента». По мнению председателя Верховного Совета, «введение поста главы республики (в данном случае всенародно избираемый председатель правительства), то эта новизна практически лишает избирателей воздействия на исполнительную власть, хотя бы через депутатов, то есть парламент». Не устраивало Штыгашева и формирование парламента республики из двух неравных групп депутатов, одна из которых (33) должна избираться по одномандатным округам, а другая (11) – по единому республиканскому округу. Причем последние должны работать на постоянной основе. Последний аспект, полагал председатель, оправдывал себя, если бы эти депутаты составляли самостоятельную палату парламента. В этом был реверанс идее двухпалатному парламента, с особым учетом национальных особенностей республики.

Одновременно В.Н. Штыгашев «предупреждает граждан», что в «кухне федеральных московских властей в отношении к Хакасии сформулирована и осуществляется политика, направленная на

¹ Булакин Н.Г. Глава республики – глава её Правительства / Н.Г. Булакин // Абакан. 1994. 29 апр.; Штыгашев В.Н. Какой власти быть в Хакасии / В.Н. Штыгашев // Хакасия. 1994. 25 июня.

дестабилизацию обстановки в республике», ссылаясь при этом на аналитический доклад, подписанный «видными деятелями» правящего режима в стране господами П. Филипповым и Э. Паиным – советниками Президента». Это измышление мобилизует антипрезидентские силы в Хакасии. В республиканской газете в поддержку местного руководства появляются статьи-призывы: «Земляки, будьте бдительны!», «За справедливую власть!» и т.п. В них красочно развиваются мифы, обозначенные Председателем Верховного Совета РХ.

Однако на очередной сессии Верховного Совета РХ не было единодушия в оценке позиции В.Н. Штыгашева. Депутат М.Р. Борисенков, директор Черногорского ПКСО, назвал её «непонятным заявлением». «Южно-сибирский вестник» на это заявление 9 июля отозвался статьей «Реликт эпохи развитого социализма». Член Президентского Совета Э.А. Паин выступил с опровержением под заголовком «И вновь «рука Москвы?», где назвал статью Штыгашева «политическим заявлением ... для внутреннего потребления»¹. И как мы убедимся позднее, Паин в какой-то мере оказался прав.

На XIII сессии Верховного Совета РХ по существу был повторен весь спектр подходов к реформированию органов государственной власти в Хакасии. Председатель постоянной комиссии по аграрным вопросам Л.Ф. Дукачев предложил в республике ввести президентскую форму правления. Как выразился другой депутат – Сунчугашев: «Президент, а при нем – маленький парламент». А

¹ Паин Э. И вновь «рука Москвы»? / Э. Паин // Российские вести. 1994. 14 июля.

депутат А.К. Ильин в своем как-бы «альтернативном варианте проекта закона о Верховном Совете РХ» доказывал, что система органов власти в республике «оптимальна» и не нуждается в изменении формы управления. И предложил парламентскую форму власти, когда Верховный Совет является высшим представительным и единственным законодательным органом, состоящем из двух палат: палаты представителей и законодателей. Заместитель Председателя Верховного Совета РХ Ю.А. Шпигальских представил проект закона «О Верховном Совете Республики Хакасия», составленный в соответствии с параметрами, одобренными большинством парламента на предыдущей сессии. Путем рейтингового голосования этот проект был депутатами принят за основу¹.

И в какой-то мере Паин оказался прав: Штыгашеву в результате предпринятого маневра удалось покончить с концепцией государственной власти, предложенной Н.Г. Булакиным и др. Но в качестве одной из «альтернатив» предлагался «проект Андрея Асочакова» избрать не главу республики, а Председателя Правительства голосованием выборщиков, делегированных избирателями. Этот «элитарный» вариант (по выражению Н.Г. Булакина «глубоко порочная идея»²) наделения властью высшего должностного лица в Хакасии не нашел широкой поддержки.

¹ Борисова А. Тринадцатая сессия Верховного Совета РХ: Когда власть захвачена, советы – помеха / А. Борисова // Хакасия. 1994. 30 июня; Логинова М. Неужели число «13» действительно фатальное: на XIII сессии ВС РХ / М. Логинова // Республика. – 1994. 1 июля.

² Асочаков А.С. «Выборщики» лучше парламента могут дать оценку / А.С. Асочаков // Хакасия. 1994. 2 дек., 29 дек.

Затягивалось и реформирование органов местного самоуправления, о них «забыли» республиканские законодатели. Такую «забывчивость» депутаты местных Советов объясняли «не чем иным, как желанием нынешнего Верховного Совета подольше задержаться у власти... Отсутствие представительных органов местного самоуправления, видимо, устраивает руководство республики и местные администрации ..., порождает бесконтрольность в их работе»¹.

Разделяя такую позицию, в одном из интервью того времени я публично заявил: «Что касается местного самоуправления, то в Республике Хакасия сложилась ненормальная ситуация: в городах, районах, селах не имеется представительных органов. Администрации в затруднении решать многие бюджетные вопросы, усложнена их работа с населением, часть которой раньше выполняли депутаты, некому контролировать расход бюджетных средств. Надо выходить из сложившегося положения путем срочного принятия закона о местном самоуправлении (примеров принятия таких законов масса, я недавно был в Ярославле, знакомился с таким проектом) и проведения выборов глав администраций и представительных органов»².

11 октября 1994 года собрание народных депутатов Абакана приняло Обращение к XIV сессии Верховного Совета РХ, общественным организациям и гражданам Республики Хакасия, в котором указало, что по вине Верховного Совета население Хакасии лишено своих конституционных прав через органы местного

¹ Мартов В. «Чего мы хотим» // Абакан. 1994. 4 окт.

² Митюков М.А. «Мы готовим не колонию, а сильное государство...» (интервью) / М.А. Митюков // Хакасия. 1994. 7 окт.

самоуправления (ч. 1 ст. 130) на владение землей, использование и распоряжение муниципальной собственностью, формирование и утверждение бюджета, установление местных налогов и сборов и др. Эти права в нарушение Конституции РФ (ст. 12 и ч. 2 ст. 130) уже около года осуществляют не представительные органы, а единоначально и бесконтрольно главы администраций городов и районов, назначенные Председателем Совмина РХ, а не избранные населением¹.

Проект Закона РХ «Об органах власти района, города республиканского значения в Республике Хакасия» во втором чтении был рассмотрен на XIV сессии ВС РХ. Вопросов возникло много. Например, с какого уровня считать местное самоуправление – с города, села, микрорайона? Какова материальная база местного самоуправления? В Российской Федерации нет такого закона. Поэтому депутатам важно было на сессии подвести законодательную базу под органы самоуправления, договориться о дате выборов. И не соединять в один закон два – о местном самоуправлении и об органах власти района, города республиканского значения – как предлагал депутат Н.М. Ермолов.

Споры разгорелись по статье 5, где говорилось, что представительным органом города и района является Совет депутатов, избираемый в количестве 10–26 депутатов. Многие уже забыли: данные цифры взяты из рекомендации президента Б. Ельцина. Вообще это мягкая

¹ Обращение народных депутатов Абакана к XIV сессии Верховного Совета РХ, общественным организациям и гражданам Республики Хакасия от 11 октября 1994 г. // Абакан. 1994. 14 окт.

форма, и районы, города могут сами определиться с количеством, согласовывая этот момент с главами администраций, избирательных комиссий. Срок полномочий 4 года.

Администрация Абакана предложила свой вариант: «Работу Совета организует председатель – глава администрации. По сути это старая форма исполкома. Рациональная? Да, но противоречит сегодняшней «демократической» доктрине о разделении властей.

В проекте Закона была заложена и процедура освобождения главы администрации, а именно: Председатель правительства РХ вправе освободить главу администрации района, города республиканского значения за нарушения им законодательства РХ и РФ и невыполнение должностных обязанностей, но с согласия Совета. При трех «воздержавшихся» и трех «против» проект Закона «Об органах власти района, города республиканского значения в РХ» и был принят.

Обсуждение следующего законопроекта «Об органах местного самоуправления в Республике Хакасия» сразу зашел в тупик. Путем голосования депутаты определились работу над данным законопроектом продолжить. Процесс пошел лишь в отношении выборов в местные представительные и исполнительные органы. На этой сессии был названа дата выборов – 26 февраля 1994 г. В этот день должны были произойти выборы в городские и районные представительные органы власти и глав администраций городов, районов. Но установление планки обязательного участия в выборах – более 50-ти процентов избирателей, проживающих на территории

соответствующего района – ставило под сомнение реальность запланированных выборов¹.

Проекты законов о главе правительства РХ, о правительстве РХ, о Верховном Совете, о выборах депутатов в Верховный Совет, о выборах главы правительства РХ депутаты сочли целесообразным принять лишь во втором чтении. Мотивировался такой шаг отсутствием законодательной базы, т.е. Конституции РХ. Хотя выборы в республиканские органы власти можно было бы провести одновременно с выборами в органы местного самоуправления. А если бы впоследствии возникли расхождения этих законов с Конституцией РХ, то можно было бы внести в них поправки².

Более откровенные противники реформирования республиканских органов власти «не видели необходимости проводить выборы в Хакасии, так как, по их мнению, власть в Москве скоро изменится и будет новый курс»³.

Таким образом, к концу 1994 г. региональная власть в Хакасии не была реформирована и этот процесс под благовидным предлогом «слился» с конституционным, грозя и в нем «потонуть». Верховный Совет, срок полномочий которого истекал в марте следующего года, вряд ли уже мог быть переизбран, возникала проблема легитимности

¹ Борисова А. Четырнадцатая сессия Верховного Совета РХ: Если концепция вопреки здравому смыслу, ... то побеждает концепция / А. Борисова // Хакасия. 1994. 20 окт. Ширковец О.В. Похоже, нардепам Хакасии снится власть, передаваемая по наследству / О.В. Ширковец // Абакан. 1994. 25 окт.

² Островская Л. Народ решит, какой быть Конституции Республики Хакасия / Л. Островская // ЧР. 1994. 1 нояб.

³ Ширковец О. Чему научилась наша власть за 70 лет существования? Заботиться о себе любимой / О. Ширковец // Абакан. 1994. 21 окт.

власти. В республике фактически не было и подступа и к реформированию и созданию органов местного самоуправления¹.

А.В. Михаил Алексеевич, действительно сюжет складывался весьма неординарно. Как решался вопрос с выборами депутатов и Председателя Правительства Республики Хакасия?

М.А. В августе-сентябре развернулась дискуссия вокруг проекта закона о выборах Председателя Правительства Республики Хакасия. Президиум ВС РХ решил «усовершенствовать» этот проект, установив обязательный сбор в поддержку кандидата не менее 700 подписей в каждом из городов (3) и районов (8) республики (в то время как по принятому во втором чтении проекту достаточно собрать подписи двух процентов всех избирателей не менее, чем в пяти административно-территориальных единицах. Естественно, что я эту ситуацию квалифицировал, как «дальнейшее ограничение прав избирателей», особенно горожан². В полемику со мной вступили депутаты ВС РХ Сайбараков Н.И. и Шпигальских Ю.А., которые доказывали демократичность своих помыслов³.

Во второй половине сентября на XVIII сессии были приняты законы о выборах депутатов Верховного Совета и Председателя Правительства Хакасии. Ожидалось, как это ранее официально заявлялось, что на 17 декабря будут назначены эти выборы. Но

¹ Митюков М.А. Объединиться и консолидироваться разумно: вел В. Березицкий // Республика. 1994. 2 дек.

² Митюков М.А. Вариант дальнейшего ограничения прав избирателей придуман в Президиуме ВС РХ / М.А. Митюков // Абакан. 1995. 18 авг.

³ Сайбараков Н. Poleмика: дела законодательные. // Хакасия. 1995. 19 сент.; Шпигальских Ю. Не дело людей «по партийной принадлежности» // Там же.

Верховный Совет РХ, торпедирующий в течение нескольких лет конституционные реформы в республике, и на этот раз перенес выборы на неопределенное время. В интервью городской газете причины их переноса я объяснял тогда «в нежелании определенных сил что-нибудь менять».

Позднее, почти через полтора года, выступая с отчетом на XX сессии Верховного Совета РХ, его председатель В.Н. Штыгашев оправдывался, что «главным в деятельности Верховного Совета в прошлом ... было принятие Конституции Республики Хакасия, 4 конституционных законов, что позволило завершить процесс реформирования органов государственной власти и местного самоуправления. Главное достижение – сохранение стабильности в экономической и социальной сферах, в межнациональных отношениях... Проведением 1 декабря [1996 г.] выборов Главы Хакасии и Верховного совета, избранный на 5 лет ВС завершит свою работу»¹.

Продолжение следует...

М.А. Mityukov

Honored lawyer of the Russian Federation,
candidate of Law, professor,
chairman of the Commission

¹ Правительство Хакасии отработало/ ред. статья // Абакан. 1996. 24 мая.

under the President of the Russian Federation
on rehabilitation of victims of political repressions
Moscow, Russian Federation

A.V. Bezrukov

doctor of Law, associate professor
professor of the department of state and legal disciplines
Siberian legal Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia
Krasnoyarsk, Russian Federation
E-mail: abezrukov@bk.ru

**"FIRST STEP" TO THE DEVELOPMENT OF NEW FEDERAL
RELATIONS IN RUSSIA (THE BEGINNING 90–TH):
REFLECTIONS AFTER THE DECADE
(CONTINUATION OF THE CONVERSATION)**

Abstract

In the published dialogue with the famous Russian constitutionalist and the political figure professor M.A. Mityukov the main directions of implementation of federal transformations in Russia in the first half of the 1990th are considered. Special attention is paid on transformations of autonomous regions in republics within the Russian Federation on materials

about Khakassia and the first incomplete attempt of reforming in it of public authorities and local government.

Keywords

The Russian Federation, the Constitution, federalism, the constituent entities of the Russian Federation, Republic, territory, autonomous region, Khakassia, reform of public authorities and local government.