

УДК 342

М.А. Митюков

заслуженный юрист Российской Федерации,
кандидат юридических наук, профессор,
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 В ФОРМЕ БЕСЕДЫ)**

Аннотация: в публикуемом диалоге известных российских конституционалистов рассматриваются основные направления осуществления федеративных преобразований в России в начале

1990 –х гг. Особое внимание обращено на преобразования автономных областей в республики в составе Российской Федерации. Освещаются не только теоретические и практические вопросы реализации идеи повышения статуса автономных областей, но и показана специфика и трудности начального периода конституционного строительства в новых республиках.

Ключевые слова: Российская Федерация, Конституция РФ, федерализм, субъекты Российской Федерации, республика, край, автономная область, Хакасия.

А.В. Уважаемый Михаил Алексеевич, в 3–м номере Вестника Сибирского юридического института МВД России¹ вышла Ваша интересная статья по вопросам проводимых федеративных преобразований начала 1990–х гг., где Вы обратились к проблеме преобразования автономных областей в республики в составе Российской Федерации. Причем, в статье освещены вопросы соседнего для нас субъекта Российской Федерации – Хакасии, в которой проявлялись различные тенденции, в том числе – обособления. В развитие темы предлагается продолжить

¹ Митюков М.А. «Первый шаг» к развитию новых федеративных отношений в России (начало 90-х гг.): размышления спустя десятилетия // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2017. – № 3. – С. 66-77.

обсуждение этого вопроса в формате научно – практической беседы.

Известно, что в целом в системе федеративных отношений начала 1990–х гг. идея «суверенизации» оставила заметный след. Какое значение сыграла запоздалая попытка «суверенизации» в преобразуемых субъектах РФ, особенно – в Хакасии?

М.А. Благодарю Вас Андрей Викторович, редакцию и читателей за проявленный интерес к моей публикации. Обращаясь к затронутой проблеме, замечу, что в некоторых автономных областях РСФСР еще в 1990 –1991 годах приняли декларации о государственном суверенитете либо государственно – правовом статусе, которыми объявлялся выход из соответствующего края и преобразование в республику¹. Но Хакасия тогда оказалась в числе автономий, не принявших тогда акт под подобным названием, а ограничилась, как уже упоминалось в первой части нашей беседы, обычным постановлением сессии областного Совета, но решившим те же цели. Однако руководство, избранного в начале 1992 года Верховного Совета Республики Хакасия (далее – РХ), уже на первой сессии пытается восполнить названное «упущение» и предлагает принять Декларацию о государственном суверенитете РХ².

¹ Становление государственности Адыгеи. Том 2. – Майкоп, 2001. – С. 117; Конституция Республики Алтай: история создания в архивных документах. – Горно-Алтайск: ИД «Алтын Туу». – 2017. – С. 35-39; Нарутто С.В. Конституционно-правовой статус края как субъекта Федерации (на примере Дальневосточного региона) / С.В. Нарутто. – Хабаровск, 1997. – С. 45-47.

² Борисова А. Парад суверенитетов. Кому он нужен? Заметки с первой сессии ВС Республики Хакасия / А. Борисова // СХ. – 1992. – 18 февр.

Противником этим намерениям выступил народный депутат РСФСР Н.Д. Огородников. В одном из интервью он заклеил руководство республики (без имярек) за это предложение, обвинив его в том, что такой акт ему нужен, «чтобы творить здесь свои законы, не оглядываясь на Москву». И напомнил, что «Хакасия была, есть и будет частью России»¹. Тогда я заметил в дневнике: «В этом, наверно, не сомневаются и те, кто жаждет стать «отцами – основателями» местной Конституции. Но боюсь, что в журналистском запальчивом раже Н.Д. Огородников забыл о деликатности темы. Вероятно, что пища для взаимных подозрений и обвинений моим коллегой подброшена». Надо сказать подобным образом мыслили и некоторые другие представители местной интеллигенции. В частности, историк А.П. Шекшеев недвусмысленно заявил, что «не разделяет высказывания и эмоциональный настрой Н.Д. Огородникова». И деликатно заметил, что «как депутат РСФСР, избранный по национально – территориальному округу, он должен был бы относиться к своему слову взвешенно, сопоставляя с реальной жизнью... Сегодня, задача интеллигенции и депутатского корпуса заключается в переводе национальных проблем в иную более цивилизованную плоскость»². Лучше не скажешь. В тот период я предложил юридический выход из сложившейся ситуации – «это принятие декларации об объявлении Республики Хакасии». В ней можно было бы заложить основы

¹ Огородников Н.: «О каком суверенитете Хакасии может идти речь?» / Н. Огородников / беседа О. Ширковец // СХ. – 1991. – 21 нояб.

² Шекшеев А.П. «Законы, по которым мы будем жить» / А.П. Шекшеев // СХ. – 1991. – 7 дек.

государственного устройства современной Хакасии, установить нормы, обеспечивающие демократические права всех граждан республики, определить гарантии развития хакасского народа. В этой же декларации определить, какой круг законов до принятия Конституции Хакасии является временной Конституцией республики»¹. И этот совет в какой-то мере был учтен в будущей Декларации об основных правах, полномочиях и обязательствах Республики Хакасия в составе Российской Федерации. Впоследствии инициаторы попытки принятия Декларации о государственном суверенитете РХ «забыли» об этом и представляют дело таким образом, что благодаря им появился иной – вышеназванный – акт. В частности, В.Н. Штыгашев в одном из интервью заявил: «Наша республика приняла не декларацию о государственном суверенитете, как большинство российских республик, а Декларацию об основных правах, полномочиях и обязательствах Республики Хакасия в составе Российской Федерации. Тем самым мы избежали будущих принципиальных противоречий между республиканским и федеральным законодательством»². Но избежали, не благодаря руководству республики, а вопреки ему: депутаты «взбунтовались» против инициативы В.Н. Штыгашева и иже с ним и не поддались на его «угрозу» уйти в отставку. Я в то время прислал из Москвы телеграмму первой сессии Верховного Совета РХ, рекомендуя,

¹ Митюков М.А. «Мне небезразлична судьба Хакасии» / М.А. Митюков // СХ. – 1991. – 5 дек.

² Чаптыков М. Пора ли провинциям вставать? / М. Чаптыков // Хакасия. – 2000. – 4 авг.

«исходя из сложной обстановки, остановится на принятии акта о государственно-правовом статусе РХ»¹.

Что тогда означала бы декларация о государственном суверенитете РХ на практике, было очевидно из статьи к.ю.н. И.И. Сайбаракова. Продолжая дискуссию с народным депутатом РФ Н.Д. Огородниковым о суверенитете Хакасии, он призвал «отказаться от механического копирования республиками... общероссийских законов». Далее он считал, что «целесообразно также уйти от абсолютного приоритета российских законов над законами субъектов федерации». И завершающим аккордом в его повествовании является предложение «о разработке правового механизма, предоставляющего органам власти национальных республик возможность приостановления решений... вышестоящих государственных органов, вторгающихся в компетенцию республик или не соответствующих объективным интересам и потребностям народа (нации), проживающего на ее территории»².

Отпор подобным идеям был дан первым заместителем председателя Верховного Совета РХ Н.Г. Булакиным, заявившим: «Речь идет о введении у нас [приоритета] республиканских законов

¹ Борисова А. Парад суверенитетов. Кому он нужен? Заметки с первой сессии ВС Республики Хакасия / А. Борисова // СХ. – 1992. – 18 февр.

² Сайбараков Н. Суверенитет и государственность Хакасии / Н. Сайбараков // СХ. – 1991. – 29 дек.

над российскими. Я считаю это недопустимым. Такое решение можно однозначно интерпретировать, как сепаратистское, центробежное»¹.

Я также считал, что этот вопрос в нашей республике приобрел в то время не столько юридический, сколько политический характер. А в политике должен быть учет реальностей. За полтора года ситуация в регионе в корне изменилась. В начале 1992 года реальность была уже иная и большинство населения республики с предубеждением относилось к Декларации о государственном суверенитете, полагая, что это ступень к углублению сепаратизма и ослаблению политических связей с Россией. Об этом, в частности, свидетельствовало и обращение «К гражданам Хакасии», в котором постоянная комиссия по межнациональным отношениям рессовета Хакасии предупреждала, что «определенные лица исподволь, среди жителей республики широко формируют общественное мнение о необходимости бойкотирования выборов в Верховный Совет Хакасской ССР. Одним из основных аргументов этого бойкотирования является идея о невозможности существования Хакасии вне Красноярского края и что выход ее из состава края и преобразование в республику выгоден только хакасскому народу»². Затем уже и В.Н. Штыгашев сетовал на первой сессии Верховного Совета: «Ряд

¹ Портреты без ретуши, или Два штриха из жизни двух кандидатов: выступления воспроизводятся по стенограммам... // Южно-сибирский вестник: независимая газета Южной Сибири. – 1993. № 49. – С.1.

² К гражданам Хакасии: обращение постоянной комиссии по межнациональным отношениям рессовета Хакасии // СХ. – 1991. – 21 дек.

депутатов пришли в парламент республики с программой о ликвидации республики: собирали подписи на эту тему»¹.

Такие предубеждения были основаны на опыте предшествующих двух лет, когда провозглашение деклараций в бывших союзных и автономных республиках в составе России, особенно в Татарстане, Якутии, Туве, привело к ущемлению прав некоренного населения.

А.В. Не превращало ли это такие декларации в самоцель и какие использовались для этого приемы?

М.А. К сожалению, из хакасских республиканских газет того времени можно увидеть, что Декларация о государственном суверенитете превращалась в самоцель². Для этого использовались многие приемы. Так, утверждалось, что, якобы, во всех автономных республиках приняты такие Декларации. При этом игнорировалось, что, например, в Дагестане и Мордовии, чтобы избежать обострения межнациональных отношений, Верховным Советам республик хватило мудрости принять Декларацию о государственно-правовом статусе. Наконец, утверждалось, что только якобы, Декларация о суверенитете обеспечит экономическую самостоятельность республики, консолидацию населения и ликвидирует вакуум – в деятельности Верховного Совета.

«Трудно согласиться и с этим, – полемизировал я с оппонентами, – уже сейчас можно сказать, что споры о государственном суверенитете

¹ Борисова А. Парад суверенитетов. Кому он нужен? Заметки с первой сессии ВС Республики Хакасия / А. Борисова // СХ. – 1992. – 18 февр.

² Сукин И. Суверенитету Хакасии – да! / И. Сукин // СХ. – 1991. – 5 дек.

раскололи население нашей республики, отвлекают от решения экономических проблем. Немаловажно и то, что об экономической самостоятельности Республики Хакасия сейчас при громадном дефиците бюджета можно говорить с весьма большой натяжкой. Здесь надо искать возможности для пополнения доходной части бюджета за счет экономических методов и сокращения громадного управленческого аппарата республики. Вакуум же деятельности Верховного Совета создается не из-за отсутствия Декларации о государственном суверенитете, которую успешно может заменить Закон от 3 июля («О порядке преобразования автономных областей в республики в составе РСФСР»), а из-за отсутствия практически правового обеспечения тех – организационных мероприятий, которые принял Верховный Совет республики». А при таких обстоятельствах вопрос о Декларации о государственном суверенитете Хакасии в то время превращался в сугубо декларативный, митинговый вопрос – принимать ее или нет...¹.

В предвыборной кампании декабря 1991 – января 1992 гг. в Верховный Совет новой республики и в период его «парламентского старта» вопрос о государственном суверенитете Хакасии оставался предметом полемики. Участвуя в ней, депутат облсовета А. Косовский (п. Майна) утверждал, что «уверен, суверенитет Хакасии мешает демократическим преобразованиям России. И не по национальному признаку, а по бюрократически – номенклатурному. Да и сам процесс

¹ Митюков М.А. Декларация – не самоцель / М.А. Митюков // Хакасия. – 1992. – 27 февр.

провозглашения республики был более прозаичным, чем представляет наш председатель облсовета В. Штыгашев...»¹. Позднее и народный депутат РХ Р. Цикало заявил: «Утверждение суверенитета в республиках, входящих в Российскую Федерацию – прямой путь к разрушению нашего Отечества, на конечной остановка которого начертана зловещая вывеска «Конфедерация»².

29 января 1992 г. на первом заседании Верховного Совета Республики Хакасия не была принята Декларация о государственном суверенитете Хакасской Советской Социалистической Республики. Проект этого документа имел 19 статей, предусматривал: объявление суверенной Республики Хакасия в составе РСФСР, созданной на основе осуществления хакасской нацией неотъемлемого права на самоопределение; верховенство законов РХ на всей её территории, за исключением тех вопросов, которые добровольно ею делегируются в ведение РСФСР на основе Федеративного договора; гражданство РХ; исключительную собственность народа Хакасии на землю, её недра, природные ресурсы на территории республики... На следующий день недовольными был предпринят демарш на заседании Верховного Совета РХ. От имени «Туна» ст. научный сотрудник В.Е. Майногашева в эмоциональном запале охарактеризовала неприятие Декларации «как глумление над хакасским народом».

¹ Косовский А. От разговоров – к самой реформе / А. Косовский // Хакасия. – 1992. – 17 янв.

² Цикало Р. Я против суверенитета вражды / Р. Цикало // Хакасия. – 1992. – 12 марта.

Несмотря на «демарш» В.Н. Штыгашева¹ и бурную активность части депутатов, названной декларацией не суждено было появиться на свет и на последующих заседаниях: её заменил компромиссный документ: Декларация об основных правах, полномочиях и обязательствах Республики Хакасия в составе Российской Федерации². Этот акт был весьма объемный для такого вида документов (40 статей), в основном отражающий уровень развития конституционного законодательства на тот момент. В статье 1 Декларации торжественно провозглашалось: «Республика Хакасия есть равноправная республика в составе Российской Федерации, созданная на основе осуществления хакасской нацией и исторически сложившейся общности людей, проживающих на этой территории, неотъемлемого права на самоопределение». Декларация определяла систему органов государственной власти республики и их взаимоотношение, её административно-территориальное устройство и столицу, территорию и другие конституционно-правовые вопросы. Она объявлялась «временной Конституцией» и основой для разработки будущей Конституции РХ.

Естественно, что комментируемому документу были и присущи отдельные недостатки, так свойственные декларациям и конституциям республик в составе РСФСР того времени. Например, попытка

¹ Борисова А. Парад суверенитетов. Кому он нужен? Заметки с первой сессии ВС Республики Хакасия / А. Борисова // СХ. – 1992. – 18 февр.; Цикало Р. Я против суверенитета вражды / Р. Цикало // Хакасия. – 1992. – 12 марта.

² Декларация «Об основных правах, полномочиях и обязательствах Республики Хакасия в составе Российской Федерации», принятая второй сессией Верховного Совета РХ 6 марта 1992 г. // Хакасия. – 1992. – 14 марта.

регулирования статуса судебных органов и прокуратуры, вопросов гражданства и др.

Но к подписанию Федеративного договора Хакасия подошла с «освобождением» в своем названии от идеологем «социалистическая, советская», а также с «приглушенными претензиями» на государственный суверенитет. Комитет Верховного Совета России по законодательству, подготавливая проект очередных изменений и дополнений в Конституцию, дал названия республик (в том числе и Хакасии) в той редакции, в которой они были поименованы в Федеративном договоре, хотя и были «поползновения» отдельных депутатов (В.Б. Исаков) изложить их в «одинаковой редакции», как прежде.

А.В. Каким образом на федеральном уровне осуществлено конституционное закрепление статуса новых республик?

М.А. В конце июня 1991 года в Комитете по законодательству Верховного совета был подготовлен проект единого закона о преобразовании автономных областей в республики в составе РСФСР (первая версия этого проекта касалась всех пяти автономных областей, а затем по просьбе народных депутатов РСФСР от Еврейской автономной области из него было изъято указание об этой АО) и передан в Комиссию по национально-государственному устройству Совета Национальностей, где этот проект «трансформировали» на четыре кратких именных закона персонально о каждой автономной области и один общий закон относительно всех автономных областей с подробным регулированием порядка преобразования их в республики.

При обсуждении концепции проекта этого закона среди народных депутатов России возникли разногласия лишь по одному вопросу, проводить ли выборы в Верховные Советы новых республик незамедлительно до принятия их конституций либо преобразовать действующие областные советы прежних автономных областей в верховные советы с возложением на них обязанностей подготовки и принятия конституций соответствующих республик. Сторонники первой точки зрения (В.Н. Вознесенский, Н.Д. Огородников и др.) полагали провести в декабре 1991 г. выборы в Верховные Советы новых республик, надеясь, что это позволит «демократизировать» органы представительной власти и устранить «старые элиты» от управления новыми республиками. Я же считал, что изменения экономической и политической ситуации в стране в целом и в бывших автономных областях, в частности, не позволят осуществить эти цели и тем самым делают нецелесообразными досрочные выборы. Была и точка зрения (В.Н. Штыгашев), что «выборы слишком дорогое удовольствие», чтобы их проводить через полтора года. Победил первый подход к проблеме, хотя мой прогноз впоследствии оправдался.

И завершающим этот «комплекс проектов» был проект закона о соответствующих изменениях и дополнениях в Конституцию РСФСР.

Июльские (1991 г.) акты Верховного Совета РСФСР дали дополнительный импульс для активности тех общественных сил, которые поддерживали образование новых республик. В Хакасии состоялось совещание старейшин хакасского народа, членов

Ассоциации «Тун», Хакасского культурного центра и других представителей (Уйтаг, 3 авг. 1991 г.). В решении совещания указывалось, что российские законы о земле, собственности и местном самоуправлении «не учитывают волеизъявление хакасского народа», противоречат международным документам по правам национальных меньшинств. Совещание настаивало на обязательном включении своих представителей в комиссию по подготовке Конституции Хакасии и «скорейшей» организации представительства хакасского народа в правительствах СССР и РСФСР. Выдвигалось еще ряд вопросов, в том числе об объявлении 3 июля Днем Республики, введении обязательного преподавания истории Хакасии во всех ее школах.

В Совет Национальностей Верховного Совета поступило письмо Ассоциации хакасского народа от 12 сентября 1991 г. с двумя предложениями: 1) в постановление Президиума Верховного Совета РСФСР «О порядке и сроках проведения выборов в Верховные Советы соответствующих республик)» внести статью о необходимости введения квот депутатских мандатов для коренных народов. Для Хакасии – не менее 25 проц.; 2) внести также пункт о предоставлении возможности образовывать избирательные округа, исходя из национальных особенностей, в местах компактного проживания коренного народа с меньшей численностью избирателей в расчете на один депутатский мандат.

Руководители Хакасии в то время эти цели, обозначенные национальными общественными организациями, стремились реализовать на практике. В сентябре Председатель республиканского

Совета В.Н. Штыгашев предварительно выходил в ВС РСФСР с предложением о том, чтобы в Верховном Совете РХ не менее 25 процентов было хакасов, 4 – немцев, 2 – татар, 2 чувашей и т.д. Это предложение не нашло поддержки по двум причинам: во-первых, оно не соответствовало Конституции, во-вторых, применение квоты – по сути нарушение прав человека. Членам Президиума республиканского Совета по вопросу формирования избирательных округов по выборам народных депутатов новой республики был предложен другой механизм, а именно учет мест компактного проживания лиц коренной национальности. Его поддержали. Исходя из этого, Президиум рекомендовал ЦИК «снять» два округа из Абакана, по одному из Саяногорска и Черногорска и добавить к числу округов в Таштыпском, Аскизском и Бейском районах¹.

23 сентября Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР были определены порядок и сроки проведения выборов в Верховный Совет Хакасской ССР². При «нарезке» избирательных округов в Республике Хакасия реализовывалась в определенной мере «квотная идея» учета интересов коренного населения при выборах в парламент республики.

Одновременно шел поиск решений конституционно-правового характера. Кандидат исторических наук А.С. Асочаков опубликовал статью «Верховный Совет республики». Статья являлась, главным

¹ В Президиуме республиканского Совета // СХ. – 1991. – 5 окт.

² Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 23 сентября 1991 г. «О порядке и сроках проведения выборов народных депутатов Хакасской Советской Социалистической Республики в составе РСФСР» // СХ. – 1991. – 3 окт.

образом, зондажем по поводу будущего устройства республики. В ней чувствовался подтекст намерений руководителей республики Штыгашева, Торосова и др. Весьма прозрачно в статье намекалось о двухпалатном местном парламенте, о квотном национальном представительстве в различных властях, о возможном 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.

Эти предположения подтвердились статьей самого В.Н. Штыгашева, появившейся через три месяца после публикации статьи Асочакова. В основу статьи подспудно положена доморощенная концепция градации населения на «хозяев» и «гостей». Поэтому проводилась «идея двухпалатного парламента [республики], достойного представительства коренного хакасского населения в органах государственной власти и управления». Предшествующие статьи оппонентов квалифицировались как «скоропалительные выводы людей, которые действительно недопонимают эти проблемы или в силу неинформированности могут мыслить такими категориями». К таким людям в первую очередь был отнесен народный депутат Н. Огородников в связи с его недавней статьей от 21

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

ноября, в которой он подозревал руководство республики за намерения о выходе Хакасии из состава России¹.

Образование новых республик в составе РСФСР относилось к исключительному ведению Съезда народных депутатов РСФСР и до распада СССР они также должны были представляться на утверждение союзного Верховного Совета (ст.ст. 72 и 104 Конституции РСФСР с изменениями и дополнениями от 27 окт. 1989 г.). Поэтому принятые Верховным Советом РСФСР 3 июля 1991 г. законы о преобразовании автономных областей в республики² подлежали еще утверждению Съездом народных депутатов России. Это предполагалось сделать в форме закона об изменениях и дополнениях в Конституцию РСФСР, о чем и говорилось в докладе Комитета по законодательству на V Съезде народных депутатов³.

В нем, наряду с другими конституционно-правовыми вопросами, объяснялась и необходимость изменений в статье 71 Конституции «преобразованием в республики четырех автономных областей». Однако вопрос в этой части был тогда отложен в связи с выступлением депутата У.Е. Темирова (Карачаево-Черкессия), проинформировавшего Съезд о противоречиях в местном обществе по поводу того, иметь единую или две республики – Карачаевскую и Черкесскую. Этот аспект усложнял ситуацию во всех новых

¹ Штыгашев В.Н. Обретение самостоятельности / В.Н. Штыгашев // СХ. – 1991. – 30 нояб.

² Ведомости СНД и ВС РСФСР. – М., 1991. – № 27. – Ст. 930-935.

³ Пятый (внеочередной) съезд народных депутатов РСФСР. 10-17 июля, 28 окт. – 2 ноября 1991 г.: Стеногр. отчет: В 3 т., Т. 2. – М.: Республика, 1992. – С. 255-259.

республиках, где на декабрь были назначены выборы в Верховные Советы, и давал пищу для рассуждений об их легитимности¹.

Несмотря на это 31 марта 1992 года полномочные представители новых республик в числе руководителей других республик подписали Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации и согласовали протокол к Федеративному договору. 10 апреля 1992 г. Федеративный договор был одобрен высшим органом государственной власти в стране – Съездом народных депутатов РСФСР (848 голосами из 900 присутствующих депутатов) и его содержание включено как составная часть в прежнюю Конституцию России². При одобрении Федеративного договора ни один депутат публично не подверг сомнению преобразование автономных областей в республики.

И наконец, Законом от 21 апреля 1992 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» новые республики были включены в перечень республик в составе Российской Федерации, содержащийся тогда в части первой статьи 71 прежней Конституции³. Надо заметить, что в докладе Комитета по

¹ Пятый (внеочередной) съезд народных депутатов РСФСР. 10-17 июля, 28 окт. – 2 ноября 1991 г.: Стеногр. отчет: В 3 т., Т. 1. – М.: Республика, 1992. – С. 269-271.

² Постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации от 10 апреля 1992 г. № 2689-1 «О Федеративном договоре» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 17. – Ст. 898.

³ Закон от 21 апреля 1992 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 20. – Ст. 1084.

законодательству, прозвучавшем на Съезде, в этой части внимание было главным образом акцентировано не на преобразовании автономных областей в республики, а на изменении наименований отдельных республик и областей, что, естественно, предотвратило определенный накал страстей по этому вопросу. И ни один депутат, в том числе от новых республик и краев, в состав которых входили ранее автономные области, не возразил против предпринятой конституционной новации.

Таким образом, завершая ответ на Ваш вопрос, замечу, что потребовалось более двух лет, чтобы признать преобразование автономных областей в республики последовательно в законодательном, договорном и конституционном порядке.

А.В. Михаил Алексеевич, каким образом решалась проблема автономных образований в деятельности рабочей и экспертных групп Конституционной комиссии?

М.А. В проектах новой Конституции Российской Федерации, подготавливаемых рабочей группой Конституционной комиссии, в части федеративного устройства осуществлялись весьма «рискованные эксперименты»: идеи отказа от персонификации республик и автономий и замена их «землями», «федеральными территориями» и т.п. Не решались проблемы правового статуса автономных областей и автономных округов. В этой связи ещё в замечаниях на последние разделы проекта Конституции, подготовленного рабочей группой и группой экспертов Конституционной комиссии (версия с параллельными местами и вариантами, датированная 11-10-90, 12:57) я

писал, что «введение статуса республик (земель) и федеральных территорий, если учитывать требования статьи 4.1.6, будет исключать преобразование автономных областей и округов в республики. В то же время они не сохраняют статус автономий и станут федеральными землями». А при обсуждении очередной версии проекта Конституции отмечал: «наконец, нужно решить проблему автономных областей и автономных округов. У нас четко в течение двух лет поводилась идея приравнивания их в экономических и политических правах к краям и областям. Мы не можем от этой политики отказаться, мы ее должны четко, на мой взгляд, закрепить в Конституции»¹.

А.В. Но ведь приобретение самостоятельности имеет свои последствия и издержки. В чем они проявились?

М.А. Многие, в том числе и я, в 1991 – 1993 годах мыслили: «Сегодня первоочередные задачи – проведение экономической реформы. Главное – надо использовать на полную мощь такую возможность, как самостоятельность Хакасии. Ее можно было использовать и в вопросах формирования бюджета, установления платы за ресурсы, нужно было добиться, чтобы доходы от электроэнергии, угля оставались в республике, Непочатый край проблем в проведении в Хакасии земельной реформы»².

¹ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.): в 6 т. Т. 3/1 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – М.: Волгере Клувер, 2007-2010. – С. 193-196.

² Митюков М.А. «В политике нужно семь раз отмерить» / М.А. Митюков // Хакасия. – 1992. – 9 мая. – № 82. – С. 1-2.

К сожалению, обо всех плюсах самостоятельности гладко говорилось, когда депутаты областного Совета и Российской Федерации добивались республиканского статуса для Хакасии. Наконец, это свершилось, однако старое инертное мышление и действия наших руководителей не позволили получить, дивидендов от такого политического шага, Получили, к сожалению, осложнение меж-национальных отношений.

На Четвертом съезде хакасского народа обсуждался проект положения о съезде хакасского народа¹. Что касается политической оценки этого проекта, то он практически завершал собой вырождение «Туна» из национально-демократической организации в откровенно националистическую, амбициозно претендующую представлять собой весь хакасский народ, распоряжаться судьбой каждого хакаса, определять этническую политику в республике Хакасия, в том числе и не хакасов. Политическое развитие «Туна» пошло не по тому пути, который был определен его уставом, туновцы стали разменной картой в борьбе за власть и забыли о действительных нуждах своего народа; о его языке, традициях, культуре, заброшенных аулах. «Объективно в конечном итоге политика «Туна», – писал я тогда, – дестабилизирует, добрососедские отношения и вековые связи народов Хакасии. С юридической точки зрения, проект Положения о съезде хакасского народа является актом, направленным на создание параллельных структур власти, государства в государстве.

¹ Положение о съезде и Чон Чоби хакасского народа: проект / подготовили В.И. Ивандаев, А.А. Костяков, Г.Г. Котожеков и др. // Личный архив М.А. Митюкова.

Этот акт является антиконституционным, противоречащим не только Конституции Российской Федерации, по и Декларации, принятой Верховным Советом Республики Хакасия. Проект заявляет о претензиях на создание параллельных структур власти в Хакасии. Создание своего рода государства в государстве, попытка взять под полную юрисдикцию судьбу каждого хакаса. Хочет он того или нет. Проект «Положения» стремится поставить в подчиненное положение съезду хакасского народа законные, конституционные органы государственной власти. В нем была попытка присвоить право накладывать вето на решения Верховного Совета Республики Хакасия и Президиума, Совета Министров»¹.

Выступлениям, разжигающим национальную вражду в Хакасии, тогда не давалось никакой оценки ни Президиумом Верховного Совета Республики, ни республиканской прокуратурой. Такая «страусиная позиция» уже напоминала определенную политику. «Образование Республики Хакасия, некоторые публичные выступления лидеров ассоциации хакасского народа «Тун» и атаманов славяноказацкого союза явились благодатной почвой для разгорания межэтнической подозрительности, – говорил в те времена М. Чаптыков, – Большинство населения республики воспринимает эти события на эмоциях, а не через призму законов. А государственные органы

¹ Митюков М.А. «В политике нужно семь раз отмерить» / М.А. Митюков // Хакасия. – 1992. – 9 мая. – № 82. – С. 1-2.

Хакасии, к сожалению, молчат, не разъясняя сложившуюся ситуацию»¹.

На этом фоне некоторые политические деятели в Хакасии стали обвинять своих российских депутатов в том, что они способствовали преобразованию автономной области в республику. И этот шаг якобы ухудшил экономическую ситуацию в Хакасии.

Политический характер приобретала и практика осуществления земельной реформы и становления фермерства в республике. Комитет по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве Российской Федерации сообщал, что «земельная реформа в республике наталкивается на противодействие органов Министерства сельского хозяйства, ряда хозяйственных руководителей при согласии, либо бездействии местных представительных органов власти. Выявлены недостатки в работе республиканского и районных комитетов по земельной реформе и земельным ресурсам, Председателю вышеназванного республиканского комитета Н.И. Кобыляцкому строго указано на допущенные недостатки в работе по землеустроительному обеспечению и проведению земельной реформы»².

Продолжалось разбухание государственного аппарата молодой республики, в то время как не хватало денег на социальные нужды,

¹ Чаптыков М. Закон на пути с шовинизмом: беседа с народным депутатом Российской Федерации, председателем Комитета Верховного Совета РФ по законодательству М. Митюковым / М. Чаптыков // Федерация. – М., 1992. – № 23. – С. 10.

² Митюков М.А. «Состояние без ответственности устраивает как левых, так и правых» (интервью) / М.А. Митюков // Абакан. – 1992. – 12 авг.

помощь пенсионерам, малообеспеченным гражданам. В самом деле, появление республики не означало увеличение объема управленческой деятельности (если она увеличилась, то только в сфере законодательства). Но увеличилось число замов, например, в Министерстве культуры. Вместо одного стало два, как будто в Хакасии стало больше домов культуры, библиотек. Увеличилось число ответственных работников и в комитете по физкультуре и спорту и, естественно, автомобилей, приобретенных этим комитетом. В то время как не хватает денег на развитие детского спорта. Этот перечень – можно продолжать...¹.

Осенью 1992 г. журналистка О.В. Ширковец спросила меня: «3 июля 1991 года при вашем непосредственном участии был принят закон об образовании республики Хакасия. С этого времени прошло более года. Что приобрела и что потеряла, на наш взгляд, Хакасия с повышением своего статуса?»

Я тогда попытался объективно ответить ей: «С точки зрения приобретений Хакасия практически получила широкую политическую и экономическую самостоятельность. Многие проблемы теперь могут решаться на месте. Надо сказать, что эта самостоятельность осваивается сложно. Уже есть определенные результаты. Принят Указ Президента, дающий дополнительные льготы Хакасии, активно действует и в Москве представительство республики. Но в то же время в этой сфере предстоит освоить еще многое.

¹ Митюков М.А. «Я против шумовых скандалов вокруг персоналий» (интервью) / М.А. Митюков // Абакан. – 1992. – 16 окт. – № 19-20.

Теперь о том, что потеряла Хакасия. Ослабли экономические связи с Красноярским краем, появились некоторые негативные моменты в политической жизни. Это разбухание аппарата управления, искусственная этнократизация некоторых структур. У местной бюрократии появились возможности «закрывать некоторые вопросы на месте», и обращения в Москву стали безосновательными. Но все это особая тема. Я думаю, она требует глубокого анализа¹.

Радикальные защитники вновь приобретенного статуса Хакасии, наоборот, утверждали: «... честно следует признать, что республиканский статус, которым наделена Хакасия, далеко не полноценный. Настоящего республиканского статуса добился лишь Татарстан, который теперь почти все доходы своего бюджета направляет на внутриреспубликанские нужды ... Попытки же В.Н. Штыгашева в этом направлении наталкиваются порой на непонимание...»². «Теперь, хотя бы ясны устремления и ориентиры местных республиканцев», тогда я записал в дневнике.

На «национальный оттенок» политической борьбы в некоторых республиках, в том числе и Хакасии, обратил внимание министр внутренних дел РФ В. Ерин в записке «О влиянии национальных движений на оперативную обстановку в Российской Федерации». В Хакасии тем временем «озабочены» проектами гимна республики, подготовкой предложений по созданию механизма реализации

¹ Там же.

² Бычков И., Трошкин А., Шушеначев И. Резонанс: ложь и оскорбления / И. Бычков и др. // Хакасия. – 1994. – 11 марта.

Федеративного договора, мыслями о двухпалатном парламенте республики, созданием положения либо закона о статусе съезда хакасского народа¹.

А.В. Между тем в России активно разрабатывался и обсуждался проект Конституции РФ и проводились конституционные преобразования. Как они отразились на конституционной и политической ситуации в Хакасии?

М.А. Как известно, в конце апреля 1993 года был опубликован «президентский» проект Конституции Российской Федерации, давший толчок реальной конституционной реформе. Руководители парламентов 11 республик (в т.ч. Хакасии) отвергли этот проект². Отношения к названному проекту руководства республики и некоторых ее административно-территориальных единиц и сторонников демократических преобразований были диаметрально противоположны. Это показали и обсуждения проектов Конституции в Абакане, Черногорске и пос. Шира³. В Конституционном совещании, созванном Б.Н. Ельциным, степень участия в его работе официальных

¹ Закон РХ «О статусе хакасского народа». Проект (1993 г) // Личный архив М.А. Митюкова; Ивандаев В.И. Чон Чоби и его особое назначение (ответы на вопросы) / В.И. Ивандаев // Сибирская газета. – 1993. – № 17 (апрель).

² Митюков М.А. Конституционное совещание 1993 года: рождение Конституции России / М.А. Митюков. – М.: Проспект, 2014. – 344 с.

³ Гордеев В. О проектах Конституции / В. Гордеев // Абакан. – 1993. – 27 мая; Нет у Конституции начала ... // Южно-сибирский вестник. – 1993. – 29 мая.

представителей и экспертов от Хакасии была минимальна и формальна¹.

В противовес «особой» позиции большинства республик в конституционном процессе в печати того времени нередко акцентируется внимание на идеи неравноправия субъектов РФ и преимуществе республик в статусе по сравнению с краями и областями, ставится под сомнение необходимость включения Федеративного договора в проект Конституции, а также квалифицируется вывод Хакасии из Красноярского края как «дезинтеграционный процесс» (А. Тарасов)².

В июле Президент Б.Н. Ельцин предлагает создать Совет Федерации в новом качестве как участника конституционного процесса. Разгорается борьба вокруг реализации этой идеи. Президиумы Верховного Совета и Совета Министров РФ признают нецелесообразным создание Совета Федерации и активизируют свою особую позицию через Координационный совет Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» и подписание трехсторонних соглашений о совместном сотрудничестве Республик Тувы, Алтай и Хакасии.

События первых дней октября в Москве предопределили текущую политическую ситуацию в Хакасии: продолжение противоборства

¹ Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Справочный том. – М., 1996. – С. 53, 64, 72 (об участии в совещании В.Н. Штыгашева, А.С. Сунчугашева, Р.И. Цыкало).

² Тарасов А. Обнародован устав Красноярского края / А. Тарасов // Известия. – 1993. – 21 мая.

антиельцинистских сил с демократическим меньшинством, обвинившим республиканских руководителей в поддержке московских мятежников. В прессе выдвигаются требования об отставке В.Н. Штыгашева. Но поддержанный Верховным Советом РХ, он заявляет «о мерах по реформированию органов государственной власти и управления, местного самоуправления в РХ». «Реформирование поштыгашевски» предполагает консервативный вариант сохранения многих черт бывших советских представительных органов¹.

Ноябрь – первая половина декабря 1993 года проходит в Хакасии под знаком всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации и выборов депутатов в палаты Федерального Собрания. Последним месяцам анализируемого года было присуще оживление крайних левых настроений и радикальных действий. В Хакасии на фоне ухудшения экономической обстановки начинает выходить бюллетень общественно-патриотического блока «Отчизна», произведен погром демократической газеты «Абакан», нагнетаются политические страхи и т.д.

Элементы сепаратистской и националистической риторики остаются неизменным условием, сопровождающим рассуждения отдельных политиков и хозяйственников в Хакасии. В начале 1994 года Ю.С. Щапов на собрании Союза товаропроизводителей республики призывал к экономическому объединению только в рамках Хакасии с

¹ Борисова А. Депутаты не боятся ответственности / А. Борисова // Хакасия. – 1993. – 23 дек.; Ширковец О.В. Похоже, нардепам Хакасии снится власть, передаваемая по наследству / О.В. Ширковец // Абакан. – 1994. – 25 окт.

принятием своих законов и установкой таможенных постов и т.п.¹. А В. Байкалов предлагал Верховному Совету и правительству республики «поставить вопрос о прекращении отчислений в федеральный бюджет...»².

А.В. Насколько опасны были такие сепаратистские настроения в Хакасии и не перетекло ли это в политическую плоскость?

М.А. Под влиянием неблагоприятной социально-экономической ситуации начала 90-х годов упомянутая риторика «перекочевала» и в сферу политических отношений, породила у отдельных представителей интеллигенции определенные «страхи». Апофеозом этому явились заявления, в том числе и на сессии Верховного Совета РХ, о том, что надо «учитывать национальный фактор, не забывать, что государство хакасское и возглавлять его должен хакас»³. В этой связи не сходила со страниц газет и прежняя тема об экономической и правовой необоснованности выхода Хакасии из Красноярского края. Она приобретает новый акцент: статистическое сравнение экономического развития этих двух субъектов РФ и их взаимоотношение⁴.

¹ Чекмарёва Л. Кто рубит сук, на котором сидит / Л. Чекмарёва // Хакасия. – 1994. – 23 янв.

² Байкалов В. Трудно высказать, и не высказать / В. Байкалов // Хакасия. – 1994. – 29 янв.

³ Островская Л. Какой быть власти? С сессии Верховного Совета РХ / Л. Островская // Черногорский рабочий. – 1994. – 26 апр.

⁴ Политическая ситуация в конфликтных зонах (ежемесячный мониторинг событий в зонах этнополитической напряженности России и ближнего зарубежья) Ноябрь 1994 года. – М.: Аналитический центр при Президенте РФ, 1994. – С. 9 (Направление «международные отношения и прогнозирование конфликтов»).

В то время в ряде интервью я высказываюсь по поводу проведения экономических реформ в Хакасии, имея в виду также и цель устранения либо минимизации причин для межнациональных трений¹. Немного позже экономическое видение развития страны и её регионов в будущем я изложил в интервью «Мы готовим не колонию, а сильное государство»².

Продолжение следует ...

M.A. Mityukov

honored lawyer of the Russian Federation,
candidate of law, professor,
chairman of the Commission
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

¹ Митюков М.А. «Мы пущены на волю судеб» (интервью) / М.А. Митюков // Республика. – Абакан, 1994. – 6 апр.

² Митюков М.А. «Первый шаг» к развитию новых федеративных отношений в России (начало 90-х гг.): размышления спустя десятилетия // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2017. – № 3.

professor 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 DEVELOPMENT OF THE NEW FEDERAL
RELATIONS IN RUSSIA (THE BEGINNING 90–X):
REFLECTIONS AFTER OF THE DECADE
(CONTINUATION IN THE FORM OF THE CONVERSATION)**

Abstract

In the published dialogue famous Russian constitutionalists discusses the main directions of implementation of the Federal reforms in Russia in the early 1990s, Special attention is paid to convert the Autonomous regions in the Republic within the Russian Federation. Emphasizes theoretical and practical issues of realization of the idea of raising the status of the Autonomous regions, but also the specifics and difficulties of the initial period of constitutional development in the new republics.

Keywords

The Russian Federation, the Constitution, federalism, the constituent entities of the Russian Federation, Republic, territory, Autonomous region of Khakassia.