

**Становление и развитие современной системы  
государственного управления и местного самоуправления в Чувашии**  
*От советской автономии к президентской республике*

Начало 90-х годов в истории Чувашии стало временем кардинальных изменений как в правовом положении республики, так и в системе органов государственной власти и управления. За короткий промежуток времени Чувашия преодолела путь от советской автономии к президентской республике. Эти изменения нашли отражение в наименовании республики. 24 октября 1990 г. из ее названия было изъято определение «автономная», а 13 февраля 1992 г. — «советская» и «социалистическая». С этого времени Чувашия приобрела современное наименование — Чувашская Республика.

Этот процесс шел параллельно с повышением правового статуса Чувашии. В 1990 г. в числе других республик она была признана субъектом СССР, а ее отношения с РСФСР были определены как договорные. В 1992 г. Чувашская Республика подписала Федеративный договор — «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе РФ». «...»

Изменения произошли также в системе органов государственной власти и управления Чувашской Республики. Начало этих изменений было положено введением поста Президента в августе 1991 г. Однако более радикальные преобразования в этой сфере начались в октябре 1993 г., когда были приняты Законы «О внесении изменений и дополнений в Закон Чувашской ССР «О выборах Президента Чувашской ССР» и «О реформе высшего органа государственной власти и местных Советов народных депутатов в Чувашской Республике».

Согласно новому закону, срок полномочий Президента сокращался с пяти до четырех лет. Избранным считался кандидат, набравший наибольшее количество голосов, но не менее 25% от общего числа избирателей. На сессии Верховного Совета в ноябре 1993 г. были значительно расширены

права Президента. Он стал рассматриваться как глава республики и исполнительной власти. Теперь он мог единолично назначать главу Правительства (ранее с согласия Верховного Совета).

Был реформирован и высший представительный орган власти. Им становился *Государственный Совет*. 24 ноября 1993 г. был принят Закон ЧР «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики». Члены Госсовета избирались по административно-территориальным округам (по одному в каждом районе, городе республиканского подчинения и районах г. Чебоксары) и территориальным округам (по 40-60 тысяч избирателей). Территориальных округов было образовано 19, административно-территориальных — 28. Таким образом, Госсовет состоял из 47 депутатов.

Формирование Госсовета затянулось почти на два года. Выборы в марте, а потом в мае 1994 г. позволили избрать более половины депутатов (33 из 47). Этого было достаточно для начала работы Госсовета, но недостаточного для квалифицированного большинства и полноценной работы законодательной ветви власти в республике. Причиной этого была низкая явка избирателей. Первая сессия Госсовета ЧР состоялась в июне 1994 г. Председателем Госсовета был избран В.С. Шурчанов, первый секретарь республиканского комитета КПРФ. Последующие довыборы в Госсовет состоялись в конце 1994 г., потом в конце 1995 г.

В декабре 1993 г. состоялись президентские выборы в Чувашии. На пост Президента претендовали семь кандидатов: В.Н. Викторов, Л.Н. Иванов, Э.А. Кубарев, Л.П. Кураков, В.О. Федоров, Н.В. Федоров, А.П. Хузангай. Первым Президентом Чувашской Республики стал Н.В. Федоров, а вице-президентом Э.А. Аблякимов.

В июне 1994 г. начал работать новый законодательный орган Чувашии — Государственный Совет.

После событий 3-4 октября 1993 г. в Москве, закончившихся разгоном Верховного Совета РФ, был издан Указ Президента России «О реформе

местного самоуправления в РФ». Деятельность Советов всех уровней прекращалось, а все их функции возглавлялись на соответствующие администрации.

В ноябре 1993 г. был принят Закон ЧР «Об основах организации местного самоуправления в Чувашской Республике». В отличие от Закона 1991 г. он определял местное самоуправление как «самоорганизацию граждан для решения непосредственно или через систему государственных органов вопросов, касающихся данной территории». Был сделан существенный шаг в сторону ограничения самоуправления, определения его как части государственного управления. Позже, на основе Конституции РФ 1993 г., институт местного самоуправления был провозглашен в качестве самостоятельной структуры в системе публичной власти, имеющий организационную обособленность (ст. 12).

Таким образом, в начале 90-х годов в Чувашии была сформирована новая система органов государственной власти и управления. «...»

### **Конституционный процесс в Чувашии в 90-е гг.**

Реформирование любой конституции обусловлено изменениями в обществе и государстве, отношения в которых она призвана регулировать. Коренные изменения, происшедшие в годы перестройки и в последующий период, остро поставили конституционный вопрос в Чувашии. В это время в республике действовала Конституция Чувашской АССР 1978 г. В общей сложности она действовала 22 года. За это время в нее восемь раз вносились изменения и дополнения. Наиболее активно этот процесс шел в 90-е годы. Изменения вносились в 1989, 1991, 1992, 1993 и 1998 гг. После принятия в 1993 г. Конституции РФ Основной Закон ЧР вступил в прямое противоречие с ней, что приводило к деформации общественного сознания и самой чувашской государственности. Высшие органы власти республики осознавали необходимость принятия новой Конституции, но не смотря на это *конституционный процесс* в Чувашии приобрел затяжной характер.

Впервые в официальном порядке вопрос о новой конституции был поставлен в октябре 1990 г. Верховный Совет ЧССР издал Постановление «Об образовании Конституционной комиссии Чувашской ССР». В состав комиссии вошли 32 народных депутата. Комиссию возглавил Председатель Верховного Совета ЧССР А.М. Леонтьев, потом его на этом посту сменил Э.А. Кубарев. Комиссия своей миссии не выполнила, проект Конституции не был подготовлен. Официально она прекратила свое существование по решению Госсовета ЧР от 15 июля 1994 г.

Вторая Конституционная комиссия была создана Указом Президента Чувашской Республики от 3 августа 1994 г. «О подготовке проекта новой Конституции Чувашской Республики». Конституционную комиссию возглавил Президент Чувашии Н.В. Федоров. Вскоре первый проект Конституции был внесен на рассмотрение комиссии. Потом стали поступать и альтернативные проекты. Всего было предложено четыре альтернативных проекта. Они были опубликованы и стали предметом широкого обсуждения в СМИ, на собраниях и конференциях.

В конце апреля 1995 г. девятая сессия Госсовета приняла решение о признании работы Конституционной комиссии над проектом Конституции ЧР завершенной. Однако прошло еще более пяти лет, прежде чем новый Основной Закон Чувашии был принят. Остро обсуждался вопрос о порядке принятия Конституции. Летом 1995 г. был принят Закон «О порядке принятия Конституции Чувашской Республики и введения ее в действие». Однако выжидательная позиция Госсовета ЧР, рассчитанная на провал политических реформ в России, тормозила конституционный процесс. Активная стадия этого процесса была возобновлена к началу 1997 г., когда был подготовлен согласованный единый проект Конституции. В апреле 1998 г. началось активное обсуждение этого проекта. Однако до конца срока полномочий Госсовета ЧР первого созыва (1998 г.) подготовленный проект Конституции так и не был рассмотрен.

Завершающим этапом конституционного процесса в Чувашии был период 1999—2000 гг. Госсовет второго созыва неоднократно рассматривал проект Конституции, но процедура принятия постоянно откладывалась из-за разногласий по отдельным пунктам.

Чтобы подтолкнуть Госсовет к активизации конституционного процесса, Президент ЧР Н.В. Федоров принял Указ о референдуме по проекту Конституции ЧР. Референдум был назначен на 14 января 2001 г., на день проведения муниципальных выборов. Расчет Президента оказался тактически верным: 23-я внеочередная сессия Госсовета ЧР 30 ноября 2000 г. приняла Конституцию Чувашской Республики. Одновременно был принят Закон ЧР «О порядке введения в действие Конституции Чувашской Республики». Соответственно, Президент отменил свой Указ о референдуме по проекту Конституции. «...»

Принятие Конституции Чувашской Республики знаменовало завершение процесса формирования новой формы правления, новой политической системы — президентской республики.

### **Система органов государственной власти и управления по Конституции Чувашской Республики 2000 г.**

«...» Конституция закрепила *правовой статус Чувашии*. По государственному устройству она является образованной по *национальному признаку республикой* в составе Российской Федерации, то есть имеет конституционно-правовой статус субъекта РФ. От других субъектов федерации (областей, краев, автономных округов и др.) республики отличаются более высоким государственно-правовым статусом. Только они в Конституции РФ 1993 г. называются государствами, имеют свою конституцию, могут устанавливать государственный язык, имеют право на государственную символику. В то же время, за ними не признается право на выход из состава РФ.

В Конституции Чувашии особо подчеркивается, что государственная власть в ЧР основывается на принципах государственной и территориальной

целостности РФ, распространении суверенитета РФ на всю ее территорию, верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории ЧР (ст. 4.1,2.3).

Статья 8 Конституции ЧР закрепила государственные языки Чувашии — ими являются чувашский и русский. «...»

Правовой статус Президента Чувашской Республики определяется Конституцией Чувашии и Законом «О Президенте Чувашской Республики». Президент является высшим должностным лицом и главой исполнительной власти ЧР, гарантом Конституции ЧР, представляет республику в ее отношениях с федеральными органами, органами власти субъектов РФ, на международной арене (ст. 68.1,2,5). Полномочия Президента как высшего должностного лица и главы исполнительной власти республики обширны:

- формирует Кабинет Министров;
- формирует Администрацию Президента ЧР;
- согласовывает кандидатуру Прокурора ЧР;
- назначает референдум ЧР;
- распускает Государственный Совет и назначает его выборы;
- обладает правом законодательной инициативы;
- обращается к Государственному Совету с бюджетным посланием и посланием об основных направлениях государственной политики ЧР;
- награждает государственными наградами ЧР и присваивает почетные звания ЧР;
- подписывает и обнародует законы ЧР либо отклоняет их. Конституция ЧР определила порядок и сроки избрания Президента. Согласно ст. 69 и 70, он избирался на четыре года гражданами ЧР на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. До принятия данной Конституции Президент ЧР избирался в декабре 1993 г. и в декабре 1997 г. На основе норм новой Конституции прошли президентские выборы в декабре 2001 г.

После принятия Федерального Закона «О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов РФ» (декабрь 2004 г.) был установлен новый порядок избрания высших должностных лиц субъектов РФ. Вследствие этого в Конституцию ЧР в апреле 2005 г. были внесены поправки, согласно которым Президент «наделается полномочиями» Государственным Советом по представлению Президента России. В соответствии с этой новой нормой в августе 2005 г. Н.В. Федоров был «наделен полномочиями» Президента Чувашии.

Изменение порядка избрания высших должностных лиц субъектов РФ было обусловлено необходимостью укрепления вертикали исполнительной власти, а также сохранения единства страны.

*Государственный Совет* является «постоянно действующим высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти Чувашской Республики» (ст. 77). Госсовет избирается сроком на четыре года. Он состоит из 73 депутатов, девять из которых работают на постоянной основе (Председатель, два заместителя и шесть председателей Комитетов Госсовета). До этого численность депутатов Госсовета была различной. Госсовет первого созыва (1994-1998 гг.) состоял из 47 депутатов, второго созыва (1998-2002) — из 87 и третьего созыва 2002-2006) — из 73 депутатов.

В марте 2003 г. была внесена поправка в Конституцию ЧР относительно сроков полномочий Госсовета и численности его депутатов. Срок полномочий Госсовета был увеличен до пяти лет, а численность депутатов сокращена до 44 человек. «...»

В структуру исполнительных органов власти Чувашской Республики входят:

- Кабинет Министров ЧР;
- Администрация Президента ЧР;
- Министерства ЧР;

- Государственные комитеты и другие органы власти ЧР. *Кабинет Министров ЧР* является постоянно действующим высшим исполнительным органом власти Чувашской Республики (ст. 87). Согласно Конституции Президент ЧР является главой исполнительной власти (ст. 68), поэтому он может лично возглавлять правительство. Если же Президент ЧР не совмещает свою должность с должностью Председателя Кабинета Министров, то он назначает на эту должность специальное лицо с согласия Госсовета (ст. 72. 2).

Кабинет Министров формируется Президентом. Компетенция, структура и порядок его формирования определяется Конституцией ЧР (глава 6), а также специальным Законом ЧР «О кабинете Министров Чувашской Республики» (2002 г., новая редакция 2005 г.). В состав Кабинета Министров входят Председатель, его заместители, Руководитель Администрации Президента ЧР, республиканские министры.

К компетенции Кабинета Министров относится:

- разработка и осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития ЧР;
- проведение единой государственной политики в области финансов, науки, образования, культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта и т.д.;
- разрабатывает и обеспечивает исполнение республиканского бюджета, программ социально-экономического развития;
- управляет и распоряжается государственной собственностью ЧР;
- осуществляет в пределах своих полномочий меры по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

В систему органов исполнительной власти, проводящих государственную политику на территории республики и осуществляющих управление в установленной сфере деятельности, входят также министерства. *Министерства* руководят определенными отраслями.

Образование, упразднение, реорганизация министерств является прерогативой Президента. В соответствии с Указом Президента ЧР (январь 2002 г.) сформировано 11 министерств: внутренних дел, промышленности и энергетики, градостроительства и развития общественной инфраструктуры, природных ресурсов и экологии, по физической культуре, спорту и туризму, культуры, по делам национальностей и информационной политике, экономического развития и торговли, юстиции, имущественных и земельных отношений, здравоохранения и социального развития, образования и молодежной политики.

Кроме министерств, к структуре исполнительных органов государственной власти республики относятся *государственные комитеты, службы* и другие органы.

В настоящее время в Чувашии функционируют два государственных комитета: по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям, по связи информатизации, а также три службы: ветеринарная служба, служба занятости, служба по тарифам.

Особое место в структуре органов власти Чувашии занимает *Полномочное представительство Чувашской Республики при Президенте РФ*. Его задачи, функции, права регулируются особым положением, утвержденным распоряжением Президента ЧР в 1999 г. «...»

*Судебная власть в ЧР* осуществляется судами. В соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 г. и федеральным конституционным законом РФ «О судебной системе РФ» на всей территории России устанавливается единая система судебной власти, состоящая из федеральных судов, Конституционных судов и *мировых судов* субъектов РФ. Таким образом, Чувашская Республика не имеет права устанавливать свою судебную систему. Верховный Суд Чувашской Республики и районные суды входят в единую федеральную судебную систему. Республика имеет право на создание Конституционного суда, но он не предусмотрен Конституцией ЧР. В соответствии со статьей 93 Конституции, в республике назначаются только

мировые судьи. По Закону ЧР «О создании должностей мировых судей и судебных участков» в республике образовано 60 судебных участков и учреждено соответствующее количество должностей мировых судей. Мировые судьи назначаются Госсоветом по представлению Председателя Верховного Суда ЧР. Кандидатуры на должности мировых судей согласовываются также с Президентом ЧР.

Надзор за соблюдением Конституции и законодательства осуществляет Прокуратура ЧР (ст. 95). При этом, согласно Конституции РФ 1993 г. (ст. 129), Прокуратура РФ составляет «единую централизованную систему», то есть относится к федеральным органам власти. Поэтому Прокурор ЧР назначается Генеральным прокурором РФ, по согласованию с Президентом и Госсоветом Чувашии. Прокуроры городов и районов Чувашии назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором РФ (ст.95.3 Конституции ЧР).

*Становление и развитие современной системы государственного управления и местного самоуправления в Чувашии // История государственного управления в Чувашии / А. П. Данилов, И. Г. Гольшев, И. А. Димитриев, В. В. Павлов. – Чебоксары, 2007. – Гл. 5. – С. 210-223.*