

**О. Б. Дашинамжилов**  
**Трансформация исполнительной и законодательной**  
**ветвей власти Республики Бурятия в 1990–1994 гг.**

Становление и функционирование органов управления Республики Бурятия (РБ) в первой половине 1990-х гг. происходило в сложных условиях. Реформа государственного устройства страны, проведенная руководством СССР, привела к углублению кризиса командно-административной системы и отраслевых структур. Перераспределение компетенции между центральными и региональными органами власти стимулировали рост сепаратизма и территориальной обособленности. В связи с этим большой научный интерес представляет изучение трансформации системы Советов в республике в последние годы существования СССР и на начальном этапе становления постсоветской российской государственности.

Летом 1988 г. на XIX конференции КПСС была заявлена и в последующем реализована реформа Советов народных депутатов (СНД), заключающаяся в передаче властных полномочий от партийных органов советским. Уже на первой сессии Верховного Совета (ВС) БАССР 12 созыва, в целях повышения эффективности законодательного собрания в принципы его функционирования были внесены некоторые изменения – Председатель ВС, его первый заместитель стали постоянно работающими лицами. Если ранее Президиум был выборным органом, то теперь он стал формироваться по должностному принципу. Стал меняться характер взаимоотношений Верховного Совета с Советом Министров (СМ). Однако в целом процесс передачи властных полномочий представительному собранию проходил не всегда гладко, добиться реального верховенства ВС над исполнительным органом, который традиционно подчинялся вышестоящим министерствам, ведомствам и коммунистической партии, было непросто<sup>1</sup>.

Председатель правительства республики В.Б. Саганов на второй сессии ВС, проходившей в октябре 1990 г., подробно изложил примерные цели и план реструктуризации Совета Министров. В компетенцию правительства должны были войти: формирование среды, благоприятной для хозяйственной деятельности; упреждение падения уровня производства, чрезмерного роста социальной дифференциации и возникновения не-

---

Дашинамжилов Одон Борисович, Институт истории СО РАН (г. Новосибирск).  
Эл. почта: Odon@bk.ru

<sup>1</sup> *Во главу угла – интересы людей.* // Правда Бурятии. 1990. 29 апр.

равномерностей в развитии районов<sup>1</sup>. В течение 1990–1991 гг. был образован ряд новых государственных комитетов, многие министерства и ведомства были упразднены или прошли реорганизацию<sup>2</sup>.

Трансформация экономических взаимоотношений в народном хозяйстве СССР потребовала создания новых управленческих органов. Например, в функции государственного комитета по экономической реформе и местному самоуправлению вошли формирование рыночной инфраструктуры, планирование этапов модернизации экономики республики и ее территориальных образований, содействие проведению реформы власти на низовых уровнях<sup>3</sup>. Совершенно новыми ведомствами стали госкомитеты по земельной реформе; по геологии, энергетике и использованию минерально-сырьевых ресурсов<sup>4</sup>. В июле 1990 г. было создано представительство республики при СМ РСФСР, которое стало налаживать контакты с хозяйствами, научными и общественными организациями общероссийского значения<sup>5</sup>.

Рост дезинтеграционных процессов в стране, реальная опасность резкого снижения экономических показателей и уровня жизни населения после либерализации цен, потребовали более оперативного решения вопросов, связанных с народным хозяйством и социальной сферой. Проблема отсутствия сильной власти, которая могла бы преодолеть нарастающие в обществе хаос и анархию, стала достаточно ощутимой. К тому времени многие республики в составе РСФСР стали предпринимать шаги по установлению президентского правления.

Дискуссии в законодательном собрании о необходимости введения поста президента начались осенью-зимой 1991 г. По итогам пятой сессии Верховный Совет принял постановление, в котором было признано необходимым принять меры по укреплению исполнительной власти, способной взять на себя работу по проведению необходимых реформ<sup>6</sup>. Окончательное рассмотрение этого вопроса было перенесено на шестую сессию. С этой целью была образована комиссия, которая должна была детально проработать наиболее спорные моменты<sup>7</sup>.

Обсуждение представленных нормативных актов вызвало серьезную полемику в парламенте. Многие депутаты выступили против учреждения должности президента, говоря о том, что это не будет способствовать улучшению экономической ситуации. Множество споров вызвали поло-

<sup>1</sup> Вторая сессия Верховного Совета (ВС) БССР (12 созыв). 8–16 октября 1990 г. Стен. отчет. Улан-Удэ, 1990. С. 91–93.

<sup>2</sup> НАРБ. Ф. 248. Оп. 1. Д. 4703. Л. 53.

<sup>3</sup> Там же. Д. 5081. Л. 77–83.

<sup>4</sup> Там же. Д. 5083. Л. 62–67.

<sup>5</sup> Там же. Д. 4699. Л. 81–85.

<sup>6</sup> Там же. Ф. 475. Оп. 1. Д. 3438. Л. 256–261.

<sup>7</sup> Там же. Д. 3441. Л. 20–37.

жения, устанавливающие для кандидатов на этот пост завышенный возрастную ценз и знание двух языков и пр. Тем не менее, нормативные акты, регламентирующие полномочия главы республики и порядок его выборов, были приняты; однако до внесения соответствующих поправок в Конституцию было решено не проводить выборов. На седьмой сессии, проходившей в феврале 1992 г., запланированные изменения и дополнения в Основной закон в связи с конъюнктурными обстоятельствами приняты не были<sup>1</sup>.

Между тем, реальная перспектива ухудшения экономической ситуации в связи с предстоящей либерализацией цен, все же потребовала расширения прерогатив исполнительной ветви власти. На шестой сессии ВС, несмотря на сопротивление части депутатов Верховного Совета, компетенция Председателя Совета Министров была увеличена. Он получил право представлять БССР за рубежом, в отношениях с РСФСР и другими республиками; участвовать в решении вопросов с президентом, правительством России; назначать и отзывать представителей Бурятии при органах федеральной власти; вносить частичные изменения в структуру и состав СМ; обращаться в Конституционный суд БССР с предложениями дать заключение о соответствии республиканским законам нормативных актов государственных органов РСФСР, а в необходимых случаях, с учетом полученных замечаний, опротестовывать их действие<sup>2</sup>.

Таким образом, проведенная перестройка исполнительной и законодательной власти позволила более или менее адекватно отреагировать на ухудшение ситуации в народном хозяйстве и распад общесоюзного рынка. Расширение полномочий правительства было необходимо для того, чтобы успешно противостоять негативным последствиям экономических реформ. Вместе с тем, ряд проблем государственного устройства республики остались нерешенными, что сказалось на дальнейшем функционировании управленческих структур. Существование наряду с Советом Министров сильного Верховного Совета затрудняло принятие эффективных решений. Между ними нередко возникали конфликтные ситуации, которые усугублялись аналогичными событиями в центре, что не могло не привести к снижению эффективности работы властных структур. Удовлетворительно решить эти проблемы удалось только с принятием новой Конституции в 1994 г.

Быстро меняющаяся обстановка в период либерализации цен и приватизации государственной собственности потребовала дальнейшего совершенствования принципов функционирования законодательного собрания. Весной 1992 г. на седьмой сессии в целях повышения оперативности и эффективности Верховного Совета в принятии решений было

<sup>1</sup> НАРБ. Ф. 475. Оп. 1. Д. 3490. Л. 10–17.

<sup>2</sup> Там же. Д. 3441. Л. 43–44.

внесено предложение об увеличении численного состава Президиума. Сессии высшего представительного органа предлагалось проводить два раза в год, а заседания Президиума – не реже одного раза в два месяца. Наряду с этим последний должен был получить ряд полномочий ВС и в период между его заседаниями принимать решения по поводу толкования законов, отменять решения местных Советов народных депутатов и глав администраций в случае несоответствия существующим нормативным актам и т. д. Одновременно на повестку дня был поставлен вопрос о необходимости дополнения третьей статьи Конституции, в которой бы предусматривалось, что в период между сессиями исполнительная власть ответственна и подотчетна Президиуму<sup>1</sup>. Однако предложенная реформа законодательного собрания не нашла поддержки у большинства депутатского корпуса. По данному вопросу была образована комиссия в составе 18 народных депутатов, которая, проанализировав работу Верховного Совета, пришла к выводу, что, несмотря на некоторые недочеты и упущения, нет необходимости проводить его коренную реорганизацию<sup>2</sup>.

Этнический фактор стал оказывать большое влияние на формирование органов власти. На десятой сессии парламента было внесено предложение несколько видоизменить структуру руководства Верховным Советом. Среди основных причин подобной перестройки называлось недостаточное представительство коренного этноса в руководящих органах. Суть предлагаемых изменений сводилась к тому, чтобы ввести должность второго первого заместителя Председателя ВС, который должен принадлежать к коренной национальности<sup>3</sup>. После длительных и трудных споров соответствующие нормы в положение о Президиуме были внесены<sup>4</sup>. Вместе с тем, несмотря на положительное решение этого вопроса, противодействие, оказываемое частью народных депутатов, показало, что противоречия на национальной почве становятся трудными для решения проблемами. Отсутствие механизмов правового урегулирования вопросов представительства коренных этносов, безусловно, не способствовало росту согласия и взаимопонимания в отношениях между народами республики.

Октябрьский кризис 1993 г. в федеральном центре практически не отразился на системе государственных органов республики. Верховный Совет РБ отказался распуститься и продолжил работать. В последующем, до принятия новой Конституции РБ 22 февраля 1994 г., в структуру

<sup>1</sup> НАРБ. Ф. 475. Оп. 1. Д. 3488. Л. 336–354.

<sup>2</sup> *Девятая сессия ВС РБ (12 созыв) 8–11 июня 1992 г.* Стен. отчет. Улан-Удэ, 1992. С. 273–282.

<sup>3</sup> *Десятая сессия ВС РБ (12 созыв) 26–28 октября 1992 г.* Стен. отчет. Улан-Удэ, 1992. С. 199–209.

<sup>4</sup> *Одиннадцатая сессия ВС РБ. (12 созыв) 24 декабря 1992 г.* Стен. отчет. Ч. 4. Улан-Удэ, 1992. С. 108–117.

законодательного собрания существенных изменений практически не вносилось. Лишь на 13 сессии, проходившей в конце ноября 1993 г., было реализовано на практике предложение о формировании Президиума не на должностной, а на альтернативной основе. В данный орган по должности вошли Председатель, оба его заместителя и заместитель – управляющий делами; на остальные 12 мест, которые ранее занимались руководителями комитетов, должны были проводиться выборы<sup>1</sup>.

Что касается преобразований в исполнительно-распорядительных органах, то они преследовали цели адаптации министерств и ведомств к переменам, происходящим в экономике, и соотношения с федеральными властными структурами. В большинстве случаев они были вызваны необходимостью реализации решений Верховного Совета, принятых в 1990–1991 гг., о чем было сказано выше. На формирование исполнительных органов Бурятии заметное влияние оказывала ситуация в российских государственных структурах. Формирование, реорганизация или ликвидация новых министерств и ведомств нередко приводили к аналогичным мерам в РБ.

Важнейшим событием в политической жизни Бурятии стало принятие Конституции, в которой были установлены новые принципы формирования законодательного органа, официально введена должность президента, определены новые функции правительства. Первый проект нового Основного закона был подготовлен еще в конце 1990 г. На восьмой сессии Верховного Совета, которая проходила 26–27 марта 1992 г., был определен порядок обсуждения его положений<sup>2</sup>. Октябрьские события 1993 г. ускорили процесс разработки новой Конституции. Вопрос о реорганизации власти являлся наиболее дискуссионным. На 13 сессии большинство депутатов высказалось положительно по вопросу о введении президентского правления<sup>3</sup>. Дискуссии, как и прежде, коснулись положений, связанных с требованиями, предъявляемыми кандидатам на должность главы республики. Часть депутатского корпуса, в целях недопущения вероятной победы на выборах Председателя ВС Л.В. Потапова, потребовала введения норм о двуязычии, возрастном цензе, и даже этнической принадлежности будущих претендентов на президентское кресло, другая часть выступила против этих предложений<sup>4</sup>.

Бескомпромиссными оказались дебаты по поводу сферы компетенции, названия и выборов будущего законодательного собрания. В результате Верховный Совет утвердил двухпалатную структуру с равной численностью парламентариев (по 27 человек), одна из которых будет состоять

<sup>1</sup> *Тринадцатая сессия ВС РБ (12 созыв) 22–23 ноября 1993 г.* Стен. отчет. Ч. 2. Улан-Удэ, 1993. С. 45.

<sup>2</sup> НАРБ. Ф. 475. Оп. 1. Д. 3491. Л. 48–63.

<sup>3</sup> *Тринадцатая сессия ВС РБ (12 созыв) 22–23 ноября 1993 г.* Стен. отчет. Ч. 1. Улан-Удэ, 1993. С. 4–16.

<sup>4</sup> Там же. С. 99.

депутатов, избираемых по одному от каждого района (аймака) и города республиканского подчинения (эта палата должна была работать на постоянной основе). Члены второй палаты должны были избираться по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат), которые должны были образовываться на основе единой нормы представительства (равное число избирателей) и действовать на постоянной профессиональной основе.

Основные преимущества предложенной системы заключались в возможности рассмотрения нормативных актов под разными углами зрения и прогнозирования перспектив их реализации. Двухпалатная структура парламента позволяла также успешно предупреждать возникновение национальных конфликтов<sup>1</sup>. По итогам дискуссий депутатский корпус постановил, что главой республики станет президент, избираемый всенародным голосованием сроком на четыре года. Высшим представительным и законодательным органом объявлялся Народный Хурал<sup>2</sup>. Решение других спорных вопросов было решено оставить на будущее.

Обсуждение норм основополагающего закона республики было продолжено на 14 сессии ВС. За это время проект был основательно доработан, конкретизированы положения, которые касались прав исполнительной и законодательной органов власти. Депутаты Верховного Совета пришли к заключению, что необходимости во внедрении двухпалатной структуры Народного Хурала нет. Статьи Конституции были вынесены на всенародное обсуждение и опубликованы в прессе.

В феврале 1994 г. началось заключительное обсуждение конституционных положений, касающихся будущего государственного устройства Бурятии. К этому времени комиссией был представлен текст поправок к Основному закону, подготовленных на основе анализа представленных замечаний и предложений<sup>3</sup>. Следует отметить, что дискуссии в законодательном собрании проходили в атмосфере непонимания, стороны с трудом шли на взаимные уступки.

Наиболее острым предметом споров стал возрастной ценз для кандидатов в президенты. Народные избранники долгое время не могли прийти к оптимальному решению этой проблемы. Некоторые депутаты говорили о необходимости проведения для начала выборов в Народный Хурал, который и займется проблемами государственного устройства или вынесения спорных вопросов на референдум. Отдельные народные избранники предлагали оставить возрастной ценз на переходный период и только для первого высшего должностного лица. В дальнейшем часть

<sup>1</sup> Тринадцатая сессия ВС РБ. Ч. 1. С. 8.

<sup>2</sup> Там же. С. 123–124.

<sup>3</sup> Пятнадцатая сессия ВС РБ (12 созыв) 31 января – 4 февраля. Стен. отчет. Ч. 1. Улан-Удэ, 1994. С. 14.

депутатов пошла на уступки, и положение о возрастном цензе не нашло отражения в Конституции<sup>1</sup>.

Проблема будущей структуры законодательного собрания РБ вызвала не меньшую полемику. На предыдущей сессии было решено, что формирование Народного Хурала будет исходить из следующих принципов: г. Улан-Удэ будет представлять девять, города Северобайкальск, Гусиноозерск – по два, крупные районы Кабанский и Заиграевский – по три, все остальные административные единицы – по два человека; интересы Окинского района, самого маленького по численности избирателей, будет защищать один депутат. Дискуссии коснулись численности будущего парламента и необходимости закрепления нормы о количестве народных избранников в Конституции. В целях сохранения спокойствия в республике в Конституции в пункте втором статьи 80 было установлено, что Народный Хурал Республики Бурятия должен избираться с учетом национального представительства.

Таким образом, принятие нового основополагающего закона стало важной вехой в истории республики. В его положениях были зафиксированы государственно-правовой статус Бурятии в составе Российской Федерации, основные права и свободы личности, система взаимоотношений с федеральным центром, новая структура власти и управления. Противостоянию Совету Министров и Верховного Совета РБ был положен конец в связи со значительным расширением полномочий правительства, возглавляемого теперь всенародно избранным президентом. Политическая элита Бурятии смогла выработать формальные и неформальные механизмы пропорционального представительства в государственных органах как русскоязычной группы населения, так и представителей коренного этноса.

После принятия Конституции республики Верховному Совету было необходимо обсудить и принять нормативные акты, которые бы более конкретно уточняли объем полномочий, порядок выборов исполнительной и законодательной ветвей власти. Принятый на 16 сессии нормативный акт о Президенте в определенной мере повторял те положения, которые были заложены в Основном законе. Вместе с тем в него были включены новые статьи, которые, в частности, имелись в актах, принятых Российской Федерацией<sup>2</sup>.

Если в отношении компетенции высшего должностного лица не возникло особой полемики, т. к. наиболее сложные вопросы были разрешены ранее, то при обсуждении положений о выборах народных депутатов возникло немало споров. По итогам дискуссий в статьях принятого закона устанавливалось, что парламент республики будет избираться сроком

<sup>1</sup> Пятнадцатая сессия ВС РБ (12 созыв) 21–23 февраля 1994 г. Стен. отчет. Ч. 4. Улан-Удэ, 1994. С. 85–86.

<sup>2</sup> Шестнадцатая сессия ВС РБ (12 созыв) 14–18 марта 1994 г. Стен. отчет. Ч. 2. Улан-Удэ, 1994. С. 143–149.

на четыре года на основе всеобщего равного избирательного права с учетом территориального и национального представительства. Каждая административная единица – район, аймак, город республиканского подчинения – получила право делегировать в парламент своих депутатов. Были утверждены нормы представительства в зависимости от числа избирателей с допуском отклонением. Для проведения выборов в Народный Хурал создавались 65 округов, от каждого из которых избирался один депутат<sup>1</sup>.

В целом трансформация органов управления республики происходила в сложных условиях. Сильное влияние на формирование новой властной структуры оказали экономический кризис, распад административно-командной системы и формирующиеся рыночные отношения, которые неизбежно повлекли за собой обострение социальных противоречий и конфликтов, падение уровня жизни населения. Вместе с тем, в Советах затруднялось принятие оптимальных решений, которые нередко становились жертвами политической целесообразности. Поэтому необходимость совершенствования существующих структур управления в связи с низкой эффективностью СНД и ограниченными возможностями их реформирования становилась все более очевидной. Радикальная перестройка на федеральном уровне, связанная с октябрьскими событиями 1993 г., ухудшение ситуации в народнохозяйственном комплексе способствовали ускорению процесса формирования новых государственных органов, что привело к установлению в республике президентского правления и ограничению прав представительного собрания. Однако, как показала практика, эффективность новой системы в решении вопросов развития народного хозяйства и социальной сферы оставалась невысокой, что приводило к попыткам ее модернизации в дальнейшем. Несмотря на это, следует признать, что и на сегодняшний день процессы трансформации региональных органов власти и оптимизации их структуры еще далеки от завершения.

---

<sup>1</sup> Шестнадцатая сессия ВС РБ (12 созыв) 14–18 марта 1994 г. Стен. отчет. Ч. 1. Улан-Удэ, 1994. С. 88–113.