
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ И ПОЛИТИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ПОСТСОВЕТСКОЙ СИБИРИ

Ц.Б. БАТУЕВ

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ

Проблеме законодательной (представительной) государственной власти в национальном субъекте, каковым является Республика Бурятия в составе Российской Федерации, отводится определенное место в отечественной историографии как составляющей национальной государственности Республики Бурятия, что стало возможным в связи с началом системного изучения государственности как обобщенного исследования закономерностей возникновения государства, особенностей государственной власти, форм государства (Краснов Ю.К. *Российская государственность: генезис, эволюция институтов, проблемы модернизации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000; он же. Российская государственность на рубеже веков: Некоторые теоретико-правовые аспекты формирования и развития современного Российского государства. М., 2003; он же, Енгибарян Р.В. Теория государства и права: учеб. пособие. М., 2007*). Сегодня на очереди дня стоит проблема дальнейшего совершенствования законодательной (представительной) власти, которая требует специального изучения.

С выборами первого Президента Республики Бурятия в 1994 г. были проведены выборы и сформирован состав однопалатного законодательного (представительного) органа государственной власти — Народного Хурала Республики Бурятия (парламент) первого созыва, который состоял из 65 депутатов, избираемых по мажоритарной системе сроком на четыре года.

Основы организации и деятельности парламента Республики Бурятия раскрывает гл. 5 Конституции Республики Бурятия. Народный Хурал Республики Бурятия наряду с Президентом Республики Бурятия, Правительством Республики Бурятия и судами Республики Бурятия осуществляют государственную власть в республике. Государственная власть в республике едина. Она осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Народный Хурал Республики Бурятия — это законодательный (представительный) орган государственной власти Республики Бурятия (ст. 79 Конституции Республики Бурятия). Порядок деятельности и организации

его работы определяются Конституцией Республики Бурятия, Законом Республики Бурятия от 19 апреля 1995 г. № 111-1 (в ред. от 12 декабря 2007 г.) «О Народном Хурале Республики Бурятия» и его Регламентом. Народный Хурал Республики Бурятия принимает законы и постановления (*Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. 1995. № 4*). Закон Республики Бурятия, одобренный в ранее принятой редакции, не может быть повторно отклонен Президентом Республики Бурятия и вступает в силу после его официального опубликования. Порядок опубликования и вступления в силу законов Республики Бурятия устанавливается законом Республики Бурятия. Тексты закона Республики Бурятия, опубликованные на двух государственных языках: бурятском и русском — имеют одинаковую юридическую силу.

Известный специалист по проблеме государственности Республики Бурятия Д.А. Ивайловский подчеркивает, что статус законодательного (представительного) органа государственной власти Республики Бурятия по Конституции Республики Бурятия 1994 г. с ее изменениями существенно изменился. «Из сферы ведения парламента исключены распорядительные функции, претерпели изменения его контрольные функции. За парламентом сохранено право: осуществлять контроль за исполнением республиканского бюджета; соблюдением порядка распоряжения собственностью Республики Бурятия; программ социально-экономического развития республики; по предложению Президента РБ установление системы исполнительных органов государственной власти Республики Бурятия; выражения недоверия Президенту, отдельным членам Правительства, в назначении которых на должность Народный Хурал принимал участие (ст. 86 Конституции)» (*Ивайловский Д.А. Государственность субъектов Российской Федерации как закономерности государственно-правовых явлений Российского государства (на материалах Республики Бурятия): историко-правовые аспекты. М., 2009. С. 327–238*).

Изначально в соответствии с Конституцией Бурятской АССР высшим органом государственной власти Бурятской АССР являлся Верховный Совет Бурятской АССР, который был правомочен решать все вопросы, отнесенные Конституцией СССР, Конституцией РСФСР и настоящей Конституцией к ведению Бурятской АССР. В их числе: принятие Конституции Бурятской АССР и внесение в нее изменений; утверждение государственных планов экономического и социального развития, бюджета республики и отчетов об их выполнении; образование Совета Министров Бурятской АССР и других подотчетных ему органов государственного управления. Причем, это осуществлялось исключительно Верховным Советом Бурятской АССР, который осуществлял контроль за деятельностью всех подотчетных ему государственных органов (*Конституция (Основной Закон) Бурятской Автономной Советской Социалистической Республики от 30 мая 1978 г. Улан-Удэ, 1978. С. 28, 34, 35*).

Президиум Верховного Совета Бурятской АССР как постоянно действующий орган Верховного Совета Бурятской АССР и подотчетный ему во всей его деятельности вправе был отменять постановления и распоряжения Совета Министров Бурятской АССР, решения районных и городских (городов республиканского подчинения) Советов народных депутатов в случае несоответствия их закону, устанавливал и присваивал звания Бурятской АССР. По предложению Совета Министров Бурятской АССР образовывал и упразднял министерства, государственные комитеты и другие органы государственного управления, образуемые Верховным Советом Бурятской АССР с последующим утверждением на очередной сессии Верховного Совета Бурятской АССР.

В предложениях по доработке Конституции Республики Бурятия важной составляющей являлась организация деятельности Народного Хурала Республики Бурятия. Причем, предложения вносились по конституционному утверждению приоритета действий Народного Хурала Республики Бурятия: по утверждению конституционной структуры органов Народного Хурала Республики Бурятия, которая повторяла бы структуру исполнительной власти, мотивируя это как гарантию разделения властей с закреплением контрольных функций законодательной власти над исполнительной властью; дополнить в предложение «относится разработка и принятие законов республики» «их официальное толкование и контроль за их исполнением» (ст. 86 Конституции Республики Бурятия). По протесту Прокурора Республики Бурятия предложения были отклонены (*Стенографический отчет третьей сессии Народного Хурала первого созыва. Ч. 1. Улан-Удэ, 1993. С. 27*).

Вносились предложения о разделении постов Президента и Председателя Правительства Республики Бурятия, объясняя это тем, что Президент по Конституции является гарантом конституционных прав и свобод человека и гражданина и должен обеспечить функционирование и взаимодействие органов государственной власти республики. После принятия Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» этот вопрос был снят с повестки дня (*Будаев К.А. Взаимоотношения органов законодательной, исполнительной власти и судебных органов в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Бурятия). Улан-Удэ, 2006. С. 52–54*).

По запросу Президента Республики Бурятия в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке конституционности отдельных положений ст. 74, 78, 86, 93 Конституции Республики Бурятия оспаривался порядок определения состава и функционирования Правительства Республики Бурятия и порядок взаимоотношений с Народным Хуралом Республики Бурятия. Чрезмерное вмешательство в полномочия Прези-

дента Республики Бурятия по обеспечению руководства Правительство Республики Бурятия — назначение и освобождение от должности членов Правительства Республики Бурятия, о подотчетности Правительства Народному Хуралу Республики Бурятия, о порядке временного исполнения обязанностей Президента и контроля и контроля со стороны Народного Хурала Республики Бурятия за деятельностью Председателя Народного Хурала Республики Бурятия по осуществлению им должностных обязанностей Президента; нарушают принцип разделения властей и противоречат установленным Конституцией Российской Федерации к правовому регулированию в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов, а также федеральному законодательству.

После вынесения определения Конституционным Судом Российской Федерации от 18 января 2001 г. Народным Хуралом Республики Бурятия были внесены изменения в Конституцию Республики Бурятия, где часть контрольных функций из полномочий Народного Хурала была отменена.

В силу отсутствия в Российской Федерации принципа единства системы представительных органов, Народный Хурал Республики Бурятия не является вышестоящим органом для иных представительных органов местного самоуправления в республике, как не является для него вышестоящим органом и Федеральное Собрание Российской Федерации. Поэтому их взаимодействие ограничивается принятием законов в пределах ведения Российской Федерации, пределов совместного ведения Федерации и субъекта — Республики Бурятия, которые обязательны для применения (*Ивайловский Д.А. Государственность субъектов Российской Федерации... С. 330*).

Право законодательной инициативы принадлежит депутатам Народного Хурала Республики Бурятия, Президенту Республики Бурятия, Правительству Республики Бурятия, представительным органам местного самоуправления, а также Конституционному Суду Республики Бурятия, Арбитражному суду Республики Бурятия, прокуратуре Республики Бурятия по вопросам их ведения.

Депутатом Народного Хурала может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший возраста 21 года и обладающий пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства (в ред. Закона Республики Бурятия от 22 ноября 2006 г. № 1922-III) (*Собрание законодательства Республики Бурятия. 2006. № 10–11. С. 84–85*).

Народный Хурал Республики Бурятия образует Совет Народного Хурала Республики Бурятия, комитеты и комиссии, проводит парламентские, публичные слушания, в целях осуществления контроля за испол-

нением республиканского бюджета образует Счетную палату Республики Бурятия. Статус, порядок организации и деятельности Счетной палаты Республики Бурятия определяется законом Республики Бурятия.

С декабря 2007 г. законодательную (представительную) функцию государственной власти осуществляет однопалатный Народный Хурал Республики Бурятия (парламент) четвертого созыва в составе 66 депутатов, избранных с учетом мажоритарной и пропорциональной избирательных систем на пять лет (*Выборы депутатов Народного Хурала Республики Бурятия четвертого созыва. 2007. Электоральная статистика / под ред. Д.А. Ивайловского, Л.В. Сидоренко. Улан-Удэ, 2008*).

Анализ конституционных полномочий народного Хурала Республики Бурятия позволяет сделать вывод о том, что его формирование и деятельность осуществляется на основе принципов непосредственно закрепленных в Конституции Российской Федерации: народовластие, разделение властей, федерализм, верховенство закона, законность, идеологические и политическое многообразие, выборность, коллегиальность, соблюдение прав и свобод человека, правовое регулирование процессов их формирования, гласность, а также принципов, закрепленных в федеральном законодательстве — устанавливающих принципы всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, ответственности перед избирателями. Народный Хурал Республики Бурятия как орган государственной власти обладает признаками властности, выборности, коллегиальности, народного представительства и парламентаризма.

Конституция Республики Бурятии предусматривает и правовое регулирование прекращения полномочий Народного Хурала и его должностных лиц. Так, ст. 91 Конституции Республики Бурятия введен институт досрочного прекращения полномочий Народного Хурала Республики Бурятия. Введение подобного института в конституционный механизм взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти вызвано необходимостью установления правовых процедур разрешения ситуаций, когда разногласия между этими ветвями власти не могут быть преодолены путем выработки общих позиций.

Полномочия Народного хурала Республики Бурятия могут быть прекращены досрочно:

- с принятием Народным Хуралом Республики Бурятия решения о самороспуске в порядке, установленном законом Республики Бурятия;
- с вступлением в силу решения Верховного Суда Республики Бурятия о неправомерности состава депутатов народного Хурала Республики Бурятия, в том числе в связи со сложением депутатами Народного Хурала своих полномочий;
- роспуска Президентом Российской Федерации в порядке и по основаниям, предусмотренным федеральным законом (ред. Закона

Республики Бурятия от 3 мая 2005 г. № 1158-III «Об изменении в Закон Республики Бурятия «О Президенте Республики Бурятия») (*Собрание законодательства Республики Бурятия. 2001. № 7–8*);

– роспуска Президентом Республики Бурятия в случае принятия Народным Хуралом закона Республики Бурятия или постановления, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Бурятия, Конституции Республики Бурятия. Случаи таких противоречий должны быть установлены соответствующим судом. Если Народный Хурал Республики Бурятия не устранил эти противоречия в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения, то в последующем осуществляется роспуск Народного Хурала.

Решение Президента Республики Бурятия о досрочном прекращении полномочий Народного Хурала Республики Бурятия принимается в форме указа. В соответствии с федеральным законом, Конституцией Республики Бурятия и законом Республики Бурятия назначаются внеочередные выборы депутатов Народного Хурала.

В случае ненадлежащего выполнения должностными лицами Народного Хурала Республики Бурятия своих полномочий, неоднократного или грубого нарушения правил депутатской этики в порядке, предусмотренном Регламентом Народного Хурала Республики Бурятия, они могут быть отозваны с занимаемых должностей.

Депутаты, работающие на профессиональной постоянной (штатной) основе в народном Хурале Республики Бурятия, не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено федеральными законами. В случае занятия другой оплачиваемой деятельностью, в том числе избрания (назначения, утверждения) или вступления в другую оплачиваемую должность, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом, их полномочия подлежат прекращению в порядке, предусмотренном законом Республики Бурятия о статусе депутата Народного Хурала Республики Бурятия.

Таким образом, законодательный (представительный) орган государственной власти Республики Бурятия, Народный Хурал Республики Бурятия, является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти республики, деятельность которого определяется Конституцией Республики Бурятия, законами Республики Бурятия.

Эволюция законодательного (представительного) государственного органа республики в период развития ее национальной государственности устанавливала изменение ее статуса как от исключения распо-

рядительных функций, имевших место в автономной республике, так и изменение контрольных функций.

В силу того, что в Российской Федерации отсутствует принцип единства системы представительных органов, то и парламент республики не является вышестоящим органом для представительных органов местного самоуправления Бурятии, как и Федеральное Собрание России для Народного Хурала Республики Бурятия.

С внедрением различных избирательных систем формирования органов государственной власти в Российской Федерации, как и в Республике Бурятия, изменился порядок формирования парламента республики. В настоящее время используется смешанная избирательная система — мажоритарная и пропорциональная избирательные системы.

Для правового регулирования прекращения полномочий Народного Хурала Республики Бурятия и его должностных лиц в республике введен институт досрочного прекращения полномочий парламента: самороспуск парламента; вступление в силу решения Верховного Суда Республики Бурятия о неправомерности состава депутатов парламента; в том числе и в связи со сложением ими своих полномочий; роспуском Президентом Российской Федерации в порядке и по основаниям, предусмотренным федеральным законодательством; роспуском Президентом Республики Бурятия в случае принятия парламентом законов или постановлений противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, Конституции Республики Бурятия.

Е.Н. ВОЛОСОВ

РЕГИОНАЛЬНАЯ ТЕХНОКРАТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА И ПРИВАТИЗАЦИЯ 1990-х гг.: НЕСБЫВШИЕСЯ НАДЕЖДЫ

События 19–21 августа 1991 г., ликвидация Советского Союза и новый экономический курс Ельцина–Гайдара коренным образом поменяли социально-экономическое и политическое положение технократической элиты страны. Прежде всего, эти изменения произошли в сфере отношений собственности. Переход от стихийной приватизации 1990–1991 гг. к плановой и законодательно оформленной, стал нелегким испытанием для центральной и региональной групп технократической элиты. Последствия этого процесса для изучаемого нами социального слоя также оказались весьма неоднозначными.

В пространстве советского квазирынка хозяйственные руководители в большей или меньшей степени отвечали тогдашним представлениям о западных бизнесменах. Во-первых, для них был характерен деловой