

Суржана РАДНАЕВА

## ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ БАЙКАЛЬСКОГО РЕГИОНА (первая половина 1990-х гг.)

*Байкальский регион не является административной единицей. Это понятие условное и описывает общие характеристики историко-культурного сосуществования нескольких субъектов Российской Федерации.*

Сегодня регион включает в себя ряд административно-территориальных образований, которых объединяет не только территориальная близость, но и общее пограничное положение с азиатско-тихоокеанским регионом, который сегодня играет большое значение в геополитическом пространстве. Нельзя забывать о сырьевых ресурсах региона и об общем экологическом факторе, который заключается в том, чтобы совместными усилиями сохранить уникальный объект мирового значения — озеро Байкал.

Основным документом, определяющим положение регионов в составе федерации, является Конституция Российской Федерации, которая определяет республики, края, области, города федерального значения, автономные области, автономные округа как равноправные субъекты Российской Федерации. В республиках основным документом, определяющим принципы демократического правового общества, должны были стать Конституции, а в других административно-территориальных образованиях — Уставы.

В состав Байкальского региона входит национально-государственное образование — Республика Бурятия. Процесс суверенизации затронул не только союзные республики, но и республики в составе РСФСР. Республика Бурятия приняла Декларацию о государственном суверенитете 8 октября 1990 г. на второй сессии Верховного Совета Бурятской АССР 12-го созыва. Таким образом, была создана предпосылка для подготовки и принятия Основного Закона, который обеспечивал бы правовое поле для дальнейшего государственного строительства.

Для разработки проекта Конституции Республики Бурятия была создана Конституционная комиссия при Верховном Совете. При работе над текстом законопроекта развернулась полемика по 65 статье. Этой статьей определялся вопрос о том, кто может занять пост первого Президента Бурятии. На IV сессии Верховного Совета республики было решено, что этот пост может занять любой гражданин Бурятии, не моложе 30 и не старше 55 лет, постоянно проживающий на ее территории не менее 10 лет, обладающий избирательным правом и владеющий государственными языками республики — бурятским и русским. Стремление ввести возрастной ценз было продиктовано тем, что основными претендентами на избрание первым Президентом Бурятии считались Председатель Верховного Совета Л. В. Потапов и глава Правительства В. Б. Саганов. Другие претенденты, не имея «административного ресурса», не могли конкурировать с ними и стремились во что бы то ни стало ввести возрастные ограничения для возможных кан-

*РАДНАЕВА Суржана  
Дашанимаевна  
— кафедра  
политической  
истории, факультет  
государственного  
управления МГУ им.  
М.В. Ломоносова*

дидатов в президенты, чтобы тем самым исключить из их числа нынешних руководителей парламента и правительства. Такая ситуация сложилась потому, что в начале 1990-х гг. шла ожесточенная конкуренция между руководством Верховного Совета и Совета министров. Именно премьер-министры становились главными соперниками председателей Верховных Советов в борьбе за президентское кресло. И практически везде на пост первого Президента были избраны бывшие председатели Верховных Советов.

Несмотря на все споры и претензии к содержанию статей проекта, Конституция Республики Бурятия была принята 22 февраля 1994 г. Согласно новому Основному закону, возрастной ценз для кандидата на пост президента не устанавливался, но в то же время было закреплен ценз оседлости (10 лет). Еще одним важным требованием к кандидату было знание государственных языков республики, что должно было свидетельствовать о понимании и уважении национальных, культурных традиций двух наиболее многочисленных народов — бурятского и русского. В целом Конституция Республики Бурятия создала определенную правовую базу для формирования системы государственной власти в условиях национально-территориальной автономии.

30 июня 1994 г. на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании первым Президентом Республики Бурятия был избран бывший председатель Верховного Совета — Л. В. Потапов.

Конституция Республики Бурятия радикально изменила статус представительного органа. Вместо Верховного Совета, чья компетенция распространялась как на законодательную, так и на исполнительную власть, был сформирован новый орган представительной власти — Народный Хурал, состоящий из 65 депутатов. Численность депутатского корпуса устанавливалась с учетом территориального и национального состава населения. Парламент республики был однопалатным и включал в себя 5 комитетов по экономической политике в промышленности, аграрном секторе, использованию природных ресурсов, экологии и торговле; по бюджету, налогам, финансам и банкам; по социальной политике; по государственному устрой-

ству, местному самоуправлению, законодательству, законности и правопорядку; по международным и региональным связям, национальным вопросам, делам общественных организаций и религиозных объединений.

Таким образом, мы можем говорить о том, что принятие Конституции Республики Бурятия способствовало оптимальному решению важнейших вопросов устройства общества и государства, осуществлению экономической, правовой и других реформ для нормального функционирования и взаимодействия государственных структур и эффективной защиты прав человека.

В отличие от республиканской формы организации государственной власти в Республике Бурятия, в других субъектах федерации процесс государственного строительства развивался несколько иначе. В краях, областях и автономных округах был создан институт глав администраций, назначаемых Президентом РФ, которые выполняли функции первого лица в регионе и возглавляли исполнительную власть. Краевая и областная администрация становилась преемниками исполкомов советов народных депутатов. Закономерным явлением стало назначение на пост главы исполнительной власти бывших председателей краевых или областных исполкомов. После драматических событий 21 сентября — 4 октября 1993 г., вслед за роспуском Верховного Совета РФ, главы региональных администраций распустили областные Советы.

С принятием Конституции Российской Федерации такие государственно-территориальные образования, как края, области, автономные округа и автономные области, уравниваемые в правах с республиками, получили право на принятие основного закона — Устава, который должен был определять их статус как субъекта федерации.

В соответствии с Указом Президента РФ № 125 от 19.09.1991 г. «О назначении глав администраций Архангельской, Волгоградской, Иркутской областей» на пост главы исполнительной власти Иркутской области был назначен председатель областного исполкома Ю. А. Ножиков.

В соответствии с п. 5 Указа Президента Российской Федерации от 09.10.93 г.

№ 1617 «О реформе представительных органов власти и местного самоуправления» и Постановлением главы администрации области от 13.10.93 г. № 213 «О временном осуществлении администрацией области функций областного Совета народных депутатов» Иркутский областной Совет прекратил свою деятельность и его правопреемником стала администрация Иркутской области<sup>1</sup>.

После роспуска Верховного Совета РФ и объявления выборов на федеральном уровне глава администрации Ю. А. Ножилов объявил о необходимости формирования представительной власти — Законодательного собрания и органов управления всех уровней путем всенародного голосования. Он считал, что если бы «избирался только законодательный орган власти, то назначенный Президентом РФ губернатор оказался бы менее прочным, менее легитимным положением»<sup>2</sup>. В Администрации Президента Российской Федерации считали иначе, утверждая, что страна не готова к таким выборам. Назначаемый глава исполнительной власти в условиях нестабильности был важнейшим институтом централизованного контроля в регионах.

Интересно, что Иркутская область стала единственным регионом в России, где в 1994 г. одновременно были избраны структуры исполнительной и представительной власти двух уровней субъекта федерации и местного самоуправления.

Выборы всех уровней власти в Иркутской области прошли 27 марта 1994 г. Ю. А. Ножилов был избран главой исполнительной власти. Одновременно были избраны 45 депутатов представительного органа власти — однопалатного Законодательного собрания и главы местного самоуправления — мэры городов и районов областного ведения, все главы администраций городов районного подчинения, старосты сел и поселков, депутаты городских и районных Дум<sup>3</sup>.

Таким образом, по итогам избирательной кампании 1994 г. в Иркутской области были выполнены все условия Конституции Российской Федерации по

организации областной власти и местного самоуправления. Именно единовременные выборы представительных и исполнительных органов власти снизу доверху определили высокий уровень активности избирателей области. Следовательно, были решены две задачи — повышение легитимности и установление цивилизованного соотношения между двумя ветвями государственной власти<sup>4</sup>. Вместе с тем нельзя забывать о том, что законодателями области был разработан и принят Устав, который стал правовой базой организации государственной власти. Причем основным закон Иркутской области был признан Управлением по работе с территориями Администрации Президента Российской Федерации одним из наиболее удачных<sup>5</sup>.

Процесс формирования органов государственной власти в другом субъекте Байкальского региона — Читинской области — имел свои отличительные особенности. Указом Президента Российской Федерации № 243 от 30.11.1991 г. «О главах администраций Читинской области и Ненецкого автономного округа Архангельской области» главой администрации был назначен бывший председатель облисполкома Б. П. Иванов. Экономика Читинской области находилась в крайне тяжелом состоянии, что было особенно заметно на фоне соседней — Иркутской области. Ввиду того что Читинская область специализировалась на производстве сырья, а в переходный период резко сократилось государственное финансирование базовых отраслей области — сырьевой и машиностроительной, регион не имел возможности преодолеть трудности за счет собственных средств<sup>6</sup>. В результате область оказалась в числе самых бедных субъектов Российской Федерации по социально-экономическим показателям, где уровень жизни был ниже официального прожиточного минимума<sup>7</sup>.

Таким образом, экономический кризис области исключал возможность проведения избирательных кампаний по выбо-

<sup>4</sup> ГАИО. Ф. 3511, оп. 1, д. 172, л. 60.

<sup>5</sup> Выборы губернатора нужны для удовлетворения амбиций узкого круга лиц // Деловая Сибирь, 1995, № 35, стр. 12.

<sup>6</sup> Проверка из Москвы. Первые итоги // Народная газета, 1994, 7 октября.

<sup>7</sup> Блеф и тени // Азия—Экспресс, 1996, № 5, стр. 2.

<sup>1</sup> Государственный архив Иркутской области (ГАИО). Ф. 3511, оп. 1, д. 172, л. 11.

<sup>2</sup> Ножилов Ю. А. Я это видел, или жизнь российского губернатора, рассказанная им самим. Стр. 198.

<sup>3</sup> Триумф Юрия Ножилова // Восточно-Сибирская правда, 1994, 31 марта.

рам двух ветвей власти. В Управлении по работе с территориями Администрации Президента Российской Федерации отмечали, что выборы в Читинской области обошлись бы примерно в 50 млрд руб.<sup>1</sup>. Для экономически нестабильной области было нецелесообразно расходовать средства на избирательную кампанию такого масштаба. Исходя из этих соображений, руководство области решило организовать выборы только законодательного органа — Читинской областной Думы.

При организации выборов администрация области столкнулась с таким явлением, как абсентеизм, когда население данного региона сознательно не участвовало в политической жизни области. Выборы считались состоявшимися при явке избирателей в 25%, а количество граждан, участвовавших в формировании представительного органа области, составило 33,5%. В связи с этим избрание депутатов законодательного органа проходило в два этапа.

Факторов, повлиявших на низкую активность избирателей, было несколько:

- 1) усталость от непрерывных выборов;
- 2) неверие в результативность избрания депутатов представительного органа. Социологические опросы подтвердили, что только 20% населения считали положительным явлением формирование областной Думы;
- 3) несовместимость мандатов. Избирательные округа не совпадали с границами районов. Например, высокая активность в Хилокском избирательном округе № 11 определялась тем, что в округ были включены Красночикойский район, где активность избирателей составляла 57,6% и часть Улетовского района с результатами в 42,9%. А непосредственно в самом Хилокском районе явка избирателей равнялась 29,4%<sup>2</sup>.

Однако все сложности, связанные с избирательной кампанией, не помешали формированию Читинской областной Думы I созыва. В результате выборов 20 марта 1994 г. и 6 ноября 1994 г. были избраны 20 депутатов, которые должны были работать два года по «Временному положению об основах организации и деятельности представительного орга-

на государственной власти Читинской области». Основным направлением деятельности Думы была подготовка и принятие Устава области, создание нормативной базы организации и функционирования государственных органов управления и органов местного самоуправления.

Устав области был принят 27 апреля 1995 г., но глава администрации Б. П. Иванов документ не подписал. Администрацию, в частности, не устраивало то, что в соответствии с законопроектом Устав области наделялся высшей юридической силой и должен был иметь прямое действие на всей территории области, следовательно, депутаты законодательного органа забыли о приоритете Конституции Российской Федерации по отношению ко всем другим законодательным актам. Во-вторых, в соответствии с принятым областной Думой документом, администрация фактически лишилась возможности участия в законодательном процессе, а глава исполнительной власти был лишен права вето. В-третьих, неконституционным являлись положения, согласно которым схема управления областью и структура органов исполнительной власти должны были утверждаться представительным органом, а глава администрации становился подотчетным последнему. В-четвертых, Устав предписывал согласовать с Думой кандидатуры председателей областного и арбитражного судов. Разбирая конфликт между исполнительной и представительной властью области, Конституционный суд Российской Федерации 1 февраля 1996 г. постановил, что ряд положений Устава Читинской области не соответствует федеральному законодательству<sup>3</sup>.

Между тем социально-экономическое положение в области не улучшалось, и в феврале 1996 г. Указом Президента Российской Федерации глава администрации Читинской области Б. П. Иванов был освобожден от занимаемой должности «по его личной просьбе». Новым главой администрации был назначен бывший мэр г. Читы Р. Ф. Гениатулин<sup>4</sup>.

Выборы двух ветвей власти в Читинской области были организованы 27 октября

<sup>1</sup> Выборы губернатора нужны для удовлетворения амбиций узкого круга лиц // Деловая Сибирь, 1995, № 35, стр. 12.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Ярчайшее десятилетие (опыт исторической периодизации) // Забайкальский рабочий, 2007, 12 сентября.

1996 г. По результатам выборов впервые был избран глава исполнительной власти. Была сформирована областная Дума второго созыва, состоящая из 39 депутатов, 10 из которых были избраны повторно. Дума сформировала 5 постоянных комитетов: государственного строительства и местного самоуправления; экономической политики; промышленности, строительства, транспорта и связи; аграрной политики; социальной политики.

Особая правовая ситуация сложилась в автономных округах, которые после принятия Конституции 1993 г. стали равноправными субъектами Российской Федерации. Присутствие автономных округов в составе области или края приводило к формированию сложносоставных субъектов федерации. По Конституции автономные округа получили возможность устанавливать прямые отношения с центром. На их территории действовали федеральные и окружные законы, а краевая или областная юрисдикция отсутствовала. Но тем не менее, из состава краев или областей они не вышли, и этот факт создавал противоречивую ситуацию, когда автономии имели право на участие в формировании краевых и областных органов власти.

В Байкальском регионе расположены два сложносоставных субъекта Федерации — Иркутская область с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом и Читинская область с Агинским Бурятским автономным округом. Формирование органов государственной власти осуществлялось следующим образом: главу администрации автономии назначал Президент, а законодательный орган избирали всеобщим, тайным голосованием. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 1723 от 22 октября 1993 г. «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» и Положением «О выборах в представительный орган государственной власти Агинского Бурятского автономного округа», 20 марта 1994 г. были проведены первые выборы 15 депутатов Агинской Бурятской окружной Думы. Основным закон округа — Устав был принят окружной Думой 23 ноября 1994 г. Практически одновременно (27 марта 1994 г.) состоялись выборы в представительный (законодательный) орган государственной

власти Усть-Ордынского Бурятского автономного округа — Законодательное собрание. В 1995 г. Законодательное собрание было переименовано в окружную Думу. На свободных, прямых и демократических выборах было избрано 15 депутатов. На сессии Законодательного собрания округа 30 мая 1995 г. был принят основной закон округа — Устав.

В целом можно констатировать, что политика Российской Федерации по отношению к субъектам федерации была неоднозначной. Стремясь сохранить стабильность и управляемость в государстве, руководство страны вынуждено было дифференцированно подходить к каждому региону. Так, с республиками в составе федерации строились одни отношения, основанные на заключении договоров о государственном суверенитете, разграничении полномочий, а с краями, областями и автономными округами другие, которые носили более централизованный характер. Государственное строительство в субъектах Российской Федерации Байкальского региона проходило с учетом особенностей всех административно-территориальных образований. Этнотрультурные факторы были обусловлены тем, что в регионе существовала этническая группа — буряты, которые были титульными сразу в трех субъектах федерации — Республике Бурятия, Агинском Бурятском и Усть-Ордынском Бурятском АО. Следует отметить, что особенностью межнациональных отношений в указанных субъектах является то, что даже в самые сложные периоды межнациональных отношений здесь не было межетнических конфликтов. Следовательно, организация государственной власти носила более стабильный политический характер.

При анализе процессов формирования системы государственного управления в субъектах федерации Байкальского региона можно выделить общие для них тенденции. Становление органов представительной власти в них предшествовало аналогичному процессу во власти законодательной. Наиболее существенными факторами, повлиявшими на содержание процесса формирования исполнительной власти, стали:

— исходное административное состояние региона (республика, область, округ);

— состояние экономики региона к началу 1990-х гг. и возможности региона по обеспечению качества жизни;

— степень расколотости политической элиты и интенсивность борьбы за власть;

— влияние федерального центра на политические процессы в регионе.

В Бурятии сложилась структура президентской республики, а в областях и автономных округах сначала действовала модель назначаемого Президентом РФ главы администрации (губернатора), которая со временем эволюционировала в выборную. При этом в двух сравнительно стабильных в экономическом и политическом отношении регионах глав исполнительной власти стали люди, прежде возглавлявшие законодательную (Республика Бурятия) и исполнительную (Иркутская область) ветви власти. Дополнительным фактором, обеспечившим победу, необходимо признать личный «политический вес» в регионе победившего кандидата и его взаимодействие с представителями федеральной власти. В наиболее проблемном с точки зрения экономики регионе — Читинской области — резко возросла роль федеральных органов управления, что, в свою очередь,

привело к власти в регионе выходца из управленческих структур более низкого — городского — уровня управления.

Роль и значение законодательной власти в новых политических условиях заметно ослабли. Попытка сохранить «советский» объем полномочий в Читинской области была пресечена согласованными действиями руководителя исполнительной власти и органами власти федерального уровня. В результате в субъектах федерации Байкальского региона сформировались органы законодательной власти, схожие по своей структуре и функциям. Особенности этой ветви власти было то, что они были однопалатными, а различия между ними можно наблюдать в названиях и количестве народных избранников.

Наиболее спокойно становление форм государственной власти произошло в автономных округах, что можно объяснить совокупным действием нескольких факторов: национальной и социальной однородностью населения; отсутствием самостоятельной экономической базы для развития; значительно большей (по сравнению с республиками и областями) зависимостью от политики федерального центра.