

14. Курас Т. Л. Судебные палаты в Российской империи: создание, сравнительная характеристика / Т. Л. Курас // Вестник ИрГТУ. — 2011. — № 10. — С. 309–310.

15. Немытина М. В. Суд в России: вторая половина XIX — начало XX вв. / М. В. Немытина. — Саратов : СЮИ МВД РФ, 1999. — 256 с.

16. Русская печать по законодательным и судебным вопросам // Судебная газета. — 1883. — № 10 (6 марта). — С. 12–13.

17. Шепелев Л. Е. Чиновный мир России: XVIII — начало XX вв. / Л. Е. Шепелев. — СПб., 1999. — 350 с.

Информация об авторе

Курас Татьяна Леонидовна — кандидат исторических наук, доцент кафедры судебного права Юридического института Иркутского государственного университета, Россия, г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 10, e-mail: tanya_kuras@mail.ru.

Author

Tatyana L. Kuras — Ph.D. in History, Associate Professor, Department of Justice, Law Institute, Irkutsk State University, 10 Ulan-Batorskaya St., Irkutsk, 664082, e-mail: tanya_kuras@mail.ru.

УДК 320:323 (571.74)
ББК 67

Е.Т. ПРОТАСОВ

ВОПРОСЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПАРЛАМЕНТА БУРЯТИИ (1938–1994)

Рассматриваются вопросы становления и развития Верховного Совета Бурятии как высшего органа государственной власти автономной республики, выполнявшего законодательные, представительные, контрольно-распорядительные функции. Отражена деятельность Президиума Верховного Совета, парламентских комиссий. Приводится сравнительный анализ качественного состава народных избранников. Уделено внимание работе по подготовке и внесению изменений в Конституцию республики.

Ключевые слова: Конституция, законодательные органы, сессии, депутаты, законы.

Е.Т. PROTASOV

LEGISLATIVE WORK THE PARLIAMENT OF BURYATIA (1938–1994)

Discusses the formation and development of the Supreme Council of Buryatia Republic as the Supreme body of state power of the Autonomous Republic performing legislative, representative and regulatory functions.

Reflected in the activities of the Presidium of the Supreme Council, the parliamentary commissions. The comparative analysis of the qualitative composition of the deputies. Attention is paid to the preparation and amendments to the Constitution of the Republic.

Keywords: Constitution, legislature, session, members, laws.

Основной закон Союза ССР 1936 г. внес кардинальные изменения в структуру и порядок формирования законодательных органов страны и республики. Двухступенчатая конструкция была заменена единым Верховным Советом Союза ССР, который традиционно именовался «высшим органом государственной власти» (ст. 22) [17, с. 138]. Причем, традиционная «советская» идея «высшего органа власти» была проведена более последовательно, чем в предшествующих конституциях. В частности, это проявилось в закреплении в Конституции компетенции Верховного Совета [3, с. 10].

В предшествующей двухступенчатой структуре законодательных органов основная законотворческая работа была прерогативой постоянно действующего Центрального Исполнительного Комитета (далее — ЦИК). Главным недостатком такого порядка являлось отсутствие гласности и недемократический порядок формирования ЦИК из-за отстранения от этой процедуры избирателей. С целью завуалировать столь явно авторитарный характер политического режима, продемонстрировать внешний «демократизм» советской власти и был образован единый и единственный законодательный орган — Верховный Совет, избираемый всем населением страны.

Высшими органами государственной власти в союзных и автономных республиках также становились Верховные Советы, которые избирались сроком на четыре года (с 1975 г. — через пять лет) по установленным нормам представительства и остававшимися неизменными до 1990 г. В Бурятии один депутат избирался от шести тысяч человек. Органами государственной власти в краях, областях, автономных областях, округах, районах, городах, селах являлись Советы депутатов трудящихся, избираемые сроком на два года. Как отмечено в монографии Е.Н. Палхасовой и Е.Т. Протасова они образовывали единую многоуровневую систему государственной власти с установленной функциональной субординацией [10, с. 111]. При этом разграничивалась компетенция органов, а не единая государственная власть. В какой-то мере это было отголоском теории разделения властей, поскольку верховенство парламента ограничивалось полномочиями подотчетных ему органов [8, с. 75]. В расширительном понимании также представляется целесообразным отразить мнение А.А. Албогачиева в его диссертационном исследовании о том, что законодательный орган, парламент представляется особенным политическим механизмом, так как его развитие есть не

что иное как история развития свободы и прав, и функционирование на данный момент может дать представление о современном положении с реализацией связи народ — власть, с осуществлением интересов и прав личности и общества в том или ином регионе [1, с. 39].

В конце 1930-х гг. утвердился политический курс на унификацию и интернационализацию всех сторон общественной жизни многонационального государства, что стало причиной замедления процесса национально-государственного строительства [5, с. 153].

11 августа 1937 г. VII чрезвычайный съезд Советов БМАССР принял Конституцию республики, в которой однозначно закреплялось, что «Бурят-Монгольская Автономная Советская Социалистическая Республика есть Социалистическое государство...» Цели, ставившиеся в момент образования республики в 1923 г., формально признавались достигнутыми. Согласно Конституции высшим органом государственной власти стал Верховный Совет республики.

Первый состав Верховного Совета БМАССР, избранный 26 июня 1938 г., состоял из 89 депутатов. Их состав был тщательно подобран, чтобы отражать социальную структуру общества. Народными избранниками стали 62 члена и кандидата в члены партии, 13 комсомольцев, 14 беспартийных, а также 27 рабочих, 25 колхозников, 18 партийных и советских работников, 10 хозяйственных руководителей, 9 военных, 20 стахановцев, 13 орденосцев. Подавляющим большинством депутатов являлись мужчины в возрасте от 30 лет, имевшие начальное образование. Выборы были всеобщими, равными, прямыми, но безальтернативными. Партийные органы, организовавшие подготовку и проведение избирательной кампании, полностью контролировали весь процесс выборов. При этом следует отметить, что постоянной проблемой законодательных органов является профессионализм и представительство депутатского корпуса. Еще несколько веков назад английский мыслитель Дж.С. Милль отмечал, что представительное собрание должно «быть одновременно комитетом по рассмотрению жалоб и конгрессом мнений страны или региона, форумом, на котором не только нация в целом, но и каждая группировка, и, по возможности, каждая выдающаяся личность могли бы полностью высказаться и участвовать в дискуссии. Считается, что право представительства — важнейший признак демократии, позволяющий в то же время избежать принятия непродуманного или злонамеренного решения. Именно в борьбе за право представительства рождались парламентаризм и связанные с ним политические доктрины».

На первой сессии Верховного Совета автономной республики 6–8 июля 1938 г. были избраны Президиум Верховного Совета, постоянно действующие бюджетная и мандатная комиссии, комиссия законодательных предложений парламента, образовано Правительство Бурятии. В постановлении Президиума Верховного Совета от 19 июля

1938 г. отмечалось, что «97,99 % граждан республики приняли участие в голосовании, и из них 98,5 % единодушно голосовали за кандидатов непобедимого блока коммунистов и беспартийных» [6, с. 47]. Председателем Верховного Совета был избран Гавриил Сергеевич Будаев, работавший секретарем Баргузинского райкома партии, а Председателем Президиума Верховного Совета (на постоянной основе) — Гомбо Цыбикович Бельгаев, являвшимся Председателем ЦИК последнего созыва, Секретарем Президиума — Владимир Михайлович Биртанов. Председателем Совета Народных Комиссаров (с 1946 г. — Совета Министров) был утвержден Соломон Матвеевич Иванов.

Учреждение Верховного Совета устранило существовавшее положение, когда правом издания законодательных актов обладало сразу несколько органов: съезд Советов БМАССР, ЦИК и его Президиум, СНК республики. Теперь вся полнота государственной власти в республике принадлежала Верховному Совету.

Основными полномочиями парламента Бурятии являлись законодательная, контролирующая и представительная. Основной его организационно-правовой формой работы была сессия. На них наиболее полно раскрывалась сущность высшего представительного органа государственной власти, выборного органа коллективного руководства, выражавшего волю избирателей республики и своевременно решавшего важные государственные, социально-экономические, общественно-политические вопросы. Его Президиум осуществлял организационную работу по подготовке сессий.

Предложения в повестку дня сессий вносили сам Верховный Совет, его Президиум, а также Правительство республики. Поскольку с 1930-х гг. партийные органы доминировали почти во всех сферах общества, накануне заседания парламента проводились заседание бюро или пленум Бурятского обкома партии, на которых рассматривались основные вопросы очередной сессии.

В своей деятельности Верховный Совет внес значительный вклад в государственное строительство посредством внесения изменений в Конституцию республики. Так, 23 июня 1940 г. на IV сессии Верховного Совета БМАССР были внесены изменения в ее статьи 14, 44 и 77 в связи с образованием новых районов, изменением состава Совнаркома и введением отчетов народных судей перед избирателями [11, с. 29]. Поправки в отдельные статьи Конституции республики, связанные с разделением НКВД на НКВД и НКГБ и ввиду упразднения хошунного административного деления, были приняты 10 апреля 1941 г. на VI сессии регионального законодательного органа [9, с. 17].

За время Великой Отечественной войны состоялась лишь одна — VII (юбилейная) сессия Верховного Совета республики в июле 1943 г. [13, с. 5]. В августе 1945 г. после двухлетнего перерыва состоялась

VIII сессия Верховного Совета, на которой были внесены изменения в статью 14 Конституции республики. Они касались образования новых районов [14, с. 24]. 30 сентября 1946 г. был принят Закон «О преобразовании СНК БМАССР в Совет Министров».

Несколько поправок в Конституцию республики на сессии парламента 10–11 апреля 1949 г. относительно компетенции высших органов государственной власти были внесены в статьи 18 и 30. Изменения в статью 36 о сроках созыва вновь избранного Верховного Совета внесены в соответствии с дополненной статьей 39 Конституции РСФСР. Причиной изменения статьи 25 послужило увеличение числа заместителей Председателя республиканского парламента до четырех человек [15, с. 18].

В связи с изменением наименования партии, принятым на XIX съезде Коммунистической партии Советского Союза, и в соответствии со статьей 130 Конституции РСФСР 8 сентября 1953 г. были внесены соответствующие поправки в статью 93 [16, с. 14].

17 июля 1958 г. на сессии Верховного Совета республика была переименована в Бурятскую АССР.

В 1959 г. отмечалось 300-летие добровольного вхождения Бурятии в состав Российского государства, в котором принял участие Председатель Совета Министров РСФСР Д.С. Полянский, вручивший Бурятской АССР орден Ленина. Вторым и третьим орденами Союза ССР республика была награждена в 1972 и 1973 гг.

Верховный Совет республики устанавливал государственные и местные налоги, сборы и неналоговые доходы, осуществлял контроль за исполнением законов, порядком пользования природными ресурсами, охраной государственного порядка и прав граждан. В числе других на сессионных заседаниях рассматривались вопросы выполнения народнохозяйственных планов, улучшения медицинского обслуживания и охраны здоровья населения, улучшения торговли и общественного питания, повышения уровня организационно-массовой работы местных Советов, улучшения работы средних общеобразовательных школ, жилищного и культурно-бытового строительства на селе и многих других.

В период между сессиями парламента, проводившимися один раз в полгода, высшую государственную власть на территории Бурятии осуществлял его Президиум. В его компетенцию входили созыв сессий, толкование республиканских законов, исполнение законодательства СССР, РСФСР и БМАССР в различных отраслях права, издание указов, проведение всенародного опроса и назначение выборов, решение вопросов административно-территориального устройства, установление и присвоение почетных званий республики. Контролировал работу районных, городских и сельских Советов, координировал работу постоянных парламентских комиссий и различных общественных формирований: административных и наблюдательных комиссий, советов по работе то-

варищеских судов, добровольных народных дружин по охране общественного порядка, комиссий по делам несовершеннолетних, а также решал иные вопросы государственного строительства, развития народного хозяйства.

Несмотря на политическую ритуализацию деятельности Верховного Совета и избирательных кампаний по его формированию, этим вопросам уделялось серьезное внимание партийных органов, которые рассматривали выборы как важнейшую политическую задачу демонстрации лояльности населения к действующей власти. Фактически избиратели голосовали во многом не за единственного кандидата, а за политическую систему в целом.

Последующие выборы депутатов проходили при высокой активности населения. За кандидатов в среднем голосовало не менее 98 % избирателей. При этом на выборах 3 марта 1963 г. явка избирателей достигла рекордного уровня — 99,99 %. Именно тогда появилось полушутливое выражение — «четыре девятки». Количество депутатских мандатов неуклонно увеличивалось. В 1967 г. было избрано 127, в 1971 г. — 137, в 1975 г. — 150, а с 1980 г. — 170 депутатов. Большинство депутатов являлись членами партии, в среднем их доля за двенадцать созывов составляла 65,3 % [4, с. 3]. Третья часть народных избранников были беспартийные. И впервые депутатом Верховного Совета в 1990 г. был избран религиозный деятель Матвей Рабданович Чойбонов. 81,7 % депутатского корпуса последнего созыва имели высшее образование, в том числе 13 кандидатов наук.

Обновляемость парламентариев была высока и составляла от 63,3 до 79 %. Среди избранных дважды и трижды они составляли соответственно 17,6 и 14 %. При этом наибольший срок депутатства 35 лет подряд в течение восьми созывов был у директора Тонкосуконного комбината, Героя социалистического труда Клавдии Павловны Альцман, 34 года народным избранником являлся партийный руководитель республики Андрей Урупхеевич Модогоев.

За 56 лет деятельности Верховного Совета его возглавляли 12 Председателей Верховного Совета, 9 Председателей Президиума Верховного Совета и 12 Секретарей Президиума [15, с. 5]. Председателями Верховного Совета Бурятии в разное время являлись политические и общественные деятели республики Б.Л. Лобсонов, М.М. Могнонов, Н.Г. Балдано, композитор Б.Б. Ямпиллов, ректор Д.Ш. Фролов, ученый М.В. Мохосоев, поэт Н. Г. Дамдинов.

Руководители Верховного Совета и их заместители исполняли обязанности на общественных началах без отрыва от своей основной деятельности. Лишь в двенадцатом созыве с 1990 г. Председатели Верховного Совета С.Н. Булдаев, Л.В. Потапов и их заместители работали на постоянной основе.

В 1941–1947 гг. Председателем Президиума Верховного Совета была Г.А. Цыденова. Продолжительное время в этой должности работали Д.Ц. Цыремпилов, А.У. Хахалов, Б.С. Семенов. Три созыва подряд с 1947 по 1959 г. Секретарем Президиума на постоянной основе являлась В.Л. Островская, ее преемниками были Ч.Д. Доржиев, Л.П. Сабуров, К.Е. Маслов, И.Д. Черняков, Е.М. Мацуков, А.С. Берещинов.

В мае 1978 г. была принята Конституция Бурятской АССР. Считалось, что по новому Основному Закону в условиях развитой социалистической демократии полномочия республики были расширены [7, с. 144]. Однако, в результате чрезмерной централизации власти и руководства экономикой ее самостоятельность, по существу, была ограничена. Она была фактически уравнена в правах с областями, сохраняя лишь внешнюю оболочку государственности. Важнейшие вопросы жизни республики в основном решались центром и партийными органами. Это негативно сказывалось на инициативе и ответственности республиканских органов власти.

Такая ситуация сохранялась вплоть до середины 1980-х гг., когда в Советском Союзе началась «перестройка», политическим содержанием которой было провозглашено развитие демократии и гласности. В 1988–1989 гг. были приняты Законы «О выборах народных депутатов СССР», «О выборах народных депутатов Бурятской АССР». Безусловным достоинством этих правовых актов стало закрепление принципа альтернативности выборов. В тот период с учетом демократических ожиданий многие надеялись на утверждение полноценного парламентаризма и формирование современного парламента. Ведь как отмечал исследователь Е.В. Охотский «...парламентаризм представляет собой это сложный политико-правовой и социокультурный феномен, предполагающий достаточно высокий уровень общей и, в частности, политической культуры как населения, так и представителей власти. Современный парламентаризм возможен лишь на таком этапе развития общества, когда подавляющее большинство его граждан убеждены в необходимости существования постоянно действующего института представительной демократии, когда они осознают, что парламент представляет собой одно из важнейших завоеваний человечества и, по-видимому, единственно возможный и рациональный способ реализации и функционирования представительной демократии. Именно парламент способен определять лицо демократической власти» [9, с. 40].

Таким образом, на выборах народных депутатов СССР (1989 г.), РСФСР и региональных Советов (1990 г.) избиратели могли сделать реальный выбор между несколькими кандидатами. Несмотря на недостатки в организации и нормативном регулировании избирательных кампаний, они имели большое значение не только для стимулирования активности избирателей, но и для всего последующего развития пред-

ставительной демократии. В условиях бурных политических событий первой половины 1990-х гг. Верховный Совет республики сумел значительно активизировать законотворческий процесс. 22 февраля 1994 г. он принял новую Конституцию Республики Бурятия, согласно которой высшим постоянно действующим представительным и единственным законодательным органом государственной власти стал Народный Хурал Республики Бурятия.

Список использованной литературы и источников

1. Албогачиев А. А. Парламентские традиции в европейском политическом пространстве : дис. ... канд. полит. наук / А. А. Албогачиев. — М., 2001. — 154 с.
2. Биографические данные руководителей Верховного Совета, Президиума Верховного Совета и Правительства Бурятии (1923–1996) : сб. / сост. А. Х. Насыров. — Улан-Удэ : Управление делами Народного Хурала Республики Бурятия, 1996. — 65 с.
3. Булаков О. Н. Представительные полномочия Советов в период советского строительства / О. Н. Булаков // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2003. — № 5. — 43 с.
4. Верховный Совет Бурятской Автономной Советской Социалистической Республики. Двенадцатый созыв. — Улан-Удэ : Верховный Совет БАССР, 1990. — 58 с.
5. Елаев А. А. Бурятский народ: становление, развитие, самоопределение / А. А. Елаев. — М. : Антал, 2000. — 176 с.
6. Жалсараева Э. Б. Институты избирательного права в Бурятии : историко-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук / Э. Б. Жалсараева. — М., 2003. — 161 с.
7. Ивайловский Д. А. Государственность субъектов Российской Федерации как закономерности государственно-правовых явлений Российского государства (на материалах Республики Бурятия): историко-правовые аспекты / Д. А. Ивайловский. — М. : Юрист, 2009. — 279 с.
8. Лукьянов А. И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики) / А. И. Лукьянов. — М. : НОРМА ИНФРА-М, 2010. — 221 с.
9. Охотский Е. В. Государственная служба в парламенте : отечественный и зарубежный опыт / Е. В. Охотский. — М. : Изд-во РАГС, 2000. — 213 с.
10. Палхаева Е. Н. Законодательная власть Бурят-Монгольской АССР (1923–1937 гг.): историческое исследование / Е. Н. Палхаева, Е. Т. Протасов. — Улан-Удэ : Изд-во Бурятского гос. ун-та, 2004. — 135 с.
11. IV сессия Верховного Совета БМАССР первого созыва. 23 июня 1940 г. Стенографический отчет. — Улан-Удэ : Верховный Совет БМАССР, 1940. — 139 с.
12. VI сессия Верховного Совета БМАССР первого созыва. 10 апреля 1941 г. Стенографический отчет. — Улан-Удэ : Верховный Совет БМАССР, 1941. — 143 с.
13. VII сессия Верховного Совета БМАССР первого созыва. 5 июля 1943 г. Стенографический отчет. — Улан-Удэ : Верховный Совет БМАССР, 1943. — 87 с.
14. VIII сессия Верховного Совета БМАССР первого созыва. 4–5 августа 1945 г. Стенографический отчет. — Улан-Удэ : Верховный Совет БМАССР, 1945. — 195 с.
15. V сессия Верховного Совета БМАССР второго созыва. 10–11 апреля 1949 г. Стенографический отчет. — Улан-Удэ : Верховный Совет БМАССР, 1949. — 217 с.

16. V сессия Верховного Совета БМАССР третьего созыва. 7–8 сентября 1953 г. Стенографический отчет. — Улан-Удэ : Верховный Совет БМАССР, 1953. — 209 с.

17. Собрание законодательства СССР. — М. : Изд-во полит. лит., 1937. — 473 с.

Информация об авторе

Протасов Евгений Тарасович — кандидат исторических наук, и.о. доцента, кафедра государственного и муниципального управления, Бурятская государственная сельскохозяйственная академия, 670031, Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Трубочеева, 148, e-mail: protasov-evg@mail.ru.

Author

Eugene T. Protasov — Ph.D. in History, Associate Professor, Department of State and Municipal Management, Buryat State Agricultural Academy, 148 Trubacheev St., Ulan-Ude, 670031, e-mail: protasov-evg@mail.ru.

УДК 37.0014:001.885(571.53)

Ю. А. РАДДАЦ

ББК 74.026(253.5)

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД: ВНЕДРЕНИЕ ИННОВАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Анализируется процесс внедрения инновационных образовательных технологий в образовательной системе Иркутской области. Рассмотрены примеры пилотных площадок.

Ключевые слова: инноватика, инновационные образовательные технологии, тьюторство, молодежный парламент, школьный агробизнес, краудсорсинг, робототехника.

YA.A. RADDATS

THE EDUCATIONAL SYSTEM OF THE IRKUTSK REGION IN THE POST-SOVIET PERIOD: THE INTRODUCTION OF INNOVATIVE TECHNOLOGIES

Examines the process of introduction of innovative educational technologies in the educational system of the Irkutsk region. Examples of pilot sites.

Keywords: innovation, innovative educational technology, tutoring, youth Parliament, school agribusiness, crowdsourcing, robotics.

Современное состояние общества можно охарактеризовать как перенасыщенное информацией, находящееся в состоянии информационного взрыва. Особо актуальным на данный момент является состояние сферы образования, вопросы ее модернизации, так как сфера образо-