
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И ПОЛИТИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ПОСТСОВЕТСКОЙ СИБИРИ

Ц.Б. БАТУЕВ

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕГО СПЕЦИФИКА

Республика Бурятия в составе России — это демократическое правовое государство, созданное в рамках Федерации. Согласно Конституции России (ст. 66) статус республики определяется Федеральной Конституцией и Конституцией Бурятии. Таким образом, именно Конституция России устанавливает конституционно-правовой характер взаимоотношений между Федерацией и субъектом в ее составе.

Конституционно-правовой статус республики в составе Федерации характеризуется, прежде всего, тем, что Бурятия является государством в составе Федерации, обладающим всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые в соответствии с Конституцией Федерации находятся в ведении федеральных органов государственной власти.

Конституционно-правовой статус Бурятии в составе Федерации также характеризуется тем, что она имеет свою территорию, пределы которой определяются государственной границей республики. Республика имеет внутреннюю границу, которая отделяет ее от других субъектов Федерации. Республика имеет и внешнюю границу, которая отделяет ее от иностранных государств и является, вместе с тем, государственной границей Федерации.

Органы государственной власти республики распространяют свою власть на всю ее территорию. Территория республики не может быть изменена без ее согласия. Границы между республикой и другими субъектами Федерации, согласно Конституции России (ст. 67), могут быть изменены с взаимного согласия соответствующих субъектов.

Конституционно-правовой статус Бурятии в составе Федерации характеризуется и тем, что она имеет свою конституционно-правовую систему, которая включает в себя конституцию республики, конституционные республиканские законы и другие нормативно-правовые акты, изданные в пределах ее компетенции, договоры и соглашения республик с Федерацией, с другими субъектами России. Являясь относительно самостоятельной, республиканская система входит в федеральную конституционно-правовую систему в качестве ее составной части. Поэтому конституции, законы и иные нормативные правовые акты Бурятии

не могут противоречить Конституции России и федеральным законам, принятым в пределах полномочий Федерации.

Республика Бурятия в составе Федерации пользуется в лице ее законодательного (представительного) органа правом законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации. Она вправе участвовать в разработке федеральных нормативно-правовых актов по предметам совместного ведения Федерации и Республики. Республика в Совете Федерации Федерального Собрания представлена по одному представителю от исполнительной и законодательной органов власти.

Бурятия в составе Федерации самостоятельно определяет систему своих органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя, общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти в Федерации и законодательством республики. Республика имеет свой законодательный (представительный) орган — Народный Хурал; главу исполнительной власти — Президента, правительство, Конституционный суд.

В пределах ведения Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения России и Республики федеральные органы и республиканские органы исполнительной власти образуют в Бурятии единую систему исполнительной власти в России. В Москве при Президенте России имеется постоянное представительство Бурятии в составе Федерации, задачей которого является координация взаимодействия республиканского Правительства с администрацией Президента Федерации.

Конституционно-правовой статус Республики в составе Федерации характеризуется наличием республиканской собственности. Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами регулируются законодательством России и законодательством Бурятии. Согласно Конституции Федерации (ст. 68) Бурятия вправе устанавливать свой государственный язык.

Республика в составе Федерации обладает определенной международной правосубъектностью и вправе выступать в качестве участника международных отношений и внешнеэкономических связей, подписывать договоры и соглашения с иностранными государствами, открывать зарубежные представительства, участвовать в деятельности международных организаций в пределах полномочий, представленных Конституцией и законодательством Бурятии.

Одним из элементов конституционно-правового статуса Бурятии является их право на государственную символику. Республика самостоятельно утверждает Государственный герб, Государственный флаг и Государственный гимн — официальные символы государства, а также имеет столицу. В Российской Федерации действует Положение о ритуале официального совместного подъема Государственного флага Федерации и государственного флага Бурятии в составе России.

Республика в составе Федерации не вправе в одностороннем порядке изменять свой статус. Вместе с тем статус Бурятии не может быть изменен и без ее согласия. В соответствии с Конституцией Федерации (ст. 66) статус республики может быть изменен по взаимному согласию Федерации и Республики в ее составе. Бурятия вправе самостоятельно решать вопрос о своем наименовании.

Конституция Федерации и Конституции Бурятии в составе определяют предметы ее ведения. Предметы совместного ведения Федерации и Бурятии можно разделить на три группы: 1) в области государственного строительства; 2) в области экономического и социально-культурного строительства; 3) внешние сношения.

В области государственного строительства в совместном ведении Федерации и Бурятии находится обеспечение соответствия Конституции и законов Бурятии Конституции Федерации и федеральным законам; защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режима пограничных зон; большой круг вопросов законодательного регулирования (административное и административно-процессуальное, трудовое и семейное, жилищное и земельное, водное и лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды); кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура и нотариат; установление общих принципов организации: системы органов государственной власти и местного самоуправления.

В области экономического и социально-культурного строительства к совместному ведению относятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; установление общих принципов налогообложения и сборов в России. Федерация и Бурятия совместно ведают общими вопросами воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; охраны памятников истории и культуры; защиты среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; координацией вопросов здравоохранения; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты; осуществлением мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидацией их последствий.

Внешние сношения, где общей заботой является координация международных и внешнеэкономических связей Республики, выполнение международных договоров Федерации.

Наряду с предметами совместного ведения Федерации и Бурятии имеется ряд предметов, относящихся к исключительному ведению Республики, что определено ее Конституцией на основе Федеральной Конституции.

В России в настоящее время создана качественно новая национально-территориальная, демографическая, географически топографическая, политическая, государственно-административная ситуация. Поэтому естественно, что в новом свете предстают традиционные категории государственного национального суверенитета, самоопределения, независимости.

Зачастую термин «суверенитет» используют для обозначения каких-то свойств экономики, социальной жизни, политических процессов, национальных групп и даже статуса человека. Поэтому трудно не согласиться с Г.В. Атаманчуком, что необходимо четкое и точное описание сущности суверенитета, который имеет точное содержание, источники, объект и рамки применения (*Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. С. 153–158*). Он неотчуждаем и неделим. Суверенитет обуславливает не только права, но и обязанности, причем как перед своим народом, так и перед другими народами, входящими в иные государства и в целом в мировое сообщество. Абсолютизация суверенитета ведет к произволу.

Так, В.Е. Чиркин отмечает, что существующие ныне в мире федерации независимо от способа их возникновения, основаны, как правило, не на союзе государств, а на автономии их составных частей (*Чиркин В.Е. Современное федеративное государство: учеб. пособие. М., 1997. С. 42–50*). Поэтому совершенно справедливо утверждение: есть общая истина, свидетельствующая о том, что часть никогда и ни при каких условиях не может обладать всеми свойствами целого. Качество всегда содержится в целом, а государственный суверенитет отражает качество государства. Под влиянием региональных, национальных, географических и иных локальных интересов части нередко начинают проводить политику суверенизации, которая предстает всего-навсего сепаратизмом правящей в них элиты.

Это говорит о том, что вопрос о статусе Бурятии в составе Федерации (ч. 1, 2, ст. 5) трактуется произвольно. Факты говорят о том, что действительно на волне разрушения СССР в 1990–1991 гг. автономные республики, а также автономные области, входящие ныне в состав Российской Федерации, приняли Декларации о своем государственном суверенитете. Во времена безгосударственности подобные акты объяснимы. Но когда все эти республики (государства) выступили в марте 1992 г. учредителями Российской Федерации, то они вполне обосновано, пользуясь своими суверенными правами, создали новое государство и «переместили» значительную часть этих прав на уровень Федерации в целом, добровольно, согласованно и свободно определив сферу ведения Федерации (ст. 1 Федеративного договора). Это переломный юридический момент, который нельзя не учитывать при теоретическом анализе и нормативной характеристике статуса Бурятии в составе Российской Федерации.

Автор не разделяет точку зрения Г.В. Атаманчука. Действительно, можно считать юридическим моментом подписание Федеративного до-

говора суверенными республиками в составе Российской Федерации как констатацию факта «закрепления» за федеральными органами государственной власти определенных полномочий, но не передачи этих полномочий и не в статусе «учредителей» Федерации. Федеративный договор представлял в своей основе решение важной целевой политической задачи — сохранить государственность России.

В последующее время показало настоятельную необходимость подготовки и принятия Новой Конституции Российской Федерации, что было и сделано через двадцать месяцев. В современном государственном праве утверждается позиция, согласно которой Бурятия имеет государственную власть, но не обладает государственным суверенитетом.

Государственный суверенитет представляет собой явление, обеспечивающее историческое существование и развитие государства и, бесспорно, создавшего его народа, из чего должен быть сделан вывод, ориентированный на будущее: о различии и своеобразии национальных процессов и государственно-правового строительства государств. Автор разделяет точку зрения ученых Р.В. Енгибаряна и Э.В. Тадевасяна на суверенитет как на качественную характеристику политической власти, которая либо есть, либо его нет. Они совершенно справедливо акцентируют внимание на компетенции, предметах ведения и полномочиях, которые, несомненно, делимы, на то, что между суверенитетом (качеством) и совокупностью прав (количеством) имеется определенная зависимость. Эту зависимость можно расчленить на два сопряженных, взаимосвязанных, взаимообусловленных суверенитета, которые не могут успешно действовать обособленно, в отрыве друг от друга. В интервью Российской газете по проблемам суверенитета в субъектах Российской Федерации Председатель Конституционного Суда России М. Баглай сказал: «... вопрос, о суверенитете до поры до времени как-то опасались трогать, понимая, что не может быть суверенных республик внутри федеративного государства, это противоречит принципам федерализма ... из-за нерешительности федеральной власти по этому вопросу» (*Российская газета*. 2000. 20 июля).

Из рассмотренной проблемы суверенитета Бурятии в составе Федерации органично возникает проблема взаимодействия Республики с другими субъектами России.

Конституция Федерации закрепила в составе России субъекты Российской Федерации, разбив их, на государственно-территориальные образования.

Проведение политики дифференциации провоцирует новые конфликты между федеральным центром и субъектами Федерации. Федерация позволяет своим субъектам участвовать в выработке норм и решений, которые будут юридически обязательны для всех, когда войдут в федеральный закон. Однако было бы наивно полагать, что простое перечисление сфер компетенции в федеральной конституции может решить проблему

их фактического распределения и реализации. Конфликт компетенций неизбежен. Сразу возникает масса вопросов: как быть с проблемой «смешанной компетенции», что делать, если конституция молчит по тому или иному вопросу? Возникает важнейший вопрос гаранта Федеральной Конституции, которым в обычных условиях является судебная власть (Конституционный Суд), а в чрезвычайных — политическая власть.

Конституционный Суд мирными средствами решает конфликты между Федерацией и ее субъектом в случае нарушения компетенции одной из сторон. Федерация будет функциональным государственным образованием при соблюдении следующих условий: 1) признание субъектом государственно-территориальной целостности; 2) запрет на односторонний выход субъекта из Федерации либо изменение им своего статуса, поскольку это задевает интересы других субъектов; 3) Верховенство федеративных законов, их общеобязательность для субъекта и их граждан; 4) свободное передвижение людей, товаров, информации на всей территории Федерации.

А.Ю. БАШЕЛХАНОВ

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОГРАММЫ ПАРТИЙ И ДВИЖЕНИЙ БАЙКАЛЬСКОГО РЕГИОНА В ПЕРИОД СТАНОВЛЕНИЯ МНОГОПАРТИЙНОСТИ 1988–1993 гг.

К конечному периоду перестройки (конец 80-х гг. XX в.) в социально-экономическом положении Иркутской области и Республики Бурятия (Байкальского региона) не наступило существенных изменений. В числе главных, не были решены основные задачи перестройки по модернизации производственной базы. В Бурятии только на 5% в год обновлялась активная часть производственных фондов (*НАРБ, ф.1-п, оп.1, д.10268, кор.748, л.20*). Только 3,7% машин и оборудования в Иркутской области соответствовали мировому уровню (*ГАНИО, ф.127, оп.128, д.70, л.93*). Не удавалось приблизиться к решению и другой важной задачи регионального уровня — повысить социальный уровень благосостояния жителей Иркутской области и Республики Бурятия отстававший от уровня жителей западных регионов страны.

Экономическая реформа 1987 г. была направлена на развитие хозрасчетных отношений, демократизацию и децентрализацию производственных процессов.

Неэффективность решения экономических задач перестройки во многом связывалась с неэффективностью политической системы управления, с бюрократизацией партийного аппарата руководившего основными направлениями в области экономики. Поэтому за экономической реформой последовала политическая реформа, начало которой было положено в июне 1988 г. на XIX Всесоюзной партконференцией. Партия полностью передавала руководство экономикой государственным орга-