

# ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: К ИСТОРИИ ВОПРОСА (1993 - 1997 гг.)

Б.Г. Хачатурян  
ДВАГС, г. Хабаровск

Новейшая зарубежная история федеративных государств и судьба СССР показывают, что федерации, созданные по национальному признаку, остроту национального вопроса не уменьшают, а только приглушают на какое-то время. В последующем эти вопросы будут подниматься, но зачастую в более острых формах, и руководству страны вновь придется решать отложенные на время проблемы государственного устройства.

После распада СССР теперь уже Российская Федерация вновь столкнулась с проблемой строительства федеративного государства. Сегодня у России два пути: или она возвращается к унитарному устройству или реформируется в федерацию, где признается равноправие субъектов, составляющих ее целое. Немалое значение для судьбы страны будет играть то, как поведут себя в этой обстановке составные части федерации, её субъекты.

Необходимо отметить, что Россия никогда не была федерацией в буквальном смысле этого слова. Сформировавшись к началу XX века как унитарное государство, она строила взаимоотношения со своими основными административными единицами - губерниями не на принципах федерализма, а по имперским принципам, но в весьма специфической форме, что позволяло губерниям, особенно окраинным, иметь различную форму самостоятельности. Февральская и Октябрьская (1917 г.) революции разбудили национально-освободительное движение, что поставило Россию на грань распада. Для сохранения государственной целостности новое правительство вынуждено было искать пути разрешения этой проблемы.

Основной формой существования единого многонационального государства на том историческом этапе большевики видели в создании на базе унитарного государства федеративного. Правда, дальше создания *национальных* государственных образований (вначале автономий, а затем республик) дело не пошло, что в последующем породило множество проблем. В январе 1918 года III Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов принял Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, которая провозгласила Россию федерацией. Резолюция Съезда "О федеральных учреждениях Российской Республики" развила принципиальные положения о федерации, закрепленные в Декларации "Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций: как федерация советских *национальных государств*" (курсив мой Б.Х.)<sup>1</sup>. Принятая в июле 1918 года Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики законодательно закрепила создание государственных образований в составе республики по национальному признаку. Это же подтверждали и все следующие Конституции РСФСР. Края и области, которые

занимают большую часть территории РСФСР и где проживает большинство населения страны, относились в этих конституциях к обычным административно-территориальным единицам с соответствующими политическими и экономическими правами, во многом отличавшимися от прав республик в составе РСФСР.

Не внесли каких-либо новшеств в правовой статус союзных и автономных республик, автономных областей, автономных округов, краев и областей и последние Конституции СССР и РСФСР. Между тем, к 90-м годам реальная жизнь стала активно отходить от конституционных канонов, что в конце концов привело к трагическому финалу - развалу Союза Советских Социалистических Республик. Вслед за союзными республиками, война суверенитетов охватила и национально-государственные образования находящиеся в составе Российской Федерации. Выражали возмущение своим неравным государственно-правовым положением ряд краев и областей РСФСР, в том числе и дальневосточных.<sup>2</sup>

Итогами периода "суверенизации" на наш взгляд является то, что автономные республики отказались от статуса автономий и приняли Декларации о государственном суверенитете (в том числе и Республика Саха (Якутия), автономные области провозгласили себя республиками (кроме Еврейской, но она успела выйти из состава Хабаровского края). Получил свою долю независимости и Чукотский автономный округ, выйдя из состава Магаданской области.<sup>3</sup> Тенденции к "суверенизации" проявились и в некоторых территориальных образованиях. Лозунг "Берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить" и недальновидная политика нового российского руководства в начале 90-х годов привели к тому, что над Российской Федерацией, как и в 1917 году над Советской Россией, вновь нависла угроза распада.<sup>4</sup>

Необходим был пересмотр региональной политики, жизнь требовала выравнивать конституционно-правовой статус республик в составе РСФСР и краев, областей.

"Спасительным кругом" в этой обстановке явилось подписание 31 марта 1992 года Федеративного Договора о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов. Правда, подписан Договор был не в одном, а в трех вариантах (с республиками отдельно, с краями, областями и городами отдельно, с автономиями свой договор). На наш взгляд, в этом нюансе сказались как историческая разница в статусах республик, областей, краев и автономий, так и психологическая неготовность отдельных политических лидеров и особенно составных частей РФ признать равнозначность субъектов Федерации.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> СУ РСФСР. 1918. № 15. Ст. 215.

<sup>2</sup> См.: О Чукотской автономии. //Магаданская правда. -1990. -24 октября; Как делаются государства, или декларация о суверенитете с одним воскличительным знаком и множеством вопросительных. //Магаданская правда. -1990. -19 октября; В одной лодке. //Магаданская правда. -1990. -15 ноября; Чукотская автономная республика: что зависит от нас. //Золотая Чукотка. -1990. -16 ноября; В смене ли "вывески" дело. //Магаданская правда. -1990. -20 ноября; Что даст Чукотке статус республики. // Золотая Чукотка. -1990. -20 ноября; Не мы обидели Чукотку. //Магаданская правда. -1990. -4 декабря; Быть или не быть Еврейской Автономной Советской Социалистической Республике. //Тихоокеанская звезда. -1990. -26 декабря; Тихоокеанская звезда. -1990. -16 августа; Магаданская правда. -1990. -16 августа; Магаданская правда. -1990. -1 сентября.

<sup>3</sup> Закон Российской Федерации о непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации. //Российская газета. -1992. -8 июля.

<sup>4</sup> См.: Хасбулатов Р.И. Кризис государства и пути выхода из него. //Советская Чукотка. -1993. -8 июня.

<sup>5</sup> Показательна в этом отношении реакция Татарстана, не подписавшего данный Договор, позже добившегося подписания отдельного Договора "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан". См. Ишаев В. Особый район России. //Тихоокеанская звезда. -1998. -1 июля.



Но процесс выравнивания асимметричности государственного устройства Российской Федерации начался. Необходимо было срочно конституционно закрепить договорные решения.

Следующим шагом на этом пути стало принятие 12 декабря 1993 года новой Конституции Российской Федерации, которая закрепила федеративное устройство России заявив, что "Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - *равноправных субъектов* Российской Федерации" (курсив мой Б.Х.).<sup>6</sup>

Подводя итог государственному строительству в России на протяжении XX столетия, можно сделать выводы о том, что:

- переход России к федерализму был неизбежен;
- в периоды революционных перемен федерализм является важным механизмом снижения напряженности и оптимизации преобразований в многонациональных государствах.

В результате конституционных преобразований в Российской Федерации, вызванных принятием Конституции (1993 г.), изменилось государственно-правовое положение Дальневосточных краев, областей и автономий. Они приобрели статус государственно-территориальных образований - равноправных субъектов Российской Федерации и перед ними встала двудеятельная задача:

- во-первых, на законодательном уровне закрепить свой новый государственно-правовой статус путем принятия основного закона края, области, автономии - *Устава*;

- во-вторых, создать новые, по своей сути и содержанию, органы власти - органы *государственной* власти краев, областей и автономий.

Нормативной базой, послужившей отправной точкой, в конституцировании субъектов Федерации, создании их государственных органов власти стали Указы Президента Российской Федерации № 1617 от 9 октября 1993 г. "О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации", № 1723 от 22.10.93 г. "Об основных началах организации органов государственной власти в субъектах Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы", № 2266 от 22.12.93 г. "О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации"<sup>7</sup> и принятая в декабре 1993 г. Конституция РФ.

На основании вышеназванных нормативных правовых актов руководители исполнительных органов субъектов РФ издали свои временные постановления о формировании представительных органов краев, областей и автономных округов, в которых предусматривали количественный состав этих органов, определяли срок полномочий депутатов - 2 года (за исключением Камчатки, где этот срок не был установлен),<sup>8</sup> вводилось понятие "депутатская неприкосновенность", определялось количество депутатов, работающих на постоянной (оплачиваемой) основе, устанавливались ограничения для этих депутатов заниматься какой-либо иной оплачиваемой деятельностью, определялись полномочия представительных органов, в том

числе контрольные функции.

Считаем, что предложенные исполнительной ветвью государственной власти правила создания и функционирования представительных органов власти сказались на их формировании и в конечном итоге на работоспособности государственных органов в целом. Кроме того, как показывает история, ряд принципиальных вопросов, от которых уходили в 1991-1993 годах, остался.

Во-первых, на наш взгляд, был нарушен конституционный принцип разделения государственной власти, на уровне субъекта, на три самостоятельные властные ветви. Так, временные положения о деятельности законодательных органов краев, областей и автономий, подготовленные администрациями, позволили представителям исполнительных органов баллотироваться и быть избранными в законодательные органы государственной власти субъектов Федерации. И затем работать в них, не слагая с себя полномочий по первой должности. В результате в Хабаровском крае среди депутатов законодательного органа первого созыва представителей исполнительной ветви власти оказалось трое, в Приморском крае почти половина депутатского корпуса главы администраций и чиновники государственного и муниципального уровня, в Магаданской областной Думе таких 10 из 16. О каком разделении полномочий между ветвями государственной власти субъектов РФ можно говорить, если главы администраций городов и районов в это время назначались руководителями субъектов?

Во-вторых, важный пробел в формировании представительных органов власти по вышеназванным положениям - это возможность депутатам работать не на профессиональной основе, т.е. желающих быть "...парламентариями всего три-четыре дня в месяц",<sup>9</sup> что конечно же не увеличивает отдачу от представительного органа и зачастую ставит его в зависимость от исполнительного органа. По мнению автора, представительный орган власти, так же как и исполнительный, должен быть профессиональным. Только в этом случае можно говорить о разделении и самостоятельности обеих ветвей власти. По-видимому, это и имел в виду президент, когда в своем Указе № 1617 определил количество депутатов и форму их работы: "...работающих на постоянной основе". К такому же мнению к 1993 году пришли и депутаты Советов народных депутатов. В своих предложениях многие из них исходили из необходимости работы депутатского корпуса новых законодательных органов на постоянной основе. В положении "О краевом Собрании Приморского края", разработанным и принятым малым Советом Приморского краевого Совета народных депутатов, в ст. 3 говорится, что "Депутаты краевого Собрания работают на постоянной основе".<sup>10</sup> Подводя итоги работы депутатской комиссии по реформированию представительных органов в Магаданской области, в статье "Думаем о Думе" ("Магаданская правда" за 06.01.1994 г.) такое же мнение высказывает и председатель Магаданского областного Совета народных депутатов Гончаров В.И.

Необходимо остановиться и на сроках полномочий депутатов представительных органов, определенных в соответствии с Указом Президента, временными положениями. По мнению большинства депутатов "два года

<sup>6</sup> См. Конституция Российской Федерации: Ст. 5. - М.: Известия. -1993.

<sup>7</sup> Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации: Ст. 3924. 1993. № 41; Ст. 4089. 1993. № 43.; Ст. 5072. -1993. -№ 52.

<sup>8</sup> Машковцев М. Пути и перепутья. Информационно-методический бюллетень Государственной Думы "Законодательные органы власти субъектов Российской Федерации". -1997. -№ 3/6, -С. 90.

<sup>9</sup> См. Озеров В.А. Мы хотим изменить ситуацию в лучшую для наших земляков сторону. Вестник Хабаровской краевой Думы № 1. Хабаровск. -1994. -С. 4.

<sup>10</sup> Положение О краевом Собрании. //Утро России. -1993. -28 октября.



- это срок не для профессионалов, а для тех, кто этот период рассматривает как этап новой предвыборной компании, вплоть до кресла Президента РФ. Тому, кто пришел в органы законодательной власти работать всерьез, должно быть гарантировано не менее четырех лет работы. Это тот оптимальный вариант, когда есть время депутату разобраться в обстановке, нормативной базе, набраться опыта и, в конечном итоге, принести пользу обществу, выполнить предвыборные обещания и передать эстафету вновь избранным депутатам".<sup>11</sup>

Первые выборы в новые представительные органы государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономий проходили на основании положений субъектов Федерации о выборах депутатов представительных органов, разработанных в соответствии с Положением "Об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы" и "Основными положениями о выборах в представительные органы власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа", утвержденных Указами Президента РФ № 1723 от 22.10.93 г.<sup>12</sup> и № 1765 от 27.10.93 г.<sup>13</sup>

Практически во всех Дальневосточных субъектах РФ предусматривалось проведение выборов на основе мажоритарной системы по одномандатным округам.<sup>14</sup> Только в Амурское областное собрание выборы проводились по двухмандатным округам.<sup>15</sup>

Не везде выборы в новые законодательные (представительные) органы государственной власти проходили гладко, вот почему их формирование в Дальневосточных субъектах растянулось до середины 1995 года.

Так, впервые за последние десятилетия, власть исполнительная реформировала власть представительную, и это исключительное обстоятельство наложило соответствующий отпечаток на всю историю становления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации как в Хабаровском крае, на Дальнем Востоке, так и в целом по России.

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 года означает качественно новый конституционно правовой этап в становлении государственности России на основе принципов федеративного устройства. В соответствии с пунктом 2 статьи 5 субъекты Федерации получили возможность для законотворческой деятельности, вплоть до принятия ими собственных конституций, уставов определяющих их государственно-правовой статус.

История появления в Конституции РФ термина "Устав края (области)" отражает процесс перехода краев, областей из административно-территориальных единиц в ранг государственно-территориального образования на правах субъекта Федерации<sup>16</sup> и уходит ко времени принятия Верховным Советом РСФСР в марте 1992 года Закона "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации".<sup>17</sup> По этому закону представительные органы краев и областей получили право на принятие уставов, которые

виделись законодателям как своеобразные "малые конституции".

Как предмет регулирования региональных уставов законом устанавливалась следующая группа вопросов: схема управления краем, областью; структура, функции и полномочия региональных органов государственной власти, права и обязанности их руководителей; формы участия граждан в деятельности региональных органов государственной власти. Предусматривалась регистрация уставов краев и областей Президиумом Верховного Совета Российской Федерации.

Из краткого анализа приведенного выше закона видно, что по своему содержанию такой устав (края, области) больше напоминал устав территории местного самоуправления, нежели конституцию. На наш взгляд, это можно объяснить тем, что в тот период еще не был завершен процесс эволюции областей и краев до уровня субъектов в составе Федерации, краевые (областные) органы власти оставались органами местного управления. Поэтому проблеме статуса территориально-административных единиц этот закон не решал и, в то время, название документа "Устав края (области)" полностью соответствовало его содержанию.

После выхода закона "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации" практически все Дальневосточные субъекты РФ включились в разработку проектов уставов краев, областей, автономий.

6 июля 1993 года на сессии Приморского краевого Совета народных депутатов был рассмотрен вопрос об уставе края. С докладом выступил заместитель председателя краевого Совета Бутаков В.А.

Первый вариант проекта устава Хабаровского края был подготовлен к середине 1993 года группой разработчиков под руководством заместителя председателя Хабаровского краевого Совета народных депутатов Лысенко Г.И.

В июне 1993 года вниманию депутатов Сахалинского областного Совета народных депутатов "...была предложена авторская концепция Устава, с которой на сессии выступил заместитель председателя облсовета В. Зайцев."<sup>18</sup>

Опыт работы над проектами уставов краев и областей в Советский период позволил накопить солидный правовой материал в качестве исходной базы для разработки уставов после принятия новой Конституции РФ.

С формированием законодательных органов в субъектах Федерации начался новый этап разработки уставов краев, областей и автономий Дальнего Востока. Подготовка этих документов, их принятие на заседаниях законодательных органов в полной мере отражает тот период неопределенности, неустойчивости в жизни краев, областей и государства в целом, время непрерывного перераспределения власти, каким характеризовались рассматриваемые годы. И многие депутаты, региональные лидеры связывали свои надежды с принятием главного закона субъекта Федерации - Устава (Конституции), полагая, что этот документ должен исходно служить законодательной основой для организации достижения оптимального взаимодей-

<sup>11</sup> Софрина З.Ф. Выступление перед главами администраций районов и городов Хабаровского края. Хабаровск, 1995.

<sup>12</sup> Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. Ст. 4089. 1993. № 43.

<sup>13</sup> Российская газета. -1994. -5 января.

<sup>14</sup> См. Временное положение о выборах депутатов в Сахалинскую областную Думу. //Советский Сахалин. 1994. 8 июня; Временное положение о выборах в Приморскую краевую Думу. //Утро России. 1994. 26 января; Временное положение о выборах в Хабаровскую краевую Думу. //Приамурские ведомости. -1994. -04 января.

<sup>15</sup> Администрация Амурской области: Положение о выборах в Амурское областное собрание от 26.01.1994 г. Благовещенск, 1994.

<sup>16</sup> См. Умнова И. Устав области (края): первый опыт.- М., 1995.

<sup>17</sup> Российская газета. -1992. -20 марта.

<sup>18</sup> Войнилорвич М. Область получит малую конституцию. //Советский Сахалин. -1993. -30 июня.



ствия и сотрудничества краевого (областного) государственного аппарата, органов самоуправления на местах и всех граждан региона с единой в данном случае задачей - привести региональную экономику в устойчивое хозяйственное и финансовое состояние для улучшения жизни народонаселения.

В декабре 1994 года вниманию депутатов Хабаровской краевой думы было представлено два проекта Устава Хабаровского края. Один был разработан группой разработчиков, которую возглавлял депутат Хабаровской краевой думы - председатель комитета Хачатурян Б.Г., второй - группой, которую возглавлял кандидат юридических наук Рудяков Н.М., в недавнем прошлом председатель Совета народных депутатов одного из районов Хабаровска, заключивший с председателем Хабаровской краевой думы Озеровым В.А. договор на разработку устава.

При первом же обсуждении концепций двух проектов Уставов Хабаровского края на заседании думы 28 декабря 1994 года у депутатов возникли принципиальные разногласия по целому ряду положений построения, формирования, взаимодействия и полномочий двух ветвей государственной власти края - законодательной и исполнительной, необходимости формирования краевой судебной власти и т.д. Водоразделом, вызвавшим разногласия и сомнения депутатов, стали два различных подхода в проектах Уставов, которые по-разному решали принцип разделения властей, их реально-го равновесия и самостоятельности. При голосовании, в этот день, ни один из представленных проектов не набрал необходимого числа голосов. Решением думы было предложено продолжить работу над проектом Хачатуряна Б.Г., используя также наработки концепции Рудякова Н.М.

Работа над Уставом Хабаровского края завершилась 30 ноября 1995 года принятием его на очередном заседании думы. 25 декабря 1995 года Устав был подписан в торжественной обстановке Главой администрации края В.И. Ишаевым и председателем Хабаровской краевой думы В.А. Озеровым. После опубликования в краевых газетах 11 января 1996 года Устав Хабаровского края вступил в силу.

Примерно по-такому же сценарию происходило принятие устава Приморского края. Один вариант разрабатывался депутатами думы, второй был заказан кандидату юридическим наукам, заведующему кафедрой государственного и административного права Дальневосточного государственного университета Князеву С.Д. За основу был принят заказной вариант.

История принятия уставов показывает, что практически во всех Дальневосточных субъектах работа над уставами края складывалась очень напряженно. Главная причина этой напряженности заключалась в том, что именно этот документ расставлял все точки над "i" в вопросе разделения властных полномочий, взаимодействия краевых ветвей государственной власти, отношения к краевой собственности, финансам и т.д. Вместе с тем эта работа осложнялась еще и тем, что зачастую, приступая к ней, депутаты, руководители законодательных органов не предполагали, что столкнутся с большими трудностями, а зачастую с недопониманием значения и сущности данных документов как со стороны отдельных депутатов, представителей исполнительных органов, так и жителей той или иной области или края.

В 1994 году депутаты Магаданской областной думы приступили к разработке областного устава. В начале 1995 года в интервью хабаровским журналис-

там председатель Магаданской областной думы П.И. Лисецкий, характеризуя эту работу, говорит: "В настоящее время ведется активная работа над уставом области. У нас в этом вопросе нет большого разброса мнений, как, скажем, в Хабаровске, некоторых других регионах. Как говорится, в ходу один основной проект Устава - думский. В нем предусматриваются:

а) выборность руководителей исполнительной власти населением;

б) работа депутатов в думе только на постоянной основе;

в) функционирование не обособленных и не подконтрольных никому судебной и правоохранительных систем, а согласованность, общая выверенность их действий. В последнем случае в Устав закладывается норма обязательного согласования с законодательной и исполнительной властями при выборе и назначении кандидатов руководителей областного суда, прокуратуры, управления внутренних дел..."<sup>19</sup>

Но устав был принят только в конце 1996 года. О причинах так затянувшейся работы говорит в своем интервью газете "Магаданская правда" депутат думы В.Д. Юдин: "...большого желания строить общество со сменяемой властью у наших властных структур нет, что выражалось даже в том, как трудно проходила подготовка основополагающих документов. Дважды Дума отказывалась выносить какое-либо решение по Уставу области, не оценивая его."<sup>20</sup>

Принятие Уставов краев, областей и автономий Дальневосточными субъектами Российской Федерации показало, что, несмотря на сравнительно короткий срок своего существования, молодые законодательные органы предприняли конкретные действия по укреплению единой системы государственной власти, созданию общего правового пространства, сумели накопить определенный опыт региональной законотворческой работы. Это позволило создать прочную правовую базу, обеспечивающую функционирование *государственных органов власти* Дальневосточных субъектов Российской Федерации. Свою учредительную задачу новые государственные органы в лице законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации выполнили.

Первую апробацию на жизнеспособность региональные законы прошли в ходе выборов глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в 1995 - 1997 годах. Избирательная кампания явилась важнейшим условием и одновременно легитимным способом окончания реформирования российской государственности на уровне субъектов Федерации.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

История не знает сослагательного наклонения, она рассматривает факты свершившиеся. Можно ли сегодня говорить о том, что конституционные реформы в Дальневосточных субъектах Российской Федерации завершены? Наверное, нет. И причин здесь много. Это и неустойчивость политической системы в стране, и новые задачи, стоящие перед государственными органами, и многое другое. Но с уверенностью можно сказать: сделан большой исторический шаг, в результате которого субъектами Федерации стали не только *национальные государственные образования* (республики), но и *края, области, автономии* и даже отдельные города.

<sup>19</sup> Лисецкий П. Магаданская область: Помогать и тем, кто уезжает, и тем, кто остается // Вестник Хабаровской краевой Думы № 2. Хабаровск, -1995. -С. 121.

<sup>20</sup> Юдин В. Законотворчество. Послесловие к решениям областной Думы. // Магаданская правда. -1996. -04 сентября.