

## ОРГАНЫ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ В УСЛОВИЯХ РАСПАДА СССР И ЗАРОЖДЕНИЯ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Изучение региональной социально-экономической политики в последние годы существования Советского Союза представляет собой большой интерес в связи с тем, что в этот период произошел распад союзного рынка, властных структур, рыночные отношения вошли в экономическую жизнь страны и возникли относительно обособленные территориальные хозяйственные комплексы. Формирование последних началось в период преобразований в общественно – политической жизни СССР. Летом 1988 г. на XIX конференции КПСС была заявлена и в 1988–1990 гг. реализована реформа Советов народных депутатов на всех уровнях. Быстрая трансформация политической системы Советского Союза, передача полномочий от партийных органов к советским привели к ослаблению контролирующих функций КПСС, росту независимости органов власти на местах и возникновению сепаратистских тенденций, в первую очередь в союзных республиках.

Автономные образования СССР также поспешили заявить о своем праве самостоятельно решать внутренние дела и определять задачи развития регионального хозяйства. В начале 1990 г. начался процесс фрагментации единого экономического пространства страны. Сначала отдельные республики, а затем области и края в условиях расширения и углубления кризиса отказывались выделять свои ресурсы союзным органам. Резко возрос дефицит товаров первой необходимости и материально-технических ресурсов. В условиях ослабления центральных орга-

нов власти, возможности Верховного Совета и Совета Министров Республики Бурятия влиять на деятельность местных хозяйствующих субъектов существенно возросли, и с этого момента можно говорить о формировании региональной социально-экономической политики.

В СССР статус автономных республик оказывал небольшое влияние на их хозяйственное развитие и отражал этнический состав населения этих территориальных образований. Они существенно отличались по своим экономическим возможностям, научному, культурному потенциалу. Объем валового регионального продукта, например, Татарской АССР превосходил аналогичные показатели некоторых союзных республик, в тоже время многие автономии существенно уступали по этому параметру территориальным образованиям – областям и краям. Поэтому успех адаптации региона к рыночным отношениям зависел не от его статуса, а от других факторов. Во-первых, от структуры экономики и наличия в ней отраслей, продукция которых была хорошо востребованной как внутри Союза, так и за ее пределами. Если их доля в народнохозяйственном комплексе была значительной (это в первую очередь касалось нефтегазового комплекса), то задача перехода к рынку упрощалась. Во-вторых, от географического положения, близости к высокоразвитым районам (например, к центральным областям России) и государствам (странам Европейского Союза или АТР). В-третьих, от наличия портов, выхода к морю, степени развитости инфраструктуры

и пр. [1. С. 260]. В Республике Бурятия вышперечисленные факторы отсутствовали, и поэтому она обладала худшими по сравнению с другими регионами возможностями для успешной адаптации к условиям распада командно-административной системы и союзного рынка. Кроме того, производственную деятельность на ее территории осложняли строгие экологические требования в связи с близостью озера Байкал.

Расширение самостоятельности республики первоначально должно было происходить путем постепенного перехода ее экономики на принципы хозрасчета в рамках Советского Союза. В середине декабря 1989 г. в газете «Правда Бурятия» был опубликован проект концепции самоуправления и самофинансирования БАССР. Он был разработан по поручению республиканского оргкомитета группой ученых Бурятского научного центра СО АН СССР под руководством депутата Верховного Совета республики И. Т. Павлова. В нем подробно и комплексно были рассмотрены проблемы, существующие в экономике региона, возможности их решения. Главной причиной слабого развития социальной сферы и предкризисного состояния народного хозяйства Бурятии в указанном документе назывался слабый учет ее особенностей, и поэтому основной упор должен быть сделан на расширении компетенции Верховного Совета республики. Возможности последнего должны были существенно расширяться: если раньше его права носили скорее декларативный характер и его основная функция заключалась в формальном утверждении решений, принятых ранее партийными органами, то теперь, по замыслу разработчиков проекта, он должен обрести реальные рычаги управления республиканской экономикой: вести самостоятельную хозяйственную политику; приостанавливать решения союзных и республиканских (РСФСР) органов власти, если они не соответствуют интересам регионального хозяйства; принимать законодательные акты, которые обеспечивают перестройку и функционирование социально-экономической системы; распоряжаться государственной собственностью; регулировать деятельность предприятий и организаций и пр.

Опубликование проекта концепции вызвало оживленную дискуссию в различных сло-

ях общества. Неоднозначной была реакция директорского корпуса, особенно руководителей тех предприятий, которые входили в подчинение общесоюзным и республиканским министерствам и ведомствам. Их опасения вызывало то, что решение проблем экономического и социального развития Бурятии будет решаться за счет материальных и финансовых ресурсов промышленности. Под руководством председателя республиканской ассоциации руководителей государственных предприятий Ю. Н. Кравцова был разработан и опубликован альтернативный проект концепции, положения которого касались в основном экономических аспектов. Его авторы не отвергали в принципе необходимость перехода республики на хозрасчетные принципы, но выразили озабоченность возможным ущемлением прав предприятий. Ими было предложено использовать принцип одноразовых платежей из прибыли в бюджет территории, ликвидировать различные «поборы», уменьшить платежи на содержание социально-бытовых объектов, жизнеобеспечение населения. Проект Ю. Н. Кравцова отрицал идею хозрасчетного города, района, субъектами таких отношений могли быть только предприятия разных видов собственности. Защита данного тезиса была вызвана обеспокоенностью директорского корпуса тем, что на плечи хозяйствующих субъектов ляжет финансовое обеспечение убыточных предприятий и организаций республики.

Провозглашение суверенитета РСФСР и принятие программы перехода к рыночным отношениям положили конец дискуссиям о переходе Бурятии на хозрасчетные принципы. Политическая нестабильность, быстро ухудшающаяся экономическая ситуация, рост сепаратизма в союзных и автономных республиках, ослабление контролирующей возможностей центра вынудили региональную власть самостоятельно и оперативно решать ряд вопросов. Несмотря на то, что руководство Советского Союза, отраслевые министерства и ведомства старались противодействовать этим негативным тенденциям, в период с середины 1990 до конца 1991 г. народно-хозяйственный комплекс Бурятии функционировал уже в рамках распадающегося союзного рынка.

Республиканская социально-экономическая политика была направлена на решение

вопросов снабжения предприятий и организаций республики материально-техническими ресурсами, а населения товарами первой необходимости; формирования региональных механизмов регулирования народного хозяйства; сдерживания быстрого падения уровня жизни населения. Обеспечение населения товарами первой необходимости считалась наиболее важной задачей так как союзные органы власти уже не могли заставить территории и директорский корпус полностью соблюдать договорные обязательства. Последние, например, стремились продавать свою продукцию по договорным (рыночным) ценам и не сдавать ее государству по фиксированным, регионы же старались в первую очередь удовлетворить потребности местной экономики и «своего» населения, уменьшая объемы вывоза ресурсов.

Весной 1990 г. проблема дефицита товаров и материалов не была столь острой. К осени 1990 г. ситуация в народном хозяйстве СССР резко ухудшилась, и Верховный Совет БАСССР наряду с некоторыми другими автономиями РСФСР принял Декларацию о государственном суверенитете республики. Его провозглашение виделось наилучшим способом не только решить блок накопившихся экономических проблем, но и защитить интересы республики перед союзными и российскими органами власти. В действительности данные действия привели к еще большему росту обособленности. Органы власти и управления РСФСР издали ряд нормативных актов, которые увеличили их полномочия и обязывали предприятия и организации удовлетворять прежде всего нужды федерации и лишь затем выполнять задания союзных министерств и ведомств. Аналогичные меры предпринимали и другие республики, автономии и территориальные образования. Недостаток товаров народного потребления, обостряющийся дефицит материальных ресурсов, возросшие требования регионов вынудили в конце октября 1990 г. Верховный Совет Российской Федерации разрешить последним использовать по своему усмотрению 10 % продукции, произведенной предприятиями и организациями, в них расположенных.

К концу 1991 г., особенно после августовских событий, произошел полный распад общесоюзного рынка и властных струк-

тур, управление предприятиями и регионами оказалось дезорганизовано. Даже в некоторых районах республики усилились тенденции к обособленности, которые проявились в произвольном отказе отдельных местных руководителей поставлять для снабжения населения г. Улан-Удэ имеющуюся продукцию, используя ее в собственных целях. Падение покупательной способности рубля привело к росту операций на бартерной основе. Территории стали больше ориентироваться на свои внутренние возможности по обеспечению населения товарами народного потребления и при заключении договоров по обмену исходить из расчета на рубль ввоза – рубль вывоза. Отсутствие в республике производств, которые бы пользовались большим спросом на союзном и мировом рынках, существенно затруднило обеспечение населения необходимыми товарами и продовольствием. Недостаток последних мог привести к всплеску социальной напряженности. Положение усугублялось стремлением колхозов и совхозов более выгодно продавать свою сельскохозяйственную продукцию в Иркутской и Читинской областях, Якутии. Поэтому власти Бурятии были вынуждены обращаться к руководству Союза и России с просьбами о хотя бы частичной компенсации потерь, а также старались ориентировать местные предприятия и сельхозорганизации на удовлетворение республиканских нужд.

Проблема дефицита товаров народного потребления решалась разными способами. Как правило, отраслевые органы государственной власти – министерства и ведомства обладали большей информацией о рынке, лучше знали его конъюнктуру и цены, поэтому брали на себя обязательства по заключению договоров на реализацию продукции промышленных предприятий, но при этом часть полученной прибыли шла на покупку продовольствия и товаров для населения. Важную роль играло развитие прямых связей с другими регионами и государствами. В начале 1991 г. Совет Министров республики получил право экспортировать 6 тыс. т целлюлозы, 600 тыс. т каменного угля, 140 тыс. м<sup>3</sup> пиломатериалов и пиловочника, 10 вертолетов, 36 тыс. шт. кожевенного сырья, пушнины на 550 тыс. р. – всего на сумму 117 млн р. Вывозилось на 90 % сырье и минеральные ресурсы: лес, уголь, минеральные удобрения

и т. д., хотя экспорт готовой продукции и поощрялся. Однако к концу 1990 и особенно в 1991 г. в республике наметилась тенденция к сокращению объемов поставок и внешнеторгового оборота.

Так, в 1990 г. предприятиями и организациями договорные обязательства по экспорту выполнены всего на 74 %. Сбыт некоторых видов продукции перерабатывающей промышленности сталкивался с большими трудностями в связи с острой конкуренцией на мировом рынке. Например, вертолетов Улан-Удэнского авиационного завода удалось реализовать к концу 1991 г. только три в Китай, на остальные семь покупателей не нашлось. Сокращение объемов приграничной, прибрежной и бартерной торговли связано с целым рядом причин. Опасаясь роста вывоза из страны материальных ресурсов, правительство СССР в 1990 г. ввело квоты и лицензии на экспорт товаров за границу и попыталось запретить прямые бартерные сделки. Большую роль сыграл Указ Президента СССР, предусматривающий принудительную продажу 40 % валютной выручки для погашения внешних долгов по крайне невыгодному курсу, который вызвал негативную реакцию предприятий, привел к сокращению внешнеторговых операций, а также к тому, что экспортеры стали избегать ввоза валюты в страну, предпочитая оставлять ее в иностранных банках. С первого января 1990 г. произошел переход на расчеты в свободно-конвертируемой валюте с бывшими странами СЭВ. Однако все же основной причиной падения объемов внешнеторговых операций являлось сокращение производства из-за нарушения горизонтальных межхозяйственных связей<sup>1</sup>.

Большое значение в условиях ухудшения экономического положения приняло формирование региональных механизмов управления и регулирования республиканского хозяйственного комплекса. На первый план выходят структурные изменения в исполнительно-распорядительных органах власти Бурятии. В октябре 1990 г. было сокращено количество государственных комитетов и министерств с 17 до 12. Были упразднены министерства местной промышленности, бытового обслуживания населения, Госплан, Госкомцен, Госснаб, создано 11 новых

государственных комитетов. Особая роль отводилась Государственному комитету по экономике, которому предназначалась главная роль в проведении социально-экономических преобразований<sup>2</sup>. Органы государственной власти и управления Бурятии стремились максимально централизовать и поставить под контроль распределение материально-технических ресурсов, чтобы эффективнее решать вопросы нехватки товаров первой необходимости. Госснаб республики был объединен с Бурятглавснабом, функции Бурятсагропромсоюза, который занимался поставками государственных фондов для АПК, перешли к Министерству сельского хозяйства и продовольствия БАССР [2. С. 2].

Необходимость преобразования управленческих структур определялась также стремлением ограничить «всевластие местных советов, решения которых нередко не вписывались в рамки закона, а иногда прямо противоречили ему»<sup>3</sup>. Верховный Совет Бурятии предоставил право правительству назначать с учетом мнения депутатов местного законодательного собрания глав районных и городских администраций, которые несли ответственность за положение дел в подведомственных территориях [3. С. 1]. В декабре 1991 г. были расширены полномочия председателя Совета Министров республики. Теперь он мог самостоятельно вносить частичные изменения в структуру и состав правительства, проводить кадровую политику по отношению к руководителям всех государственных предприятий и организаций, независимо от их ведомственной подчиненности [4. С. 1].

Переход на рыночные отношения вызвал необходимость принятия мер по социальной защите населения, особенно после реформы оптовых цен, которые первоначально последовали без соответствующего изменения розничных. Существующие социальные гарантии были дополнены рядом принципиально новых элементов, в число которых вошли: поддержание минимального прожиточного минимума с помощью индексации доходов населения, право на пособие по временной незанятости (безработице), право на получение дифференцируемого минимума оплаты

<sup>1</sup> НАРБ. Ф. 475. Оп.1. Д. 3437. Л. 174.

<sup>2</sup> Там же. Д. 3412. Л. 27–28.

<sup>3</sup> Там же. Д. 3434. Л. 107–115.

труда в зависимости от квалификации и независимо от формы собственности. Реализация программы защиты и поддержки населения требовала значительных средств, поэтому финансирование должно было осуществляться частично за счет фондов социального страхования, стабилизации экономики и пенсионного фонда, а также за счет создаваемых фондов занятости и социальной защиты населения<sup>4</sup>. Фактически все разнообразие социальных выплат можно условно разделить на две группы: во-первых, это прямые компенсации отдельным группам, наиболее пострадавшим от повышения цен, во-вторых, снижение расходов населения через фиксирование цен на товары первой необходимости. В целом программы социальной защиты и поддержки населения были призваны дополнить союзно-республиканские социальные гарантии мерами, учитывающими особенности территориального, национального и демографического характера.

Совет Министров республики постановлением от 19 апреля 1991 г. более конкретно определил основные направления социальной политики, меры по ее реализации и выделил на эти цели более 161,3 млн р. из бюджета и стабилизационного фонда. С учетом условий переходного периода и финансовых возможностей местных бюджетов эти меры включили в себя защиту и поддержку малообеспеченных групп населения различными видами помощи (в том числе натуральными), такими как оказание коммунальных, бытовых, транспортных и других видов услуг, выделение земельных участков, садовых домиков на льготных условиях; выдачу продовольственных и промышленных товаров первой необходимости для детей сирот и неполных семей, инвалидов и престарелых с частичной компенсацией их стоимости или бесплатно; оплату счетов за лекарство и товары специального назначения для инвалидов и престарелых; выделение и продажу многодетным семьям молодняка скота и птицы, кормов, с компенсацией некоторой части их стоимости; нормированное распределение продуктов питания и промышленных товаров первой необходимости.

Одним из самых острых вопросов был чрезмерный рост цен в общественном пи-

тании, транспорте, обеспокоенность вызвало положение многодетных и неполных семей, инвалидов и пенсионеров, получающих минимальные пенсии. Поэтому правительством принято решение с первого мая направить средства на удешевление питания на 50 % в столовых ПТУ, вузов, техникумов, общеобразовательных школ, дотации выделялись через министерство образования, получали их студенты, школьники. Введен льготный проезд для пенсионеров и инвалидов второй и третьей групп. Было принято решение об организации бесплатного питания для остро нуждающихся престарелых и одиноких граждан, которые получали социальные стипендии (3 500 чел.), предусматривалось сохранение тарифов на проезд в электричках, чтобы поддержать дачников. Тем не менее принятых мер оказалось недостаточно, когда были введены новые розничные цены. Естественно, они не могли обеспечить надежных гарантий всем слоям населения. Как и прежде основным источником покрытия социальных расходов (до 70–80 %) являлся федеральный бюджет.

Таким образом, республиканские органы власти и управления играли довольно значительную роль в процессе адаптации экономики и населения к рыночным отношениям. Однако дотационный характер народного хозяйства, который определился еще в советское время, всеобщий кризис, обусловленный распадом командно-административной системы, сложившихся хозяйственных связей, низкие ресурсные возможности сильно ограничили возможности Бурятии успешно противостоять общесоюзным и российским негативным тенденциям. Фактически перед республикой стояла задача максимально снизить издержки перехода к рынку, которая выражалась в сохранении действующих производств, организационных и хозяйственных структур (например, Буркоопсоюза). О принципиальном изменении структуры народного хозяйства, отвечающей запросам мировой экономики, речь в то время идти не могла. Углубление кризиса во всех сферах экономической, общественной и политической жизни привели в итоге к радикальным экономическим реформам и приватизации государственной собственности.

<sup>4</sup> НАРБ. Ф. 475. Оп.1. Д. 3438. Л. 5–29.

**Список литературы**

1. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики. М., 2001.

2. Игумнов И. Как бороться с «безотцовщиной». Бурятагропромсоюз стал Минсельхозпродом // Правда Бурятии. 1991. 20 нояб.

3. Цыбикова А. Только персональная ответственность может позволить нам пре-

одолеть кризис и успешно провести радикальную экономическую реформу, – считает В. Б. Саганов // Бурятия. 1991. 6 дек.

4. Субботин А. Парламент дал, парламент взял // Правда Бурятии. 1991. 31 дек.

*Материал поступил в редколлегию 29.10.2007*