
УДК 342

М.А. Митюков

кандидат юридических наук, профессор
Заслуженный юрист Российской Федерации
г. Москва, Российская Федерация

А.В. Безруков

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

**«ПЕРВЫЙ ШАГ» К РАЗВИТИЮ НОВЫХ ФЕДЕРАТИВНЫХ
ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ (РАЗМЫШЛЕНИЯ СПУСТЯ
ДЕСЯТИЛЕТИЯ): ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ДИСКУССИИ
ВОКРУГ ПОДГОТОВКИ, ОБСУЖДЕНИЯ И ПРИНЯТИЯ
ПРОЕКТА КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ ХАКАСИЯ
(ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА 90-Х ГГ. XX В.)**

(продолжение беседы)¹

Аннотация: в публикуемом диалоге беседы известных российских конституционалистов рассматриваются основные направления

¹ См.: Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2017. № 3. С. 66-77; Личность. Право. Государство. 2017. № 4. С. 213-243; Личность. Право. Государство. 2018. № 1. С. 107-153.

осуществления федеративных преобразований в России в первой половине 1990-х гг. Особое внимание обращено на подготовку, обсуждение и принятие конституций новых республик (преобразованных из числа автономных областей) в составе Российской Федерации. На основе анализа материалов Хакасии осуществлен обзор дискуссионных проблем периода завершения ее конституционного оформления на региональном уровне.

Ключевые слова: Конституция РФ, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, Республика Хакасия, концепции и проекты конституции Республики Хакасия, взгляды местных политиков на конституционное строительство Хакасии.

А.Б. Уважаемый Михаил Алексеевич, в продолжение нашего разговора, осветившего основные направления осуществления федеративных преобразований в России в первой половине 1990-х гг., обратимся к опыту подготовки, обсуждения и принятия конституций новых республик (преобразованных из числа автономных областей) в составе Российской Федерации, и в первую очередь, близкой нам Хакассии. Что послужило политико-правовой основой и под влиянием каких факторов в субъектах – республиках в составе РФ начался процесс разработки и принятия новых учредительных актов?

М.А. Андрей Викторович, действительно в начале нашего продолжения беседы следует сделать ряд вступительных пояснений.

Индивидуальными законами РСФСР о преобразовании соответствующих автономных областей в советские социалистические республики в составе России от 3 июля 1991 г. предлагалось верховным советам каждой из этих республик подготовить и принять конституции (основные законы) республик в соответствии с Конституцией РСФСР и Декларацией о государственном суверенитете РСФСР (ст. 3). Выборы в верховные советы новых республик затянулись до февраля 1992 г., но в отдельных республиках конституционные комиссии по подготовке конституций были образованы ещё прежними органами государственной власти. Правда, верховные советы затем неоднократно создавали новые конституционные комиссии.

Под влиянием многих политических факторов, в том числе продолжающейся подготовки проекта Конституции Российской Федерации, подготовка и принятие конституций новых республик затянулись на годы. 1992-1993 гг. были малопродуктивными на этом поприще. В Республике Горный Алтай были выработаны лишь структура и основные принципы проекта конституции, во многом под влиянием существующей тогда версии проекта Конституционной комиссии РСФСР. И только в 1994 г. было утверждено Положение о Конституционной комиссии¹. В Адыгее, хотя проект конституции и был подготовлен за шесть месяцев, но «такая относительная быстрота

¹ См.: Конституция Республики Алтай: История создания в архивных документах. – Горно-Алтайск, 2017. С. 43-82.

отнодью не свидетельствовала о наличии политического консенсуса как по вопросам её содержания, так и по порядку принятия»¹.

Большими разнообразиями характеризовался конституционный процесс в Республике Хакасия.

А.Б. Возникает сразу вопрос – насколько вырисовывалась необходимость в принятии Хакасии Конституции?

М.А. С точки зрения формально-юридической положительный ответ на этот вопрос был предопределен прежней федеральной Конституцией 1978 года, а затем и статьей 66 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Но в Хакасии ответ на него осложнялся морально-этическими и политическими обстоятельствами. Статус республики эта бывшая автономная область вопреки требованиям значительной части населения получила, минуя всенародное голосование (референдум), хотя на заре движения за выход области из Красноярского края многими ее политиками и должностными лицами обещалось проведение соответствующего референдума или они благосклонно относились к этой идеи. Другим обстоятельством являлось то, что Конституция РФ, закрепляющая статус Хакасии как республики, по выражению самого Председателя Верховного Совета РХ В.Н. Штыгашева, «бойкотировалась населением» региона². Таким образом, под сомнение ставилась и вышеупомянутая статья российской Конституции. Бытовала среди населения и крайняя точка

¹ См.: Становление государственности Адыгеи. Очерки и документы конституционного строительства (1989-2001). Т. 2 / под общ. ред. Р.Д. Хунагова. – Майкоп: АГУ, 2001. С. 32, 159-164.

² Пачегина Н. Хакасия: взгляд со стороны. Край нетронутых памятников живет без Президента и Конституции / Н. Пачегина // Независимая газета. 1994. 29 янв.; Гордеев В. Независимая «клюква» // Абакан. 1994. 18 февр.

зрения, что «русские ... не любят республику ... За Конституцию же избиратели не отдали голоса лишь потому, что она дает возможность и впредь утверждаться республике»¹, «а там и до суверенитета полшага»². Существовало и мнение: «Зачем разрабатывать Конституцию республики, если есть российская? Это лишняя трата денег, лишняя работа для законодателей»³. А люди с ироническим складом ума провозглашение республики как «случившийся факт» объясняли «небрежностью» машинистки, наборщика или еще кого-нибудь...»⁴. В противовес этим «легкомысленным» аргументам отдельные оппоненты приводили и некие «исторические параллели» де «Иван Соловьев (*персонаж местной истории 20-х годов прошлого столетия – М.А.*) хотел в Хакасии создать республику, как в Туве, Монголии, поэтому имел поддержку и от местного населения, и от казаков»⁵.

Отсюда - требования относительно статуса Хакасии – вообще, а в частности, нужна ли ей Конституция и о принятии её всенародным голосованием⁶. Однако XIVсессия Верховного Совета РХ не поддержала предложение Р.И. Цыкало о проведении референдума по этим вопросам⁷. «Депутаты, как сообщала тогда О.В. Ширковец,

¹ Выхин Б. Время хакасского застоя / Б. Выхин // Южно-сибирский вестник: незав. газета Южной Сибири (*далее – ЮСВ*). 1994. 9 апр.

² См.: Кукушкин И. От интеллигента слышу! / И. Кукушкин // ЮСВ. 1995. 14 янв.

³ Кызласов Ю. Зачем толочь воду в ступе? / Ю. Кызласов // Абакан. 1994. 14 окт.

⁴ См.: Чупров Л. Язык не должен быть заложником политических игр / Л. Чупров // Черногорский рабочий (*далее – ЧР*). 1994. 20 дек.

⁵ Клименко В. Из «пещер забвения» – на свет современности / В. Клименко // ЮСВ. 1995. 14 янв.

⁶ Корчминский А.Н. Таковую Конституцию принимать нельзя / А.Н. Корчминский // Абакан. 1995. 24 янв.

⁷ Борисова А. Если концепция вопреки здравому смыслу, ... то побеждает концепция /

посчитали эти вопросы неэтичными, способными взорвать общественное согласие в республике»¹. Не было поддержано подобное предложение Цыкало и на следующей сессии. Тогда ему парировал депутат А.С. Асочаков тем, что статус Хакасии определен Декларацией 1992 г. и Конституцией РФ 1993 г. «Проведение же по этому вопросу референдума ни что иное, как ревизия 1 главы российской Конституции», – заявил он².

Значительная часть местных политиков и специалистов полагали, что Хакасии нужна Конституция, построенная на началах Основного Закона Российской Федерации. Но многие из них считали, как выразилась юрист Н. Карпова, что «на 70-80 процентов она должна быть созвучна Конституции Российской Федерации, поскольку излишняя самостоятельность в настоящее время лишь усугубит экономическое положение нашей республики»³.

Подводя «итоги всенародного обсуждения» проекта Конституции за период с ноября 1994 по январь 1995 гг. председатель ВС РХ В.Н. Штыгашев подчеркивал: «Подавляющее большинство *(без референдума так утверждать – с точки зрения объективности – было весьма рискованно – М.А.)* участников обсуждения считают, что республика должна иметь собственный Основной Закон, который должен соответствовать Конституции Российской Федерации и

А. Борисова // Хакасия. 1994. 20 окт.

¹ Ширковец О. Чему научилась наша власть за 70 лет существования? Заботиться о себе любимой / О. Ширковец // Абакан. 1994. 21 окт.

² Цит. по: Логинова М. Поводы и доводы: XV сессия ВС РХ / М. Логинова // Республика. 1995. 1 февр.

³ Карпова Н. Излишняя самостоятельность не нужна / Н. Карпова // ЧР. 1994. 22 дек.

отражать местные особенности, основанные географическими, историческими, этническими, экологическими и другими условиями».

А.Б. И как развивались в дальнейшем события в стенах регионального парламента?

М.А. Но на пятнадцатой сессии Верховного Совета РХ 24 января 1995 г. депутаты вновь вернулись к вопросу: нужна ли Конституция Хакасии? На этот раз фактором для этого явились события в Чечне. С заявлением выступил депутат О.Е. Жуганов: «Конституция РХ, которую мы здесь принимаем, никому не нужна, кроме узкого круга лиц, а мы занимаемся тем, что подкладываем своими руками мину под будущее. Государственность, суверенитет, гражданство, нация – это не просто слова, а несущие определенную нагрузку юридические термины, которые дают экстремистки настроенным борцам за независимость Хакасии правовую основу для такой борьбы – идеологическое оружие, которое при удобном случае, хотим мы того или нет, будет заменено боевым, потому что существование двух государств на одной территории – абсурд.

Выстрелы в Чечне, продолжал Жуганов, должны нас разбудить и заставить понять, что территория Российского государства едина и на ней действует только одна Конституция – Конституция Российской Федерации, а на неотъемлемой части России, в Хакасии, речь может идти только о создании национально-культурной автономии»¹. Для

¹ Борисова А. У депутатов нет полной уверенности: нужна ли Хакасии Конституция / А. Борисова // Хакасия. 1995. 26 янв.; Федорченко С. Хакасия решила обзавестись своей конституцией // Сегодня. 1995. 7 февр.

поддержки предложения Жуганова тогда не хватило несколько голосов.

В это время появляется ещё один «мифический» ракурс в пользу принятия Конституции РХ и ее государственности. В. Бородай заявляет о бесперспективности спора – нужна ли нам Конституция республики или нет. «По существу, пишет он, Хакасия государственности не добивалась. После распада СССР нам ее просто навязали. Нынешний проект Конституции до того выражен в пророссийском духе, что ни о каких националистических амбициях и говорить не стоит. Ряд уставов областей и краев России наполнены гораздо большим суверенитетом, чем наш проект Конституции республики»¹. К этому же разряду относились и аргументы того периода о «наивности спора», «бесполезности» и «иллюзорности» рассуждений вокруг вопросов о государственности и Конституции Хакасии².

Однако и после принятия проекта Конституции РХ во втором чтении публикации в местной печати против статуса республики и принятия конституции продолжились³. Равно, как и статьи в их защиту⁴.

¹ Бородай В. Депутаты самовыражаются / В. Бородай // Республика. Абакан, 1995. 27 янв.

² Жуганов О. Нужна ли Хакасии конституция? О. Жуганов // Абакан. 1995. 7 февр.

³ См.: Логинов А. Индульгенция для номенклатуры / А. Логинов // ЮСВ. 1995. 11 февр.; Азаров И. Один человек развалить страну не может / И. Азаров // ЮСВ. 1995. 18 февр.; Ежов С. Где возгорится Чечня № 2 / С. Ежов // Республика. 1995. 24 февр.; Жуганов О. Какой градоначальник нам нужен? / О. Жуганов // Абакан. 1995. 10 февр.; Компанистов В. Депутаты настаивают: принимать Конституцию Хакасии на референдуме / В. Компанистов // Абакан. 1995. 26 мая.

⁴ Угдыжеков А. Надоело, ей-богу / А. Угдыжеков // Абакан. 1995. 7 февр.; Аешин Г. Парламент – не кухня и не базар / Г. Аешин // Хакасия. 1995. 11 февр.; Шульбаев М.

А.Б. Как решался вопрос с определением способа принятия Конституции РХ?

М.А. По этому вопросу официальные лица Верховного Совета РХ занимали либо неопределенную позицию, либо отрицательную в отношении проведения по нему референдума. Характерны в этом плане были рассуждения председателя постоянной комиссии по вопросам законодательства, законности и правопорядка Н.И. Сайбаракова, опубликованные 22 сентября 1994 г.: «...путь принятия Конституции – Верховным Советом ... более рационален, потому что можно учесть замечания и предложения, отшлифовать текст. А на референдуме скажут «да» или «нет», и текст так и может и остаться с противоречивыми, ошибочными формулировками. История знает случаи, когда на референдумах принимались антидемократические, антинародные конституции»¹. Эту же идею Сайбараков без обиняков повторил на круглом столе в администрации г. Черногорска, что вызвало противоречивые мнения у присутствующих. Одни были за референдум, другие сомневались в правильности такого выбора (представитель компартии)².

Интересно, что в это время идея референдума была весьма популярна среди населения, и иногда даже увязывалась и с большим комплексом вопросов, чем принятие будущей Конституции РХ. В Обращении народных депутатов Абакана к XIV сессии Верховного

Молодой цветок с древними корнями / М. Шульбаев // ЮСВ. 1995. 25 марта.

¹ Сайбараков Н. Конституция Хакасии. Благополучие государства зависит от законов / ответы на вопросы А. Борисовой // Хакасия. 1994. 22 сент.

² Корзунова А. Писать для будущего, а не «под себя»: обсуждаем проект Конституции РХ / А. Корзунова // ЧР. 1994. 6 дек.

Совета РХ, общественным организациям и гражданам Республики Хакасия от 11 октября 1994 г. уже говорится о том, что необходимо проведение референдумов и «по структуре местного самоуправления и по проекту Конституции РХ, т.к. волю народа о преобразовании области в республику никто не спрашивал и данный вопрос был решен группой заинтересованных лиц»¹. Более радикальным было мнение вообще отказаться от разработки этой конституции, поскольку достаточно российской. «Это лишняя трата денег, лишняя работа для законодателей», - писал Ю. Кызласов (с. Боград). Причем автор свою позицию обосновывал необходимостью отказаться от статуса республики, поскольку «создавать ее или не создавать, депутаты мнения народа не спросили»². Однако подобное предложение депутата Р.И. Цыкало о проведении референдума о статусе Республики Хакасия и о том, нужна ли ей своя конституция, не было поддержано XIV сессии Верховного Совета РХ³. Но отдельными политиками и журналистами не исключалась возможность в дальнейшем «проведения референдума по Конституции»⁴, эта идея поддерживалась даже некоторыми левыми социалистическими политиками⁵.

В первой половине декабря 1994 г., как констатировал В.Г. Брюзгин, на круглом столе, собранном в редакции «Хакас чирі»,

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.

² Кызласов Ю. Зачем толочь воду в ступе? / Ю. Кызласов // Абакан. 1994. 14 окт.

³ См.: Борисова А. Конституция принята для обсуждения / А. Борисова // Хакасия. 1994. 27 окт.; Цыкало Р. Документы и аргументы / Р. Цыкало // Саянская заря. 1995. 26 янв.

⁴ Островская Л. Народ решит, какой быть Конституции Республики Хакасия / Л. Островская // ЧР. 1994. 1 нояб.

⁵ Егоров К. К народовластию! / К. Егоров // Хакасия. 1994. 21 окт.; Он же. Источник власти – трудовой народ // Абакан. 1995. 6 янв.

«участники нашли три пути принятия Основного закона: через Верховный Совет, посредством референдума или путем Конституционного совещания». Но, по его мнению, «пожалуй, лишь референдум мог бы дать ответ: парламент или президент». В этом плане Брюзгин не был оригинален: он повторял высказывание В.Н. Штыгашева на встрече с патриотическим блоком «Отчизна» 11 декабря 1994 г. о том, что если Конституция не будет принята очередной сессией Верховного Совета, то «возможен референдум о форме правления в республике»¹. В середине января следующего года он несколько модифицировал эту идею, дополнив вопросом о частной собственности на землю. Что же касается «другого пути» – принятия Конституции РХ по аналогии принятия Конституции России, то он, по мнению председателя ВС РХ, «менее перспективен и не так безобиден. Не секрет, многие голосовали за Основной Закон РФ, не читая его. Кто может дать гарантию неповторения данного сюжета?» - эмоционально заключил свою аргументацию Штыгашев. Частично этому утверждению Владимира Николаевича подыграл его оппонент А.Н. Корчминский, заявив в одном из интервью, что «не для кого же не секрет, что 95 процентов населения этого проекта Конституции не прочитают»².

Вероятно, чтобы «встретить» этот нежелательный момент «во все оружие», Президиумом Верховного Совета РХ 11 января 1995 г.

¹ Брюзгин В.Г. За «круглым столом» игра шла в одни ворота: долой главу республики! / В.Г. Брюзгин // Хакасия. 1994. 14 дек.; Виктор Б. «Отчизна» наступает: Какой быть Конституции / Б. Виктор // Республика. 1994. 16 дек.

² Цит. по: Брюзгин В. Встреча в клубе редакторов / В. Брюзгин // Хакасия. 1995. 21 янв.; Корчминский А.Н. Таковую Конституцию принимать нельзя / А.Н. Корчминский // Абакан. 1995. 24 янв.

рекомендовано включить в повестку предстоящей сессии парламента вопрос «О проекте закона «О референдуме Республики Хакасия», который и был принят на очередной сессии.

В начале декабря 1994 г. по-прежнему констатируется в прессе: «Затянулся процесс конституционных преобразований в Хакасии, в то время как в отдельных республиках уже по второму разу конституцию принимают»¹.

А.Б. Михаил Алексеевич, а как использован и был ли взят на вооружение опыт других новых республик в составе России? И чем завершился вопрос в Хакасии?

М.А. Интересно, что и в других новых республиках также не было единства мнений о порядке принятия своей конституции. Так, Д.И. Табаев предлагал принять Конституцию Республики Алтай на Конституционном Собрании, состоящем из депутатов Республики Алтай, представителей городов и районов, судей и прокуроров. Отдельные депутаты и общественные круги Республики Адыгея предлагали вынести проект конституции на референдум. Но в Республике Адыгея был установлен весьма обстоятельный порядок принятия Конституции Законодательным Собранием (Хасэ) – Парламентом.

При рассмотрении проекта Конституции РХ во втором чтении вновь раздаются голоса: вернуться к решению вопроса о порядке её принятия. Так, депутат Белоглазов заявил, что жители Саяногорска требуют, чтобы депутаты не брали на себя принятие Конституции, а

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

вынесли этот вопрос на референдум¹. В открывшейся дискуссии о «механизме принятия Конституции» одни ратовали за то, чтобы ее принимал Верховный Совет РХ, другие – только на референдуме. В.Н. Штыгашев предложил «комбинированный вариант», то есть одни положения вынести на референдум, а другие должен принимать парламент. В результате было поддержано предложение депутата В.М. Маслова: Конституция разрабатывается и утверждается Верховным Советом. Если она не будет принята, то положения, по которым разногласия, вносятся на референдум, а затем с учетом его результатов утверждается Верховным Советом².

Но идея референдума на этой сессии была использована противниками «государственности» Хакасии и в борьбе за формулировку ст. 1 Конституции. Угроза референдумом заставила большинство депутатов изъять тогда из этой статьи термин «государство» применительно к определению Республики Хакасия, заменив его обобщающим словосочетанием «субъект Российской Федерации»³. Правда, это оказалось лишь временной «тактической уловкой» до следующей сессии ВС РФ.

На первой сессии нового «порезформенного» Абаканского городского Совета 18 мая 1995 г. депутаты также не могли миновать вопрос о порядке принятия Конституции Республики Хакасия.

¹ Борисова А. У депутатов нет полной уверенности: нужна ли Хакасии Конституция / А. Борисова // Хакасия. 1995. 26 янв.

² Борисова А. «Мягкий» вариант не всех устраивает / А. Борисова // Хакасия. 1995. 28 янв.; Полежаева Л. Пример Калмыкии депутатов не вдохновил: на сессии Верховного Совета РХ / Л. Полежаева // Абакан. 1995. 27 янв.; Островская Л. Не обошлось без разборок / Л. Островская // ЧР. 1995. 31 янв.

³ Цыкало Р. В Хакасии все еще играют в суверенитеты и государственность / Р. Цыкало // Абакан. 1995. 14 марта.

Подавляющее большинство депутатов этого Совета сочло необходимым обратиться к ВС РХ с предложением принимать Конституцию РХ всенародным голосованием». Мотивы высказывались различные: В.В. Большаков полагал, что Верховный Совет Хакасии нелегитимен, срок его полномочий кончился; В.В. Кривошеев, О.Е. Жуганов, Д.И. Шаталов, С.И. Рябихин и др. считали достаточно единой российской Конституции, а в предлагаемом проекте много «подводных камней», двойное гражданство, а кроме того при преобразовании автономной области в республику не спрашивалось мнения населения. На что присутствующий на сессии городского Совета член Конституционной комиссии РХ Н.И. Сайбараков заявил: «Мало ли что говорят вам граждане. Вы призваны принимать решения на основе Закона. Парламент или референдум – оба пути принятия Конституции законны. Но у нас мало времени...». Но такой подход не удовлетворял городских депутатов. «Если принимать Конституцию, то это нужно сделать не в верхах, а на референдуме», – резюмировала О.В. Ширковец¹.

На семнадцатой сессии Верховного Совета РХ в конце мая 1995 г. с призывами «отдать право принимать закон самому народу Хакасии» выступил ряд депутатов (О.Е. Жуганов, Н.Г. Булакин, Н.А. Радикевич, М.П. Хабаров, Р.И. Цыкало и др.). При этом они, главным образом, ссылались на то, что республика в Хакасии создавалась без учета

¹ Борисова А. Без митинговости не обошлось / А. Борисова // Хакасия. 1995. 23 мая; Компанистов В. Депутаты настаивают: принять Конституцию Хакасии на референдуме / В. Компанистов // Абакан. 1995. 26 мая.

мнения населения и теперь от имени народа утверждается, что Хакасия – государство, поэтому следует спросить у самого народа нужна ли ему предлагаемая Конституция. Сторонники же проекта Конституции, вынесенного для принятия в третьем чтении, т.е. окончательно, утверждали, что документ обсуждался в трудовых коллективах, «значит народ согласен с Основным Законом» (В.А. Азовский), что проект – «реальный пример достигнутого в обществе согласия» (Н.И. Сайбарак), что депутаты, «призывая не принимать Конституцию, провоцируют [население] на недостойные поступки» (Э. Кокова). Депутат А.И. Ройтштейн весьма бесхитростно выразил мнение правящего тогда большинства «что вынести Конституцию на референдум равносильно тому, что сознательно провалить ее принятие»¹. Правда, постфактум – уже после принятия Конституции парламентским путем, один из противников референдума высказал и финансовое соображение в защиту своего мнение – отсутствие денег на всенародное голосование², хотя перед этим на новые выборы городских и районных властей пришлось повторно потратиться из-за «неразумного» республиканского избирательного законодательства.

Следовательно, неуверенность, а в какой-то мере и боязнь, что население Хакасии выскажется против предлагаемой конституции и вообще подобного акта, объясняли позицию руководства республики того времени. Хотя и В.В. Шавыркиным выдвигалась тогда и

¹ Широковец О. О народе вспоминают тогда, когда нужен его голос на выборах / О Широковец // Абакан. 1995. 30 мая.

² Азовский В. Почему я голосовал за принятие Конституции / В. Азовский // ЧР. 1995. 15 июня.

компромиссное предложение: разъехаться по избирательным округам, чтобы узнать мнение избирателей о проекте Конституции. Но оно, как и мнение сторонников референдума не было услышано и Конституция Республики Хакасия по официальной версии была принята 62 голосами депутатов Верховного Совета РХ, т.е. ровно 2/3 состава законодательного органа. При подсчете, как констатируют очевидцы, «не обошлось без недоразумений»¹.

А.Б. Как начиналась дискуссия вокруг будущей Конституции Республики Хакасия?

М.А. В Хакасии состоялось совещание старейшин хакасского народа, членов Ассоциации «Тун», Хакасского культурного центра и других представителей (Уйтаг, 3 авг. 1991 г.). Совещание настаивало на обязательном включении своих представителей в комиссию по подготовке Конституции Хакасии и «скорейшей» организации представительства хакасского народа в правительствах СССР и РСФСР.

1 октября 1991 г. бывший работник обкома КПСС, кандидат исторических наук А.С. Асочаков публикует статью «Верховный Совет республики», которая, главным образом, зондировала отношение читателей по поводу будущего устройства республики. В ней чувствовался подтекст намерений руководителей республики В.Н. Штыгашева, В.М. Торосова и др. Весьма прозрачно в статье намекалось о двухпалатном местном парламенте, о квотном национальном представительстве в различных властях, о возможном

¹ Ширковец О. О народе вспоминают тогда, когда нужен его голос на выборах / О Ширковец // Абакан. 1995. 30 мая.

затягивании принятия Конституции Республики Хакасия. Предлагалось это сделать после подписания Федеративного договора и принятия российской Конституции, т.е. сохранить нынешний политический статус-кво на три-четыре года¹. В этом же месяце ещё до избрания Верховного Совета Хакасии президиум республиканского Совета создал комиссию по подготовке будущей Конституции Хакасии, что вызвало определенную критику не только по существу, но и в связи с преждевременностью такого органа². И только на первой сессии впервые избранного Верховного Совета была образована комиссия по разработке проекта Конституции РХ и утвержден ее состав³.

В конце октября 1992 г. состоялось первое заседание Конституционной комиссии РХ, на котором выработаны общие подходы. Признано, что Конституция Хакасии не должна быть механической копией российской, а призвана отражать региональную специфику как национальную, географическую, экономическую, так и административно-территориальную, историческую. Она должна соответствовать Конституции РФ не в буквальном понимании, а в идеях, принципах, соответствовать Федеративному договору. Определены разделы Конституции: преамбула, основы конституционного строя, основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, гражданское общество, государственное устройство, система государственной власти и местного

¹ Асочаков А.С. Верховный Совет республики / А.С. Асочаков // Сов. Хакасия (далее по тексту – СХ). 1991. 1 окт.

² Готовится Конституция Хакасской ССР / [корр. газ.] // СХ. 1991. 23 окт.

³ Первая сессия Верховного Совета Хакасской ССР: инф. сообщ. // СХ. 1992. 12 февр.

самоуправления, заключительные положения. Присутствующие члены комиссии решили не форсировать подготовку проекта, а закон принимать после принятия Конституции РФ¹.

Отдельные соображения в печати по поводу будущей Конституции Республики Хакасия высказывал и я. В одном из интервью заметил по поводу культивируемой идеи двухпалатного парламента в республике: «Идея эта содержит в себе очень многие противоречия. И если она возникнет на уровне проекта Конституции Хакасии, то вопреки уверениям некоторых, что идея эта будет служить стабилизации межнациональных отношений, она может привести к противоположному результату. В проект Конституции Хакасии должен быть заложен главный принцип – равенство прав, обязанностей и свобод граждан всех национальностей, проживающих в республике»².

Фактически в течение 1992-1993 гг. не проявлялось активной работы над проектом Конституции РХ. Это позволяло отдельным столичным журналистам называть Хакасию, «до сих пор ... живущую без собственной конституции и президента», «республикой неспешно отзывающейся на политические и экономические нововведения Москвы». Н. Пачегина в уже цитируемой статье, со слов председателя ВС РХ В.Н. Штыгашева, утверждает, «с принятием конституции Хакасия не торопилась потому, что рассчитывала ее согласовать с общероссийской», теперешняя «не устраивает не только

¹ Борисова А. Будет своя Конституция / А. Борисова // Хакасия. 1992. 29 окт.

² Митюков М.А. Проблема несть числа, но все-таки они должны решаться в рамках конституционного процесса // Абакан. 1993. 16 марта.

бойкотировавшее его 12 декабря население, но и законодателей Хакасии, которым кажется, что Основному Закону страны недостает обязательств перед народами России». Их собственная, конституция, считает Штыгашев, «должна выглядеть декларацией прав, полномочий и непременно обязательств Республики Хакасия перед Федерацией и собственным народом».

В конце декабря 1993 г. состоялась сессия Верховного Совета РХ, посвященная «реформированию» органов власти республики. На ней В.Н. Штыгашев вместо завершения названного реформирования объявляет целесообразным подтвердить полномочия действующего Верховного Совета на период поэтапной конституционной реформы. Во времени этот период, с его слов, может охватить 1994 г. 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 г. принять Конституцию, то тогда, по мнению Штыгашева, не будет никакого противоречия с Указом Президента «О поэтапной конституционной реформе»¹.

Но Постановлением Верховного Совета Республики Хакасия от 23 декабря 1993 г. № 274-11 «О реформировании высшего органа государственной власти Республики Хакасия» было предложено Конституционной комиссии, Президиуму Верховного совета «ускорить разработку проекта Конституции Республики Хакасия и вынести его на всенародное обсуждение не позднее июня 1994 г. и

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

внести на рассмотрение Верховного Совета Республики Хакасия в сентябре 1994 года».

Одним из «упреков» республиканским властям в «Обращении глав администраций городов, районов, поселков, сел к народным депутатам РХ, трудовым коллективам, общественным организациям и объединениям, к гражданам РХ [29 марта 1994 г.]» было обвинение в «неоправданном затягивании процессов реформирования законодательного органа республики, *процесса принятия ее Конституции как основного Закона*, а также нежелание (или неумение) Президиума ВС конкретно решать проблемы республики путем создания необходимой законодательной базы еще более усугубляют положение дел. Неоправданно *долго не принимается* решение о форме государственного устройства Республики Хакасия».

Подписантами этого Обращения предлагалось «не позднее июня 1994 года вынести на всенародное обсуждение и принять Конституцию Республики Хакасия, не позднее сентября 1994 года – провести выборы всех органов власти ... на очередной сессии принять решение о форме государственного устройства Республики Хакасия»¹.

Следует напомнить, что в Постановлении Президиума Верховного Совета РСФСР «О порядке проведения выборов народных депутатов Республики Хакасия» срок полномочий этого органа определен на оставшийся срок полномочий подобных органов, избранных в 1990 г. И наконец, указами Президента рекомендовано в 1994 г.

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.; ЧР. 1994. 7 апр.; ЮСВ. 1994. 9 апр.; Мальцев Е.С. Нельзя затягивать с реформами // ЧР. 1994. 7 апр.

реформировать региональные органы власти и местного самоуправления. Поэтому главы администраций городов и районов Хакасии вполне обоснованно поднимали проблемы Конституции Республики Хакасия, проведения выборов в этом году, решения вопроса о форме государственного устройства республики. Заслуживает внимания и их предложение об активном участии территорий Хакасии в деятельности ее правительства¹.

А.Б. Какой была Ваша позиция и реакция по этому вопросу?

М.А. В апреле 1994 г. в своем интервью я отмечал: «К сожалению, за время своей деятельности Верховный Совет Хакасии так и не смог выработать свою Конституцию. А Декларация *(речь идет о Декларации «Об основных правах, полномочиях и обязательствах Республики Хакасия в составе Российской Федерации», принятой второй сессией Верховного Совета РХ 6 марта 1992 г., признанной «временной конституцией – М.А.)* нарушается: так, вопреки ей, Президиум ВС РХ наделили законодательными функциями. Т.е. бюрократия на "верхнем этаже" отбирает полномочия Верховного Совета РХ. Правда, попытки наделить чрезвычайными полномочиями Председателя ВС РХ были отбиты большинством депутатов»².

На XII сессии Верховного Совета РХ во второй половине апреля 1994 г. В.Н. Штыгашев изложил «обновленную версию» причин затягивания конституционного процесса в республике. В обзоре А. Борисовой она звучит так: «К осени 1993 года уже были наработаны

¹ Митюков М.А. Говорят, в Хакасии пахнет государственным переворотом?! / М.А. Митюков // Абакан. 1994. 5 апр.

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

тексты Конституции РХ, но ...12 декабря одобрили новую Конституцию и фактически процесс разработки принятия Конституции в РХ надо было начинать заново... Но как говорится, нет худа без добра, законодательная медлительность явилась своего рода естественной реакцией на те противоречия, которые были присущи законодательной деятельности Российской Федерации, тем самым ушли от «засорения» правового юридического поля в Хакасии». Поэтому Председатель ВС РХ предложил сначала определиться с концепцией строительства власти в республике и с принятием законов о парламенте, правительстве, порядке их избрания и формирования. А затем летом принять в первом чтении проект Конституции РХ, после его всенародного и всестороннего обсуждения к концу года принять окончательно и провести выборы – от парламента до местного самоуправления¹.

Формировался в этот период и «упрощенный подход» к содержанию будущей Конституции РХ, суть которого сводился к тому, что она будет «списана с российской с изменениями, учитывающими местный характер».

В конце июня 1994 г. на XIII сессии Верховного Совета РХ, как отмечала журналистка М. Логинова в газетном отчете: «С горечью говорили депутаты о том, что Конституция республики до сих пор витает где-то в заоблачных высях, и неизвестно когда будет принята. Депутат Лузанов определил работу Конституционной комиссии, как «странную», сказав, что он не был приглашен ни на одно заседание,

¹ См.: Борисова А. В делах державных губительна поспешность / А. Борисова // Хакасия. 1994. 26 апр.

хотя является членом этой комиссии. Р. Цыкало сообщил, что он будучи тоже членом этой комиссии, получил сообщение о том, что «назначен на раздел о гербе, флаге и столице республики». А в проекте, подписанном Сайбариковым, обнаружил, что он «один к одному» списан с Конституции Бурятии. В нескольких местах даже не потрудились переменить название республики Бурятия на Хакасию. Это было бы смешно, если бы не было так грустно...»¹.

В начале сентября 1994 г. в интервью газете Республики (Абакан) я замечаю: «Та декларация прав и обязанностей, которой сегодня руководствуются законодательная и исполнительная власть в республике имеет силу временной конституции. И порядок формирования правительства осуществлялся в соответствии с нею. Но на сегодняшний день она явно устарела, и, конечно, необходима конституционная реформа.

Хоть и я являюсь членом конституционной комиссии, на ее заседания приглашения ни разу не получил... На мой взгляд, принятие новой конституции неоправданно затянулось»².

А.Б. Что импулсировало процесс разработки текста Конституции РФ? Какие были предложены конструктивные идеи и проекты?

М.А. В сентябре 1994 г. заметно сдвигается с места конституционный процесс в Хакасии. Появляется проект Конституции РХ, подготовленный председателем постоянной комиссии ВС РХ

¹ Цит. по: Логинова М. Неужели число «13» действительно фатальное: на XIII сессии ВС РХ / М. Логинова // Республика. 1994. 1 июля.

² Митюков М.А. О Хакасии и не только о ней... / М.А. Митюков // Республика. 1994. 7 сент.

Н.И. Сайбариковым. В *интервью А.К. Борисовой он сообщает, что* «работа над проектом идет третий год. Вначале мы ориентировались на проект Конституции РФ, подготовленный Конституционной комиссией России, и в соответствии с этим официальным документом получили модельный вариант проекта Конституции. Нам предстояло наполнить схему конкретным содержанием, исходя из условий Хакасии. Это мы и сделали, Конституцию могли бы принять. Но в 1993 г. летом так называемое Конституционное совещание еще два проекта подготовило, затем вышли на тот проект, который и был принят на референдуме. Хакасским законодателям ничего не оставалось делать, как переориентироваться на новую российскую Конституцию. И начиная с декабря прошлого года, по новой начали выработать проект Конституции Хакасии, опираясь на федеральную. В мае нынешнего года был подготовлен первый вариант, после обсуждения на конституционной комиссии появился второй рабочий вариант. Затем Верховный Совет на июньской сессии принял ряд конституционных законов ...; возникла необходимость корректировки текста проекта Конституции с учетом принятых законов. После летних отпусков *второго сентября* был выработан новый вариант, базирующийся на прежних двух принятых законопроектах и замечаниях, предложениях местных органов власти, граждан».

Далее, давая общую характеристику проекта, Сайбариков отметил: «существуют две формы правления: республиканская и монархическая. Республика, в свою очередь, может быть президентской или парламентской. У нас в чистом виде нет ни того, ни

другого. О форме правления судят по тому, как организована государственная власть. Она строится на принципе разграничения властей (законодательная, исполнительная, судебная) и предметов ведения и полномочий между республикой и Российской Федерацией. Статус Хакасии по проекту – республика в составе РФ. Эта емкая формулировка и предопределяет все остальное. Высшей ценностью Хакасии, как и в России, по проекту Конституции признается человек. Единственным источником власти в РХ является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власти непосредственно через референдумы, выборы либо опосредованно через своих представителей в органах государственной власти и местного самоуправления. Республика Хакасия обладает на своей территории всей полнотой государственной власти, за исключением пределов ведения РФ и ее полномочий в совместном ведении. Общие ценности, которые признаются и в России, и в Хакасии, – идеологическое и политическое многообразие, свобода вероисповедания и другие общепризнанные права и свободы, гарантируется местное самоуправление».

Законопроект, как объяснял Сайбараков, состоял из 8 глав, которые были разбиты на статьи, преамбулы. Первая глава об основах конституционного строя; вторая – о государственно-правовом статусе, административно-территориальном устройстве; третья – законодательной власти; четвертая – исполнительной власти; пятая – местных представительных и исполнительных органах власти; шестая – судебной власти, прокуратуре, адвокатуре; седьмая – местном самоуправлении; восьмая – внесении изменений в Конституцию РХ.

Согласно проекту законодательная власть представлялась Верховным Советом РХ, состоящим из 44 депутатов, избранных гражданами Хакасии. Совет избирал бы председателя ВС, его заместителя и 11 депутатов для постоянной работы. Исполнительную власть должен осуществлять глава РХ, возглавляемое им правительство, органы исполнительной власти районов и городов. Глава Республики – Председатель Правительства избирается населением Хакасии сроком на 4 года. Он назначает и освобождает от должности членов правительства, министров и председателей комитетов. До сих пор всех их утверждали на сессии по представлению Председателя Совета Министров. Кандидатуры своих замов, министров внутренних дел, безопасности и финансов должен согласовывать с ВС. В пределах своих полномочий глава республики издает указы, распоряжения. Споры между Верховным Советом и исполнительной властью предполагалось решать путем создания комиссии на паритетной основе. При отсутствии согласия рассмотрение спора может быть передано в Конституционный суд.

Завершая анализ проекта, Сайбараков заявил: «это завуалированная президентская форма. Например, в Карелии более мудро подошли: председатель правительства – глава исполнительной власти. В такой формулировке нет претензии на роль главы государства»¹.

Этот проект был направлен в Государственную Думу (№ 15-277 от 07.09.94 г.). На него я среагировал замечаниями от 19 сентября, которые представил в Конституционную комиссию и в средства

¹ Сайбараков Н. Конституция Хакасии. Благополучие государства зависит от законов / ответы на вопросы А. Борисовой // Хакасия. 1994. 22 сент.

массовой информации республики. В моем заключении констатировалось, что проект, по существу, игнорировал реформу государственной власти в субъектах Российской Федерации; ему были характерны некоторые элементы антидемократизма; он продолжал свойственную практике того времени в Хакасии линию на бюрократизацию аппарата, закрепляет дуалистическую модель власти двух должностных лиц – Председателя Верховного Совета и Главы Республики Хакасия; имеет отдельные существенные противоречия либо несоответствия Конституции Российской Федерации; в него включался исторически и политически спорный тезис о том, что Республика Хакасия создана на основе волеизъявления и осуществления права народов Хакасии на самоопределение (ст.1); в проекте оказались проигнорированы положения, обусловленные судебной реформой и некоторые основополагающие принципы судебной власти; имеются внутренние противоречия, допускаются неточности терминологического характера и другие юридико-технические погрешности.

В заключении также отмечалось, что в проекте не только по названию сохраняется прежний представительный орган власти (Верховный Совет), но и принцип полновластия этого органа, приоритетность его над органами исполнительной и судебной власти. Это выражается в формулах "высший", "единственный", "контрольный", применяемых к Верховному Совету Хакасии. Осуществление на практике такого подхода означает отказ от конституционного принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную, и судебную, а в конечном итоге –

ослабление и противостояние органов государственной власти и неспособность оперативно решать насущные задачи экономических и социальных преобразований в республике.

Проектом предусматривался ценз оседлости для ограничения косвенного избирательного права: право быть избранным в Верховный Совет республики было обусловлено постоянным проживанием в Хакасии не менее 5 лет, а право быть избранным Главой Республики Хакасия – не менее 7 лет. Подобных ограничений не содержится в Конституции Российской Федерации, а в проекте они во многом обусловлены не местными особенностями, а интересами находящихся у власти политических групп.

Проект вообще не имел главы "Права и свободы человека и гражданина" и лишь отдельные фрагменты, касающиеся этой темы неудачно размещены в статьях и главах, посвященных иным вопросам (ст.ст.2,5). Без этой основополагающей главы, определяющей статус гражданина и его гарантии, Конституция республики утрачивает роль Основного закона и превращается лишь в акт, регламентирующий деятельность органов государственной власти.

В небольшом по численности парламенте (44 депутата) предусматривалась возможность учреждения постов нескольких заместителей председателя Верховного Совета (ст.51), а в Правительстве - нескольких заместителей Главы Республики (ст.ст. 61, 62, 70). Не ограничивалось и число постоянных комиссий Верховного Совета, что, безусловно, приведет к созданию числа комиссии (и, следовательно, постов – председателей комиссий), близкого к количеству членов Законодательного Совета (а их – 11).

В проекте подчеркивалась особая роль Председателя парламента, чем естественно, принижалась роль этого коллегиального представительного органа власти. Председатель Верховного Совета Хакасии, как это было аналогичным образом в бывшей Конституции РСФСР, наделялся особой компетенцией (ст. 50). Помимо обычных председательских полномочий (ведение заседаний, внутренний распорядок) он выделялся как самостоятельный субъект законодательной инициативы и мог осуществлять общее руководство Верховным Советом, руководить работой Законодательного Совета, координируя деятельность постоянных комиссий, т.е. в его ведение передавалась компетенция, которая ранее обычно осуществлялась коллегиальным органом – Президиумом Верховного Совета.

Даже на российском уровне эти полномочия принадлежат либо самой Государственной Думе, либо ее Совету.

В связи с этим становится понятным, почему проект обходил молчанием вопрос о компетенции Законодательного Совета Верховного Совета Республики Хакасия. Полномочия этого проектируемого органа практически поглощались компетенцией Председателя Верховного Совета.

А.Б. Как определялся в этом проекте статус и роль Главы Хакасии?

М.А. Глава Республики Хакасия фигура по проекту в большей мере была символическая, декоративная, чем реальная. Глава Республики был ограничен в определении структуры Правительства (ст. ст. 60, 65), в назначении ряда членов Правительства (ст. 62), в даче заключений по законопроектам Республики Хакасия (ст. 65), в назначении внутри

республики (в Верховный Совет, в Конституционный Суд и т.д.), в опубликовании и обнародовании законов. Он не мог распускать Верховный Совет. Однако, в свою очередь отрешение Главы Республики от должности не было обставлено серьезными основаниями (каковыми могли быть государственная измена и совершение иного тяжкого преступления) и четко прописанной процедурой и сроками решения этого вопроса.

Вне компетенции Главы Республики остались такие полномочия, как формирование своего аппарата, решение вопросов гражданства, награждение государственными наградами и присвоение почетных званий Республики, обращение к Президенту Российской Федерации с ходатайствами о помиловании граждан Республики Хакасия, подписание и обнародование законов. Все эти полномочия по устоявшейся международной и российской государственно-правовой доктрине принадлежат Главе государства (в нашем случае – главе республики). Своеобразным нонсенсом проекта являлось вообще отсутствие определения юридического статуса Главы Республики! Кем он является? Высшим должностным лицом республики? Главой государства или только председателем Правительства? Из текста проекта ответа на эти вопросы нельзя было найти.

Все вышесказанное не обеспечивало бы стабильность управления в республике и делало фигуру ее Главы подверженной влияниям систематически изменяющейся ситуации в парламенте.

Практически Глава Республики таковым стал бы номинально, а в реальной ситуации при реализации проекта им был бы Председатель Верховного Совета. Это, объективно, обусловило бы череду

политических кризисов в том случае, если посты Председателя парламента и Главы Республики заняли бы представители политически диаметральных позиций.

И мной делался общий вывод: проект Конституции Республики Хакасия, подготовленный Н.И. Сайбараковым, требует существенной концептуальной и юридической переработки и может быть использован лишь в качестве рабочего материала для подготовки проекта Конституции Республики Хакасия. В этих целях необходимо привлечь к работе специалистов в области конституционного права и теории государства и права.

Конституционная комиссия, как явствует из источников того времени, весьма «прохладно» отнеслась к моим замечаниям. «Они вызвали негативную реакцию у определенной части присутствующих» – говорилось в одном из информационных сообщений¹.

А.Б. И как развивались события в дальнейшем? Какие проекты Конституции РХ были предложены и рассмотрены?

М.А. Депутат Верховного Совета РХ, член Конституционной комиссии и бывший народный депутат СССР Р.И. Цыкало представил свой проект Конституции республики. Давая краткий анализ этому документу, А. Борисова отмечала, что «в нем, пожалуй, больше социализма. Например, одна из статей звучит так: «Провозглашая цель – обеспечить достойную жизнь и благополучие граждан, Республика Хакасия устанавливает социальную справедливость конституционной

¹ Митюков М.А. Пусть решит народ, какой быть Конституции Хакасии // Абакан. 1994. 27 сент.; И вновь о Конституции Республики Хакасия: инф. сообщ. // Абакан. 1994. 23 сент.

нормой во взаимоотношениях между людьми». Что касается государственной власти в республике, то ее осуществляет Государственный Совет – высший представительный и единственный законодательный орган, он же и высший контрольный орган. Совмин – высший исполнительный и распорядительный, а высшее должностное лицо – Председатель Госсовета. Никаких завуалированных президентов под видом глав республики в его проекте не найдете»¹.

На сентябрьском (1994 г.) заседании Президиума Верховного Совета РХ с участием членов Конституционной комиссии этот проект специально не рассматривали, но его положения вошли в общий список предложений и замечаний к основному, рабочему варианту Конституции, в который к тому времени трансформировался «сайбаракровский» проект. На XIVсессии ВС РФ вновь разгорелся скандал вокруг этого проекта. Депутат Цыкало заявил, что он зарегистрировал свой проект Конституции, но его не рассматривали. В этом он видит ущемление своих прав. В.Н. Штыгашев пояснил ситуацию. Проект был размножен, роздан членам Конституционной комиссии, членам Президиума ВС, и все проголосовали против рассмотрения проекта. Но разработанная депутатом таблица поправок была рассмотрена при обсуждении проекта Конституции, и некоторые замечания были учтены. Штыгашев напомнил, что сессия поставила задачу: выработать единый, согласованный текст проекта Конституции, что и было сделано.

¹ Борисова А. По какой Конституции нам жить предстоит? / А. Борисова // Хакасия. 1994. 27 сент.

А.Б. И какой был представлен альтернативный вариант Конституции РХ?

М.А. На XIV сессии Верховного Совета РХ В.Н. Штыгашев отмечал, что «в процессе работы Конституционной комиссии вносились и другие проекты. Ряд из них утратил практическое значение в связи с проводимой конституционной реформой в Российской Федерации, другие варианты в концептуальном функциональном плане оказались неприемлемыми и не были приняты. На сессию был представлен альтернативный вариант проекта Конституции от совета «Чон чоби», не прошедший обсуждения на Конституционной комиссии. Поэтому он будет учтен при окончательной доработке текста Конституции¹.

Как видно из информации о VI съезде хакасского народа, основные принципы альтернативного проекта конституции, подготовленного Чон чоби, предусматривали двухпалатную структуру Верховного Совета Республики Хакасия – Совет Республики и Совет Национальностей (50 процентов мест в этой палате должно быть выделено представителям хакасского народа). Чон Чоби также выступил против введения в республике президентской формы правления и частной собственности на землю².

А.Б. И какой стал основной, рабочий вариант Конституции РХ, представленный её Конституционной комиссией?

¹ Борисова А. Конституция принята для обсуждения / А. Борисова // Хакасия. 1994. 27 окт.

² Соколова Ю. Проблема хакасского этноса и проект Конституции РХ волнуют делегатов [съезда хакасского народа] / Ю. Соколова // Хакасия. 1994. 14 дек.

М.А. На вышеупомянутом заседании Президиума Верховного Совета РХ с участием членов Конституционной комиссии обсуждался рабочий вариант проекта Конституции в основном по поступившим дополнениям и предложениям к нему. Член Конституционной комиссии председатель Верховного суда РХ Н.Ф Душков представил обновленный вариант главы шестой, касающейся судебной власти, прокуратуры и адвокатуры, с учетом моих замечаний. Например, в ст. 72 было подчеркнуто, что судебная власть самостоятельна, действует независимо от законодательной и исполнительной, а также от политических партий, общественных организаций и движений. Вступившие в законную силу акты судебной власти обязательны для всех государственных органов, общественных объединений, должностных лиц и т. д.

В текст была включена и поправка члена Конституционной комиссии И.Ф. Иптышева к статье 9 о том, что на территории республики не допускается захоронение экологически вредных отходов производства, создаваемых вне Хакасии. Другая поправка Иптышева, касающаяся запрещения, «создания, размещения и обучения военизированных и воинских формирований и поселений, в том числе казачьих» была одобрена лишь в усеченной редакции. Не нашло поддержки и его предложение о том, чтобы депутат ВС обладал правом «вето» в отношении актов парламента. Не прошло и дополнение депутата к статье 44 о прекращении деятельности Верховного Совета «и по требованию съезда хакасского народа, принятого 2/3 его делегатов». Как справедливо заметила журналистка А. Борисова, «в предлагаемой поправке же съезд хакасского народа

ставился выше избирательного права, что в корне неверно». А предложение В.М. Торосова о том, что главу Республики Хакасия избирать представительным органом власти республики, не стали рассматривать, так как прежде на сессии Верховного Совета уже определились избирать его всенародно.

Согласованный на заседании Президиума ВС текст проекта Конституции РХ с учетом поправок был разослан депутатам ВС, а также членам Конституционной комиссии. Но этому проекту были свойственны большинство тех недостатков, что и предыдущему проекту, писал я тогда в замечаниях от 16 октября 1994 г.

Предварительную оценку этому проекту была дана уже в начале следующего месяца. «Конституционный процесс в Хакасии наконец-то выходит на прямую, не сказал бы финишную, а на прямую линию старта. Думаю, «бег» с этим проектом может оказаться значительным во времени, – заявил я в очередном интервью. Что касается проекта Конституции, датированного 23 сентября, то он несколько отличается от варианта Н.И. Сайбараква: исправлен, в нем учтены некоторые мои замечания. Но в целом проект представляет собой сырой, рыхлый, слабо отредактированный с точки зрения юридической и филологической документ. Нужно определиться с концепцией законопроекта, четко провести в нем принцип разделения власти на законодательную, исполнительную, судебную, придать фигуре Главы республики реальность, а парламенту – свойственные этому органу функции. Нужно уйти от «пятен» прошлого в построении этого органа.

То есть парламент должен быть сугубо законодательным органом, а функции контроля осуществлять только через специфические для

парламента способы: через бюджет, контроль за его исполнением, парламентские слушания, вопросы министрам, запросы.

Институт Главы республики, председателя правительства, должен иметь достаточно полномочий для того, чтобы ответственно руководить экономикой республики. Он должен иметь определенные гарантии стабильности своего статуса. Надо в проекте решить проблему местного самоуправления»¹.

Спустя месяц, 16 октября я направил заключение уже на обновленный вариант того же проекта, озаглавив документ: «Проект Конституции Республики Хакасия требует серьезной переработки»².

А.Б. Как проходило рассмотрение и принятие проекта Конституции в первом чтении?

М.А. Присутствующая на этом мероприятии журналистка О.В. Ширковец запечатлела на страницах городской газеты: «Вопреки прогнозам скептиков, депутаты в первом чтении, не втягиваясь в дискуссии, проголосовали-таки за предложенный проект Основного Закона – Конституцию Хакасии. На нынешней сессии обсуждались лишь поправки к Закону, а не сам проект Конституции. Парадокс и только. А ведь проект Основного Закона нашей республики, по мнению специалистов, небезупречен не только в профессиональном, но и чисто в техническом отношении, грешит нестыковками, нуждается в серьезной доработке ... Жаль, что народных избранников так и не познакомили с заключениями видных юристов, в частности

¹ См.: Митюков, М.А. В Государственной Думе (12 декабря 1993 г. – 16 января 1996 г.) / М.А. Митюков. – М.: Проспект, 2014. С. 176-182, 310-317.

² Абакан. 1994. 25 окт.; Российская Федерация: региональный пресс-бюл. – М.: Парл. биб-ка, 1994. № 13. С. 35-40.

М.А. Митюкова, на предложенный законопроект Конституции нашей Республики. А ведь по большому счету дилетантизм в сфере законодательной деятельности – просто недопустим. Именно этой болезнью, увы, страдают наши некоторые местные законотворцы из числа депутатов».

Эта информация подтверждалась и сообщением депутата Верховного Совета РХ Л. Островской с названной сессии ВС РХ: «Обсуждение проекта Конституции проходило вяло. Было рассмотрено всего шесть поправок, предложенных рабочей комиссией. Создавалось такое впечатление, что депутаты или совсем не читали проект, или им уже изрядно надоела законотворческая работа. На сессии, к великому сожалению и удивлению, не были донесены до депутатов замечания, сделанные на данный законопроект депутатом Госдумы М.А. Митюковым. А они весьма серьезные...»¹.

Обещано, что во втором чтении проект Конституции Хакасии будет рассмотрен на следующей сессии, после его всенародного обсуждения, обобщения замечаний и предложений общественности. К окончательному принятию Основного Закона будет приурочена и дата выборов нового парламента Хакасии.

Проект Конституции РХ, принятый Верховным Советом в первом чтении 21 октября 1994 г., был весьма несовершенен и сырой. У специалистов он вызвал серьезные претензии как юридического, так и концептуального характера. Очень критическое заключение поступило

¹ Ширковец О.В. Похоже, нардепам Хакасии снится власть, передаваемая по наследству // Абакан. 1994. 25 окт.; Островская Л. Народ решит, какой быть Конституции Республики Хакасия // ЧР. 1994. 1 ноября.

от Государственно-правового управления Президента Российской Федерации. На серьезные недостатки проекта обратили внимание Комитет по конституционному законодательству и судебно-правовой реформе, возглавляемый проф. В.Б. Исаковым. Критическое заключение подписал и проф. Вишняков (ЛДПР)¹.

Я же критиковал половинчатость проекта в определении статуса главы республики, ибо тот статус, который давался в нем высшему должностному лицу республики, не мог обеспечить в полной мере стабильность управления, Проект так же четко не проводил принцип разделения властей.

Что же касается парламентской республики как большего гаранта законности в Хакасии, то это утверждение оппонентов опровергалось трехлетней практикой. У нас в Хакасии, где уже несколько лет существовала республика, парламент фактически не смог обеспечить контроль за бюджетом, расходом федеральных средств. Не было и реального контроля со стороны Верховного Совета Хакасии и за исполнительной властью.

Принципиальна была и вторая позиция, по которой я высказывался. Она касалась порядка избрания главы республики. Газета «Хакасия» и ряд членов Президиума Верховного Совета настойчиво пытались посеять сомнения в целесообразности избрания этого должностного лица населением Хакасии. Мотивы они приводят во многом смехотворные и неуважительные к своим избирателям. Что де они, избиратели, могут не уразуметь, кого избирают, либо совершить

¹ Вестник Хакасии. Абакан. 1994. № 35 (60). С. 2-16; Митюков М.А. Хотите перемен – меняйте власть на местах / интервью взяла Л. Островская // ЧР. 1994. 14 янв.

ошибку и избрать демагога, популиста, человека, который не выполняет свои обещания. В связи с этим они предлагали избирать главу республики выборщиками, состоящими из депутатов. То есть на таком тесном междусобойчике, представляющей интересы номенклатуры. Таким образом, от решения одного из главных вопросов предлагалось отстранить население, а оставить «разумных представителей последнего». Я неоднократно пытался объяснить, что лежит в основе этого предложения. В его основе – обеспечение конституционным путем сохранения власти за теми, кто ее имел тогда в Хакасии, а это фактически второй эшелон той партийной номенклатуры [КПСС], которая правила прежде.

Кроме того в нестабильных условиях переходного характера преобразование экономики и само существование государства, писал я тогда, может быть обеспечено при достаточно сильной исполнительной власти и законодательных функциях парламента¹.

Моя оценка проекта Конституции РХ, принятого в первом чтении, нашла понимание в реформистских кругах местного общества и средствах массовой информации.

Продолжение следует...

М.А. Mityukov

Honored lawyer of the Russian Federation,

¹ Митюков М.А. Номенклатура Хакасии пытается сохранить власть конституционным путем / беседовала О.В. Широковец // Абакан. 1995. 13 янв.

candidate of Law, professor,
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 (REFLECTIONS AFTER THE DECADE):
POLITICAL AND LEGAL DISCUSSIONS AROUND
PREPARATION, DISCUSSION AND ADOPTION OF THE DRAFT
CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF KHAKASSIA (THE
FIRST HALF OF THE 90TH OF THE 20TH V.)
(CONTINUATION OF THE CONVERSATION)**

Abstract

In the published dialogue of a conversation of the famous Russian constitutionalists the main directions of implementation of federal transformations in Russia in the first half of the 1990th are considered. Special attention is paid on preparation, discussion and adoption of constitutions of the new republics (which is transformed from among autonomous regions) as a part of the Russian Federation. On the basis of the analysis of materials of Khakassia the review of debatable problems of the

period of completion of her constitutional registration at the regional level is carried out.

Keywords

Constitution of the Russian Federation, constitution (charters) of territorial subjects of the Russian Federation, Republic of Khakassia, concepts and draft constitutions of the Republic of Khakassia, views of local politicians of the constitutional construction of Khakassia.