



УДК 328

<https://doi.org/10.26516/2073-3380.2024.48.28>

Проблемы и находки депутатов «лихих 90-х»: к 30-летию Народного Хурала Республики Бурятия

А. Д. Карнышев^{1*}

Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация

Аннотация. На примере Народного Хурала Республики Бурятия рассматривается деятельность депутатов региональных парламентов «лихих 90-х» в условиях отсутствия финансирования социальных программ, долговременной невыплаты заработной платы работникам сферы образования и здравоохранения, несправедливой приватизации общественной и государственной собственности и т. д. Отмечается, что созданная в структуре Хурала социально-психологическая лаборатория в течение первого созыва проводила опросы, по результатам которых депутатами Хурала принимались решения и законодательные акты, сообразующиеся с обстановкой в стране и регионе. Подробно изучаются выездные парламентские слушания, организованные Народным Хуралом совместно с депутатами Государственной Думы: по проекту закона «Об охране озера Байкал» (1994 г.), «О плане первоочередных мероприятий по реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» (1996 г.). Делается вывод, что законотворческая деятельность депутатов первого созыва оценивается как высокоэффективная и является ориентиром для современных парламентариев Бурятии.

Ключевые слова: равноправные ветви власти, парламентские слушания, принятие законов, социально-психологическая лаборатория, местное самоуправление, межнациональное согласие.

Для цитирования: Карнышев А. Д. Проблемы и находки депутатов «лихих 90-х»: к 30-летию Народного Хурала Республики Бурятия // Известия Иркутского государственного университета. Серия Политология. Религиоведение. 2024. Т. 48. С. 28–40. <https://doi.org/10.26516/2073-3380.2024.48.28>

Original article

Problems and Findings of Deputies of the "Dashing" 90s: On the 30th Anniversary of the People's Hural of the Republic of Buryatia

A. D. Karnyshev*

Irkutsk State University, Irkutsk, Russian Federation

Abstract. A special problem in the work of deputies of regional parliaments of the "dashing 90s" was the constant lack of budget funds for vital social programs, education and health care. The non-payment of salaries for several months, primarily to teachers and doctors, was difficult to overcome;

¹ В период 1994–1998 гг. автор статьи – А. Д. Карнышев занимал должность заместителя Председателя Народного Хурала Республики Бурятия.

the unfair privatization of public and state property, the real events of the consequences of the war in Chechnya of 1994-1998, unbridled crime, etc. A special Khural laboratory was established in the structure of the National Academy of Sciences and operated throughout the first convocation. The surveys allowed us to better understand people's psychology, their specific daily aspirations, diagnose their mood and attitude to emerging situations. A truthful and honest diagnosis of public opinion made it possible in some cases to make decisions and legislative acts consistent with the situation. At the fourth session, the symbols of the republic – the coat of arms and the anthem – were adopted, the work on the preparation of projects of which took a long time. Deputies of the People's Khural of the Republic of Buryatia managed to hold two parliamentary hearings in Ulan-Ude together with deputies of the State Duma of the Russian Federation: on the draft law "On Lake Baikal" (1994) and "On the plan of priority measures for the implementation of the concept of State National Policy of the Russian Federation" (1996). In both hearings, they adopted The participation of "neighbors": deputies of the Legislative Assembly of the Irkutsk region, representatives of the administration of the Ust-Ordynsky Buryat Autonomous Okrug.

Keywords: equal branches of government, parliamentary hearings, adoption of laws, socio-psychological laboratory, local government, interethnic harmony.

For citation: Karnyshev A.D. Problems and Findings of Deputies of the "Dashing" 90s: On the 30th Anniversary of the People's Hural of the Republic of Buryatia. *The Bulletin of Irkutsk State University. Series Political Science and Religion Studies*, 2024, vol. 48, pp. 28-40. <https://doi.org/10.26516/2073-3380.2024.48.28> (in Russian)

Особенности Народного Хурала и депутатского корпуса

После принятия в 1993 г. Конституции РФ региональные парламенты в стране были избраны в 1994 г. и стали органами законодательной власти субъектов Федерации наряду с исполнительной и судебной властью. До этого Верховные Советы республик и исполкомы областей верховенствовали над всем и вся (кроме обкомов партии), а тут надо было учиться быть равноправными партнерами по власти с другими структурами. В этом была одна из главных особенностей деятельности Народного Хурала Республики Бурятия первого созыва. Первостепенной и конфликтной проблемой в работе депутатов Народного Хурала «лихих 90-х» был постоянный недостаток бюджетных средств на жизненно важные социальные программы населения, деятельность школ и вузов, работу больниц. Постоянно возникали вопросы о невыплатах по несколько месяцев зарплат, прежде всего учителям и врачам; о несправедливой приватизации общественной и государственной собственности, о событиях и последствиях войны в Чечне 1994–1998 гг., о разнузданной преступности и т. д. На сессиях Народного Хурала надо было думать не о «распиле» средств, а заботиться о сохранении «каждой копейки», что вызывало реальные споры и словесные баталии при принятии республиканского бюджета.

Стоит сразу отметить слабую базу законодательных актов и в Москве, и особенно в регионах в то время. Например, в последнем десятилетии XX в. в каждом штате США были тысячи законов, в субъектах РФ – только десятки, на федеральном уровне в России – несколько сотен законов, а в США – 7500 [2]. Народному Хуралу предстояло принять самое активное участие в ликвидации данных недоработок. При этом было необходимо широкое общественное признание принимаемых депутатами законопроектов, например, при помощи следующих форм: обсуждение законопроектов при встречах депутатов с избирателями, проведение парламентских слушаний в ходе подготовки законопроекта или после его внесения в Народный Хурал. Важно,

что депутатам Народного Хурала удалось реализовать свои задумки об участии населения в создании значимых для населения нормативных актов в Законе Республики Бурятия от 19 июня 1996 г. № 321-1 «О законопроектной деятельности в Республике Бурятия». В нем отмечалось, что в целях гарантии реального народовластия государственным органам, органам местного самоуправления, организациям, общественным объединениям и гражданам Республики Бурятия предоставляется право вносить свои законодательные предложения через субъекты права законодательной инициативы Республики Бурятия. Этому была посвящена ст. 5 «Особенности реализации законодательного предложения».

Формируя Народный Хурал в качестве самостоятельного органа власти, необходимо было разграничить его функции с функциями исполнительной и судебной власти. Выступления депутатов, в прошлом участвовавших в работе Верховного Совета Республики Бурятия, хорошо показывали, что при определении функций будущего представительного органа были недостаточно продуманы его контрольные функции: далеко не всем депутатам известно и понятно, как и что они могут контролировать в республиканских организациях. Все эти моменты необходимо было детализировать и конкретизировать в законе «О Народном Хурале», но этот шаг был принят в штыки некоторыми политиками. Пришлось отстаивать свои позиции. Приводятся факты, что отдельные политические силы, поддерживая президента Республики Бурятия, выступали с политическими заявлениями, что Закон «О Народном Хурале» является попыткой упразднения президентской формы правления в Бурятии и установления парламентской республики [3; 7]. Всесилие Президентов и высших должностных лиц, наоборот, одобрялось и поддерживалось. (В начале 2024 г. в Бурятии вышла публикация, где в статье «Подготовка к большой игре» утверждалось, что глава Бурятии в ушедшем году сумел собрать подконтрольный республиканский парламент...²). Но в данном факте можно видеть не только общий недостаток, но и определенную тенденцию, связанную с изменениями в последнее время характера общения властных лиц и органов со своими «согражданами»: «...демократическое государство предпочитает прямой контакт бюрократии с гражданами, а не общение с гражданином, опосредованное представительным органом власти: ведь в первом случае, так сказать, защитным покровом государства ничего не угрожает» [1, с. 158]. Общение тет-а-тет с его недостатками и слабостями становится проблемой для двух сторон, общение с привлечением сотрудников представительной власти неизбежно вовлекает в любой конфликт «дополнительные субъекты», повышая возможную конфликтность отношений между ветвями властей. По-видимому, такое правило действует, когда гражданин через социальные сети обращается к конкретному представителю бюрократических структур: задействован один «клиент» и один источник власти.

Непросто, в спорах и дискуссиях в течение второй половины 1994 – начала 1995 г. приняты законы «О статусе депутата Народного Хурала», «О Правительстве Республики Бурятия», «О Конституционном Суде Респуб-

² Итоги: Выпуск Информ Полиса. 2023. № 1.

лики Бурятия», «О Счетной палате Народного Хурала», «О законопроектной деятельности в Республике Бурятия» и др. Эта система законов позволила свести к минимуму подоплеку для возникновения конфликтов между ветвями власти, ликвидировала поводы для принципиальных разногласий, ненужных претензий и обвинений и начиная с 1996 г. обеспечила согласованное планирование законопроектной работы.

Весьма значимым был демократизм состава первого Народного Хурала, на что указывало соотношение депутатов, представляющих непосредственно действующие организации (предприятия, школы, больницы, колхозы и совхозы и т. п.), а также депутатов из властных и «олигархических» структур. В то время явный перевес наблюдался в пользу первых. Обратная связь с людьми через них была проще. Своеобразие было и в порядке избрания депутатов: на первых и федеральных, и региональных выборах значительно больше «весили» личности, а не материальные средства, как это стало после 1996 г. В начале же 90-х претенденты в Народный Хурал сами себе были чаще всего имиджмейкерами, политтехнологами, спонсорами и даже пиарщиками.

Вдохновляющим не только депутатов стал факт принятия на четвертой сессии символов республики – герба и гимна, проекты которых разрабатывались длительное время. Начало разработок проектов символов республики было положено принятием постановления Народного Хурала о конкурсе по разработке проекта государственного герба и гимна Республики Бурятия, далее распоряжением председателя Народного Хурала были утверждены условия конкурса и состав республиканских конкурсных комиссий. При обсуждении герба были высказаны и приняты интересные предложения. Гимн в виде народной песни «Таежная, озерная, степная» вызвал некоторые разногласия, но большинство выступивших приводили аргументы, что песня стимулирует единение людей, ее одинаково поют и русский, и бурят, и татарин, песня так или иначе скрепляет всех жителей республики, она понятна им и ими прочувствована. В гимнах многих стран и регионов разделяются человек и государство: государство нависает своей мощью над личностью, над человеческим «я». А в гимне Республики Бурятия государство и «я» едины: «С тобой, земля, мы слиты воедино...». Заместитель председателя Народного Хурала А. Д. Карнышев ответил на возражение, что эту песню часто поют в пьяном застолье: «Что ж, давайте будем хотя бы одной из республик России, где гимн даже пьяные поют». Символы Республики Бурятия были приняты большинством голосов.

В целом работа Народного Хурала первого созыва была эффективна. Прошедший очень серьезную жизненную и карьерную школу председатель Народного Хурала первого и второго созывов, депутат Народного Хурала третьего созыва М. И. Семенов в своей книге «Я из поколения созидателей» писал: «Депутаты первого созыва Народного Хурала задали очень высокую планку в парламентской работе, это были высококвалифицированные специалисты в разных областях деятельности, они очень ответственно подходили к выполнению своих обязанностей. Мне кажется, что именно депутаты первого созыва задали тот ритм работы, который поддерживается в Народном Хурале до сих пор» [7, с. 167; 5].

Конкретные формы работы с избирателями и общественностью

Если говорить о стратегических основах деятельности региональных парламентов, прежде всего, надо выделить психологию и обратную связь – два явления, которые составляют как бы две стороны медали. Учет психологии людей отражает особенности массового сознания людей, на которые надо ориентироваться депутатам (позиции, убеждения, мировоззрение, оценки граждан), и эти особенности в кризисные 90-е гг. в России и Бурятии были очень противоречивыми и изменчивыми. А обратная связь – это искусство законодательных органов и депутатов создавать системы и методы, которые позволяли бы максимально эффективно выявлять и учитывать любые последствия принимаемых решений и нормативных актов для окружающих людей, для их сегодняшнего и будущего дня [3]. Теряя такую способность, представительная власть теряет свой авторитет перед людьми. Как говорит политическая теория и практика, «разрыв между гражданином и его представителем – одна из главных проблем современной демократии» [1, с. 147]. В связи с этим можно оценить позитивно составление в Народном Хурале реестра поступивших наказов и задумок депутатов в период предвыборной кампании. Ведь кредитоспособность обещаний депутатов законодательного органа – важнейшее условие доверия народа.

Существенную роль в практике Народного Хурала сыграли независимые социально-психологические исследования, для этого была создана и в течение всего первого созыва действовала социально-психологическая лаборатория Народного Хурала. Опросы позволяли лучше понять психологию людей, их конкретные повседневные чаяния, диагностировать их настроение и отношение к складывающимся ситуациям. Правдивый и честный диагноз общественного мнения позволял в ряде случаев принимать решения и законодательные акты, соответствующие обстановке. Отслеживалась лабораторией и динамика массового сознания. В частности, в 1995 г. исследования позволили подвергнуть заметному сомнению существующую у некоторых политических деятелей точку зрения об «асфальтовом» происхождении позиции населения о частной собственности на сельхозугодья (пашни, луга, сенокосы). Наоборот, согласно опросу, жители города гораздо реже поддерживали эту идею (24,7 %), чем жители средних и небольших сел (около половины). Горожане также чаще высказывали отрицательное отношение к частному владению сельскохозяйственными землями (31,2 % против 24,3 % у жителей села) [6].

Одними из первых в списке способов взаимодействия гражданина и органа власти – исполнительной и законодательной – в политической литературе считаются референдумы (плебисциты), но в условиях регионов они дорогостоящи и технически сложны. Поэтому в Республике Бурятия приемлемой формой взаимосвязи между конкретным гражданином и депутатом можно назвать парламентские слушания. Народный Хурал начал с парламентских слушаний в октябре 1994 г., которые провели в Заиграевском районе по поводу положения молодежи в кризисные 90-е гг. и молодежной политики в республике. В опросе социально-психологической лаборатории

оценка молодыми респондентами ($n =$ более 1000 чел.) политики государства по отношению к молодежи выразилась в следующих вариантах ответов:

- 1) государство много делает для удовлетворения потребностей молодежи – 1,4 %;
- 2) что-то со стороны государства делается, но далеко не все – 33,3 %;
- 3) существующая политика не учитывает интересы молодежи – 38,0 %;
- 4) не надо кивать на государство, все зависит от активности и позиций самой молодежи – 22,5 %³.

Такие взгляды заставили депутатов Народного Хурала серьезно задуматься, и надо сказать, что до последней 18-й сессии проблемы молодежи были в фокусе регионального парламента. Принятие важных нормативных актов было попытками законодательной власти совместно с исполнительной в труднейшие 1990-е гг. повлиять на положение молодежи.

16 ноября 1994 г. в Улан-Удэ по инициативе депутатов Народного Хурала состоялись выездные парламентские слушания Государственной Думы Федерального Собрания РФ по проекту закона «Об охране озера Байкал». «Ходившие» до этого с начала 90-х гг. по комитетам сначала Верховного Совета, а затем Государственной Думы не менее десяти проектов закона, порой в значительной степени отличающихся друг от друга, были обобщены и вынесены на обсуждение заинтересованной общественности. Предложение о проведении данных слушаний было высказано председателю Госдумы И. П. Рыбкину в начале осени, и он возразил организаторам мероприятия, поскольку в Регламенте Госдумы в то время не было положения о выездных слушаниях. Но после обращений к руководителям партийных фракций Госдумы (В. Жириновский, Г. Зюганов и др.) и с их согласия вопрос о слушаниях был решен, а пункт о таких слушаниях вошел в Регламент Государственной Думы.

Но не только Регламент Госдумы застопорил обсуждение. Для многих депутатов и юристов проблемой было и то, что как бы обобщенным «субъектом права» выступал природный объект. В Государственной Думе далеко не все депутаты в то время понимали общероссийское и мировое значение Байкала и относились к проекту, как к документу, лоббируемому лишь региональными властями (ЮНЕСКО внесло Байкал в Список Всемирного наследия только в 1996 г.).

В Бурятию на слушания приехали несколько депутатов Государственной Думы и сотрудники ее аппарата, представители Правительства РФ, коллеги из соседних территорий: председатель Читинской областной думы, председатель комитета по природопользованию и экологии Законодательного Собрания Иркутской области, заместитель главы администрации Усть-Ордынского Бурятского автономного округа. В слушаниях участвовали свыше 100 представителей властных структур, организаций и общественных движений. Можно сказать, что тогда состоялся первый публичный разговор о том, каким быть закону о Байкале, по сути, первому в России (и не только в

³ Материал из архива автора.

ней) правовому акту о конкретном объекте природы, как в нем учесть не только юридические нормы, касающиеся экологии, но и интересы коренных жителей. Рассматривались минимум три варианта возможного развития Байкальской территории. Во-первых, это неприкосновенная заповедная природа, охраняемая всеми административными и социальными институтами государства. Во-вторых, это туристический объект, инфраструктурой которого нужно заниматься тщательно и цивилизованно. В-третьих, это «вотчина» местного населения, которому необходимо жить обычной жизнью и удовлетворять свои насущные потребности. Конечно, нужно было сочетание всех трех вариантов, но вот в каких пропорциях и на какой основе, это до сих пор не определено наукой и практикой. Рефреном слушаний была мысль, что реализация будущего закона должна опираться на местное население и быть максимально в его интересах. В то время около Байкала жили более полутора сотен тысяч жителей, да и сейчас проживают где-то около 130 тыс. человек в 160 населенных пунктах. Подчеркивая этот момент, председатель Комитета по природным ресурсам и природопользованию Госдумы первого созыва Н. П. Астафьев сказал, что Байкал – это место жительства конкретных людей и нам нужен такой закон, который бы сочетал вопросы экологии и экономики одновременно⁴. В более чем 20 выступлениях участников парламентских слушаний, в том числе местных жителей, было предложено свыше 100 поправок к закону. В несколько измененном варианте закон был принят в 1999 г. (И вот в 2023 г. вновь прошли дискуссии о качестве работы норм закона для интересов местных жителей, и высказывались взаимоисключающие позиции по вопросу принятия поправок к закону, конфликт в более сильном варианте касается двух основных норм: сплошные рубки в древних лесах и перевод земель в категорию возможного коммерческого использования.)

Существенной задачей в начале 90-х гг. для региональных законодательных органов было выстраивание нормативной базы для местного самоуправления и обеспечение его работы по активизации местных ресурсов. Республика Бурятия одной из первых в России начала законодательное оформление органов местного самоуправления и обеспечила организацию их деятельности. Но первые шаги местного самоуправления в условиях трудных 90-х были проблемными. В исследовании, проведенном социально-психологической лабораторией Народного Хурала в 1995 г. (опрошено свыше 800 чел. по относительно репрезентативной выборке), на вопрос: «Как вы считаете, в какой мере в вашем районе (городе) используются резервы самообеспечения, местные возможности для преодоления социально-экономического кризиса?» были получены следующие ответы:

- 1) и словом, и делом власти добиваются этого – 1,0 %;
- 2) власти используют все возможные усилия для улучшения положения дел на местах, но их возможности сильно ограничены по объективным причинам – 9,1 %;

⁴ Протокол парламентских слушаний ГД по проекту Закона «Об озере Байкал». Улан-Удэ, 1994. 70 с.

3) власти реализуют местные резервы лишь тогда, когда этого добиваются сами люди – 21,0 %;

4) власти уповают на помощь «сверху», не принимая необходимых мер для улучшения обстановки своими силами – 45,7 %;

5) затрудняюсь ответить – свыше 20 %.

В Законе Республики Бурятия от 5 сентября 1995 г. № 176-I «Об общих принципах организации местного самоуправления в Республике Бурятия» была заложена процедура отрешения от должности выборных должностных лиц местного самоуправления за нарушение законов. Эта процедура осуществляется на сессии органа местного самоуправления после расследования нарушений депутатской комиссией, и в 1996 г. по данной статье прошло отрешение главы местного самоуправления г. Улан-Удэ А. Шаповалова. Естественно, он подал протест в районный суд, который из-за нарушения городской сессией процедуры, установленной Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и на основании Конституции РФ (в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон) восстановил его в должности. Из-за необходимости такой непродуманной в процессуальном плане процедуры различные суды шли длительное время, и даже была подана кассационная жалоба на заключение Верховного суда Бурятии по данному делу в Верховный Суд РФ. Пока выяснялись суть да дело, от раздоров страдало население города. Запрос в Конституционный Суд РФ и участие в его заседании показали, что высшая судебная власть того времени не решала противоречия в пользу регионов. Несмотря на то что борьба закончилась «поражением», была уверенность в правоте, в громоздкости и унифицированности, ненужности осуществляемой по закону процедуры. (Стоит добавить, что по инициативе третьего Президента РФ Д. А. Медведева в Федеральный закон от 6 октября 2005 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» введена Федеральным законом от 7 мая 2009 г. ст. 74.1 «Удаление главы муниципального образования в отставку», решающая поставленную проблему.)

Туризм: не до жиру, быть бы живу

Поскольку большинство депутатов Народного Хурала первого созыва было с конкретных мест, они хорошо понимали возможности туризма в поддержке экономики районов и муниципалитетов. Уже в 1996 г. был принят один из первых в России законов о туризме. Предлагаемый проект закона – это результат работы группы разработчиков, в состав которой вошли представители Народного Хурала и правительства Бурятии, ученые Байкальского института рационального природопользования, специалисты туристских организаций, работники различных министерств и ведомств республики. Разработчиками были изучены и применены как действующие, так и находящиеся в стадии разработки законодательные акты Российской Федерации, ее субъектов, некоторые зарубежные образцы. Большое внимание было уделе-

но принципам и подходам, содержащимся в официальных документах Всемирной туристской организации. О компетентности проекта говорит тот факт, что закон в качестве образца для региональных парламентов в 1996 г. даже опубликовал «Российский туристический бюллетень», выпускаемый Правительством РФ⁵.

После выхода в свет Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристической деятельности в Российской Федерации» были предприняты усилия проанализировать действие республиканского закона «О туризме». В январе 1998 г. депутаты Народного Хурала осуществили поездки по ряду сел Прибайкальского и Баргузинского районов. На местах проводились совещания по данному вопросу с присутствием представителей администрации районов и руководителей местного самоуправления. Такие совещания прошли в Гремячинске, Турке, Усть-Баргузине и других населенных пунктах. Получен был весьма интересный материал, который использовался затем для подготовки и проведения парламентских слушаний о ходе реализации Федерального закона «Об основах туристической деятельности в Российской Федерации». Слушания состоялись в конце марта 1998 г. и были весьма представительными: участвовало более 100 человек. И в желающих высказать свою точку зрения на проблемы туризма и их разрешение недостатка, как и ожидалось, не было. В ряде выступлений звучала мысль о том, что республика серьезно отстает в развитии туризма от соседней Иркутской области. Нет практически рекламы туристических маршрутов, хотя Бурятия может стать притягательным объектом для путешествий, а значит, и вкладывания личных средств в ее бюджет.

Побывав накануне слушаний в Москве в федеральных властных структурах, автору статьи удалось убедиться, что они готовы помочь развитию туризма в перспективном регионе. Это, в частности, твердо обещала на нашей встрече председатель российского Комитета по малому и среднему предпринимательству И. Хакамада. На основе поступивших предложений были приняты поправки к действующему Федеральному закону «Об основах туристической деятельности в Российской Федерации». Вот только встречных инициатив со стороны наших республиканских структур, к сожалению, не последовало. Многое также зависело от финансов. В 1997 г. практически не была профинансирована республиканская программа развития туризма, рассчитанная на срок до 2005 г. Из-за организационных и бюджетных издержек вся законодательная база оказалась недействующей: исполнительная власть того времени не считала развитие туризма значимым для экономики республики.

Федеральный закон «Об основах туристической деятельности в Российской Федерации» и изменения в нём подготавливали почву для рывка в данной отрасли уже в 1998 г., реально это осуществилось гораздо позднее. Только новый глава республики В. Ноговицын в 2007 г. предпринял шаги, чтобы на территории Бурятии была создана особая экономическая зона (ОЭЗ) туристско-рекреационного типа. Хотя, на наш взгляд, ОЭЗ создана не

⁵ Российский туристический бюллетень. М. : ТИСА, 1996. № 3(9).

в то время и не в том месте: постоянно будет проблема нехватки кадров для обслуживания и трудности с круглогодичным приездом посетителей. Если бы ОЭЗ возникла в более населенном Кабанском районе, ближе к Выдрино и Танхою, ее при активной рекламе регулярно бы посещали иркутские гости (в этом убеждаешься на примере Аршана, Жемчуга, Ниловой Пустыни). Приятно осознавать, что глава Бурятии А. Цыденов пошел дальше, создав соответствующее министерство и обеспечив его деятельность с 1 января 2018 г. Отметим, что на выставке ВДНХ в 2023 г. стратегия развития туризма в Бурятии заблистала своей оригинальностью и многогранностью.

Межэтническое взаимодействие и согласие

Федеральные и региональные парламентарии 90-х гг. XX в. особое внимание были вынуждены обращать на вопросы национальной политики. Происходило это как минимум в связи со следующими группами причин:

1. Развал СССР на основе межэтнических противоречий в начале 90-х гг. породил соответствующие тенденции и в автономных республиках.

2. Прагматическая необходимость людей разных национальностей взаимодействовать и сотрудничать в различных сферах жизнедеятельности и вместе с этим важность продолжения издавна существующих традиций российских народов⁶.

3. Начавшаяся в 1994 г. война в Чечне, которая скрыто требовала от властей показать, что данный инцидент трагического характера – это прискорбная случайность, ничуть не связанная с российской национальной стратегией.

В 1990-х гг. происходила наработка в мировом масштабе международных документов, которые, правда, были больше ориентированы на приоритеты личности при обеспечении свободы и достоинства малых народов и национальных меньшинств (например, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств). В целом сейчас стоит отметить, что Запад породил много подобных документов о защите прав малых народов и национальных меньшинств в разных странах. Но когда вопрос коснулся реальных дел: учета интересов русского населения Донбасса на Украине, европейские страны не только не стали вмешиваться, но приняли и одобрили действия правительства Украины по вооруженному подавлению возмутителей спокойствия – граждан ДНР и ЛНР. Республика Бурятия как субъект РФ в то время не могла не ориентироваться на международные документы и их аналоги⁷. Но некоторые противоречия подобных документов породили дополнительные проблемы в национальных регионах России, и их надо было обсудить на федеральном уровне.

Когда в Госдуме зашла речь об организации в 1996 г. в одном из полиэтничных регионов Российской Федерации парламентских слушаний «О плане первоочередных мероприятий по реализации концепции государственной национальной политики Российской Федерации» (напомним, что эта концепция была утверждена в 1995 г., и серьезные шаги по ее реализации

⁶ Концепция Государственной национальной политики в Российской Федерации. Материалы парламентских слушаний // Думский вестник. 1996. № 3(18). С. 94–114.

⁷ Международная защита прав и свобод человека: сборник документов. М., 1990. 672 с.

в жизнь только начали предприниматься), то в Комитете Госдумы по делам национальностей вспомнили об опыте проведения в 1994 г. в Улан-Удэ парламентских слушаний по проекту закона «Об охране озера Байкал». И вопрос о месте проведения слушаний был решен в пользу Бурятии. Прибыли на них, кроме депутатов Госдумы во главе с председателем Комитета по делам национальностей В. Ю. Зориным и депутатов Народного Хурала, делегации семи субъектов РФ, в основном из Сибирского региона.

По ходу слушаний состоялась короткая пресс-конференция. В. Ю. Зорин выразил удовлетворенность тем, что его ожидания по проведению парламентских слушаний полностью оправдались, было получено много полезной информации, которую можно использовать в законотворческой деятельности. Председатель комитета Госдумы и еще раз поблагодарил Президента Бурятии, председателя Народного Хурала за прекрасную организацию парламентских слушаний. Затем гости ответили на вопросы журналистов. На вопрос корреспондента ИТАР-ТАСС «Дадут ли эти слушания что-то новое в разработке национальной политики в России?» В. Ю. Зорин ответил, что стояла задача рассмотреть и обсудить законодательные акты касательно данного региона и был выработан механизм реализации концепции национальной политики. Для России, где проживают 176 наций, народностей и этнических групп, не может быть одной модели решения национального вопроса. В каких-то республиках, краях, областях закон о местном самоуправлении снял многие вопросы национальной политики, а где-то нужно эти вопросы порою и будировать.

Параллельно с активным участием в обсуждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации в республике нарабатывалась своя собственная стратегия по данному вопросу. Распоряжением Президента Республики Бурятия и решением Совета Народного Хурала для этого была создана специальная группа, в которую вошли представители власти и ученые. Проект концепции был опубликован в газете «Бурятия» 24 октября 1996 г., парламентские слушания состоялись 31 октября. Как всегда, депутаты Народного Хурала советовались с людьми. В последнем опросе был вопрос «Как вы относитесь к разработке Концепции национальной политики в Республике Бурятия?». Оказалось, что положительно расценивают этот факт 45 %, отрицательно – 12,8 %, безразлично – 9,9 %, затруднились ответить – 27,2 % опрошиваемых. Следовательно, большинство считают, что разработка таких документов необходима и важна, и прежде всего, потому что обсуждение концепции позволяет услышать мнения и суждения людей о насущном, учит всех обсуждающих быть деликатными и корректными к людям других национальностей. Организаторы были обрадованы тем, что в первую очередь буряты подчеркнули необходимость и важность разработки этой концепции. Результаты опросов позволяли говорить о преобладании позитивных оценок межнациональных отношений. Вместе с тем были данные, показывающие, что в этой сфере не все безоблачно. На вопрос «Изменились ли, на ваш взгляд, межнациональные отношения в республике за прошедший, 1995 год?» респонденты в апреле – мае 1996 г. ответили: наметились тенденции к улучшению – 4,3 %; остались по-прежнему нормальными и ста-

бильными – 55,4 %; появились некоторые признаки их ухудшения – 23,4 %; ситуация заметно улучшилась – 3,1 %; затрудняюсь ответить – 13,2 % [4].

Признание людьми факта определенного ухудшения межнациональных отношений требовало поиска направлений в национальной политике, которые помогут добиться стабилизации межэтнических контактов. И дело не в том, чтобы только сказать: «Ребята, давайте жить дружно!», необходимо найти механизмы, которые реально обеспечат это.

Так, при обсуждении концепции представители Конгресса бурятского народа говорили, что акцент в таких вопросах надо делать не на федеральное и республиканское право, а на международные документы, в частности на Конвенцию о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах (Конвенция 169), принятую Международной организацией труда. Отсюда и вывод: если буряты – коренной народ, то концепция должна отталкиваться от их интересов. Но в том же обсуждении концепции доктор исторических наук, профессор Г. Л. Санжиев говорил, что в Бурятии три коренных народа – буряты, эвенки, русские⁸. На слушаниях рассматривались возможности религии в укреплении межнационального согласия. В 1990-е гг. религиозные верования переживали период возрождения: в республике зарегистрировано 91 религиозное объединение, представляющее 13 религиозных конфессий. Православие представляют 35 объединений, буддизм – 28, шаманизм – 1, старообрядчество – 5 объединений. Причем у каждой религии имеется немалый потенциал миротворчества, взаимопонимания и веротерпимости. Что касается влияния религии на межнациональное согласие, хочется вспомнить слова Далай-ламы XIV. В интервью газетам во время посещения Бурятии он подчеркивал, что сильное впечатление на него произвели буряты, которые дружно живут с русскими и представителями других наций. Всего со своими размышлениями и репликами на слушаниях выступили свыше 30 человек. Мнения о проекте концепции, надо сказать, были диаметрально противоположными, и это воспринималось как вполне нормальная ситуация в столь тонком и сложном вопросе. В результате было принято решение организовать дальнейшее обсуждение проекта концепции и обеспечить сбор и систематизацию предложений и замечаний. В конце концов, доработанная концепция была утверждена указом Президента РБ.

Таким образом, деятельность депутатов первого созыва Народного Хурала Республики Бурятия показывает, что они задали высокую планку в парламентской работе, обеспечив и создание важной законодательной базы, и решение ряда злободневных вопросов республики сложных 90-х гг. В целом это были компетентные и эрудированные специалисты в разных областях деятельности, они с полной ответственностью подходили к выполнению своих функций. Неслучайно известные политики республики позже утверждали, что именно депутаты первого созыва задали тот ритм работы, который необходим для эффективной деятельности регионального парламента.

⁸ Концепция Государственной национальной политики Республики Бурятия. Материалы парламентских слушаний 31.10.1996. Улан-Удэ : Народный Хурал РБ, 1996. С. 59; 71.

Список литературы

1. Анкерсмит Ф. Р. Политическая репрезентация. М. : Изд. дом Высшей шк. экономики, 2012. 288 с.
2. Зяблук Н. Г. Лоббизм в США как политический институт // США. Экономика, политика, идеология. 1995. № 1. С. 51–56.
3. Карнышев А. Д. Психология и обратная связь в деятельности регионального парламента. Иркутск : БГУЭП, 2009. 276 с.
4. Карнышев А. Д. Межэтническое взаимодействие в Бурятии: социальная психология, история, политика. Улан-Удэ : Изд-во БГУ, 1997. 184 с.
5. Лубсанов А. Г. Время выбрало нас. М. : Авторская книга, 2018. 216 с.
6. Некоторые социально-экономические и политические проблемы Бурятии в зеркале социологического опроса. Вып. СПЛ НХ № 4 / ред.-сост. А. Карнышев. Улан-Удэ, 1996. 43 с.
7. Семенов М. И. Я из поколения создателей. Улан-Удэ : Респ. Тип., 2013. 192 с.

References

1. Ankersmit F.R. *Političeskaja reprezentacija* [Political representation]. Moscow, Publishing House of the Higher School of Economics, 2012, 288 p. (in Russian)
2. Zjabljuk N.G. Lobbizm v SShA kak političeskij institut [Lobbying in the USA as a political institution]. *USA. Economics, politics, ideology* [USA. Economics, politics, ideology], 1995, no. 1, pp. 51-56. (in Russian)
3. Karnyshev A.D. *Psihologija i obratnaja svjaz v dejatelnosti regionalnogo parlamenta* [Psychology and feedback in the activities of the regional parliament]. Irkutsk, BGUJeP Publ., 2009, 276 p. (in Russian)
4. Karnyshev A.D. *Mezhjetnicheskoe vzaimodejstvie v Burjatii: social'naja psihologija, istorija, politika* [Interethnic interaction in Buryatia: social psychology, history, politics]. Ulan-Ude, Publishing House of BSU, 1997, 184 p. (in Russian)
5. Lubsanov A.G. *Vremja vybralo nas* [Time has chosen us]. Moscow, Author's Book Publ., 2018, 216 p. (in Russian)
6. *Nekotorye socialno-jekonomičeskie i političeskie problemy Burjatii v zerkale sociologičeskogo oprosa* [Some socio-economic and political problems of Buryatia in the mirror of a sociological survey]. SPL NH issue, No. 4. Ed. compiled by A. Karnyshev. Ulan-Ude, 1996, 43 p. (in Russian)
7. Semenov M.I. *Ja iz pokolenija sozidatele*. [I am from the generation of creators]. Ulan-Ude, Republican Printing House LLC, 2013, 192 p. (in Russian)

Сведения об авторе

Карнышев Александр Дмитриевич
 доктор психологических наук, профессор,
 заведующий, междисциплинарная
 лаборатория психолого-экономических
 и кросскультурных исследований, Институт
 социальных наук
 Иркутский государственный университет
 Российская Федерация, 664003, г. Иркутск,
 ул. К. Маркса, 1
 e-mail: ale3441@yandex.ru
 ORCID 0009-0006-6245-9150

Information about the author

Karnyshev Alexander Dmitrievich
 Doctor of Sciences (Psychology), Professor,
 Head, Interdisciplinary Laboratory of
 Psychological, Economic and Cross-cultural
 Studies, Institute of Social Sciences
 Irkutsk State University
 1, K. Marx st., Irkutsk, 664003,
 Russian Federation
 e-mail: ale3441@yandex.ru
 ORCID 0009-0006-6245-9150

Статья поступила в редакцию 18.04.2024; одобрена после рецензирования 12.05.2024; принята к публикации 31.05.2024
 The article was submitted April, 18, 2024; approved after reviewing May, 12, 2024; accepted for publication May, 31, 2024