

**РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ:
ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ
И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ
РАЗВИТИЯ**



РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ:
ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ
И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ
РАЗВИТИЯ

Редакционная коллегия:

Р. А. Ратникова, заместитель Председателя Государственного Совета Республики Татарстан, председатель оргкомитета по подготовке и проведению мероприятий, посвященных 100-летию Государственной думы России и развитию парламентаризма в Российской Федерации

В. Н. Липужина, Секретарь Государственного Совета Республики Татарстан

И. Р. Тагиров, доктор исторических наук, академик АН РТ, профессор

Р. М. Мухаметшин, доктор политических наук

Д. М. Усманова, доктор исторических наук, доцент

Р. А. Циунчук, доктор исторических наук, доцент

Г. А. Исаев, кандидат философских наук, член-корреспондент Российской академии политических наук, помощник Председателя Государственного Совета Республики Татарстан по политическим вопросам

Ш. Ш. Ягудин, кандидат юридических наук, начальник Правового управления Аппарата Государственного Совета Республики Татарстан

Н. А. Котенева, заведующая информационно-методическим отделом Организационного управления Аппарата Государственного Совета Республики Татарстан

З. Х. Хасанов, заведующий отделом информационно-технического обеспечения деятельности Государственного Совета Управления делами Аппарата Государственного Совета Республики Татарстан

Российский парламентаризм: исторический опыт и современные тенденции развития: Сборник докладов и материалов / Всероссийская научно-практическая конференция к 100-летию Государственной думы. 23 марта 2006 года, г. Казань. — Казань: Дом печати, 2006. — 279 с.

ISBN 5-94259-174-1

В сборнике представлены доклады и материалы Всероссийской научно-практической конференции "Российский парламентаризм: исторический опыт и современные тенденции развития", которая состоялась в Казани 23 марта 2006 года. Конференцию, посвященную 100-летию Государственной думы России, организовал Государственный Совет Республики Татарстан.

Основное внимание в сборнике уделено вопросам исторического опыта российского парламентаризма, проблемам его развития на современном этапе в контексте федеративных отношений, формирования гражданского общества, становления местного самоуправления. Тексты докладов опубликованы в авторской редакции.

Издание предназначено для ученых и политиков, работников органов государственной власти и муниципальных служащих, специалистов-правоведов, социологов, политологов, преподавателей и студентов высших учебных заведений, учащихся, а также широкого круга читателей, интересующихся вопросами истории и современного развития парламентаризма в Российской Федерации и ее субъектах.

ISBN 5-94259-174-1

© Государственный Совет Республики Татарстан, 2006

© Дом печати, 2006

СОДЕРЖАНИЕ

ПРИВЕТСТВИЯ УЧАСТНИКАМ ВСЕРОССИЙСКОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ “РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ”	6
<i>Шаймиев М. Ш.</i> , Президент Республики Татарстан	6
<i>Грызлов Б. В.</i> , Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	7
<i>Коновалов А. В.</i> , Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе	7
<i>Люлин Е. Б.</i> , Председатель Законодательного Собрания Нижегородской области	8
ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ.....	9
<i>Мухаметшин Ф. Х.</i> Выступление при открытии конференции.....	9
<i>Пехтин В. А.</i> Приветственное слово.....	15
<i>Тагиров И. Р.</i> Истоки, реалии и перспективы народовластия в России и Татарстане.....	17
<i>Зорин В. Ю.</i> Приветственное слово.....	26
<i>Минаков Ю. А.</i> Парламентаризм в Республике Марий Эл. История и современность. Эффективность. Надежность.....	30
<i>Мокрый В. С.</i> Парламентаризм и местное самоуправление: взаимосвязь и взаимообусловленность.....	36
<i>Шелохаев В. В.</i> Государственная дума Российской империи в контексте трансформаций начала XX века.....	40
<i>Дробизьева Л. М.</i> Социальный ресурс российского федерализма в середине первого десятилетия XXI века.....	44
<i>Лысенко В. Н.</i> Парламенту современной России 15 лет: от всевластия к безвластию.....	52
<i>Столяров М. В.</i> Государственная национальная политика в зеркале парламентаризма.....	58
<i>Морозов О. В.</i> Особенности современного российского парламентаризма.....	64
СЕКЦИЯ: “СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА И НАРОДОВЛАСТИЯ В ИСТОРИИ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ”	68
<i>Валеева З. Р.</i> Татарский культурный ренессанс начала XX века и становление российского парламентаризма.....	68
<i>Мальшиева О. Г.</i> Российский парламентаризм начала XX века: опыт, итоги, уроки.....	71
<i>Лукоянов И. В.</i> Учреждение Государственной думы Российской империи	74
<i>Циунчук Р. А.</i> Российский парламентаризм начала XX века: опыт презентации этноконфессиональных интересов и формирования новых региональных элит	77
<i>Семенов А. М.</i> Вызов публичной политики: конституционно-демократическая партия в I и II Государственных думах.....	84
<i>Усманова Д. М.</i> Мусульманская фракция Государственной думы Российской империи.....	88
<i>Вельможко И. Н.</i> Обсуждение национальных проблем Российской империи в III и IV Государственных думах.....	93
<i>Болтенкова Л. Ф.</i> Вопросы государственного устройства в Государственной думе (1906—1917 гг.)	97
<i>Космылина Л. Г.</i> История возникновения и развития самоуправления в городе Казани	101
<i>Хабутдинов А. Ю.</i> Политическая культура и формы общественного движения татарского общества в начале XX века	103
<i>Мухаметшин Р. М.</i> Конфессиональный фактор у татар в контексте демократических веяний в России начала XX века	107
<i>Айнутдинова Л. М.</i> Взаимоотношения либеральных партий Казанской губернии в период выборов в Государственную думу	112

<i>Беляков Р. Ю.</i> Элементы парламентаризма в советской политической системе	116
<i>Горохова Л. В.</i> Документы Национального архива Республики Татарстан по истории российского парламентаризма	119
<i>Кадыров Б. Г.</i> Роль советов как органов представительной власти в ликвидации националь- ного неравноправия народов в военной сфере в 1920-е годы	122
<i>Муханов Г. С.</i> Отражение становления и развития парламентаризма в России и Татарстане в коллекциях Национального музея Республики Татарстан	124
<i>Мустафина Г. И.</i> Становление института парламентаризма и народовластия в истории российской государственности	127
СЕКЦИЯ: "РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ"	131
<i>Демидов В. Н.</i> Парламентаризм и конституционное правосудие в Республике Татарстан: точки соприкосновения и тенденции взаимодействия	131
<i>Глигич-Золоторева М. В.</i> Метаморфозы парламентаризма в современном государстве	134
<i>Галеев М. Г.</i> Развитие федерализма в России и модификация договорных отношений	137
<i>Логоinov В. П.</i> Роль Федерального Собрания Российской Федерации, парламентов субъектов Российской Федерации в становлении и развитии гражданского общества в России	140
<i>Амиров К. Ф.</i> Участие прокуратуры в процессе подготовки и предварительного рассмотрения законопроектов Республики Татарстан как средство обеспечения консти- туционной законности	143
<i>Гриценко Е. В.</i> Тенденции развития регионального законодательства на современном этапе федеративной реформы.....	147
<i>Ягудин Ш. Ш.</i> Учет национальных особенностей в Конституции и законах Республики Татарстан	151
<i>Беленко Н. М.</i> Российский федерализм и законодательная власть: три этапа современной истории	156
<i>Сахиева Р. А.</i> Взаимодействие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с парламентом субъекта Российской Федерации	159
<i>Лаптев С. А., Михайлов И. П., Ошурков А. Т.</i> Региональный законотворческий процесс (опыт Санкт-Петербурга)	166
<i>Курманов М. М.</i> Взгляд на проект федерального закона "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов" с позиции представителя органа государ- ственной власти субъекта Российской Федерации	175
<i>Сабирова Д. К., Козлова О. В.</i> Парламентаризм Татарстана: история и современность	178
<i>Железнов Б. Л.</i> Региональный парламентаризм в объятиях федеральной демократии	182
<i>Тагиров Э. Р.</i> Конфликтное поле российской политики: линии конфликтного взаимодействия <i>Султанов Е. Б.</i> Представительный характер законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации	185
<i>Закиров Р. З.</i> Опыт взаимодействия Всемирного конгресса татар с властными структурами субъектов Российской Федерации	191
<i>Гусева Л. А.</i> Правовые основы российского и регионального парламентаризма	196
<i>Даутова Э. А.</i> Правовые основы реализации конституционного права граждан на обращения в Республике Татарстан	199
СЕКЦИЯ: "РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ, ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВО"	203
<i>Мухарямов Н. М.</i> Представительное правление в системе парламентаризма	203
<i>Ратникова Р. А.</i> Муниципальная реформа и районная печать	206
<i>Макарычев А. С.</i> Представительство, участие, парламентаризм: проблематизация концептов <i>Зияудинова Ф. Г.</i> Социальная эффективность и качество парламентской деятельности как объект социологического анализа	211
	215

<i>Дементьев А. Н.</i> Представительная демократия и российский парламентаризм	219
<i>Терентьева И. В.</i> Роль парламента во взаимодействии общества и государства в условиях развития местного самоуправления (на примере Республики Татарстан)	222
<i>Латышев А. Н.</i> Роль средств массовой информации в построении правового государства	225
<i>Егоров В. Н.</i> Власть и народ: факторы доверия и ответственности	228
<i>Шайхелисламов Р. Ф.</i> Формирование региональной модели управления образованием в контексте развития российского парламентаризма	232
<i>Айтуганова М. Л.</i> Роль регионального телевидения в становлении института парламентаризма в Татарстане (на примере телерадиокомпании "Новый век")	235
<i>Ершов А. Н.</i> Парламент как институт самоорганизации российского общества	239
<i>Агеева Л. В.</i> Правовые аспекты взаимоотношений органов государственной власти и средств массовой информации в годы перестройки.	242
<i>Зарипов Ф. В.</i> Парламент субъекта Российской Федерации и представительный орган муниципального образования: формы взаимодействия	245
<i>Гарифуллина М. Ш.</i> Местное самоуправление как фактор становления гражданского общества (на примере Альметьевского муниципального района Республики Татарстан)	249
<i>Ягудин З. Г.</i> Парламент. Вопросы развития законодательной базы по обеспечению безопасности общества и эффективных технологий профилактической работы с молодежью.....	252
<i>Бариев М. М.</i> Общественная молодежная палата как инструмент решения молодежных проблем	257
<i>Ягафарова Д. С.</i> Проблемы подготовки конкурентоспособных служащих органов местного самоуправления в условиях современного этапа российского федерализма	260
<i>Вагизов Р. Г.</i> Идея прав человека и российский парламентаризм	263
<i>Исаева А. Г.</i> Политический дискурс современного российского парламентаризма: к методологии исследования	264
<i>Иванова Р. Г.</i> Думы о Думе	268
ПЛЕНАРНОЕ (ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ) ЗАСЕДАНИЕ	272

ПРИВЕТСТВИЯ УЧАСТНИКАМ ВСЕРОССИЙСКОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ "РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ"

**Минтимер Шарипович Шаймиев,
Президент Республики Татарстан**

Дорогие друзья!

Сердечно приветствую на гостеприимной земле Татарстана участников столь важного и представительного научно-практического форума.

В октябре 2005 года исполнилось сто лет со дня подписания Манифеста "Об усовершенствовании государственного порядка", в соответствии с которым прошли выборы в Государственную думу, а 23 апреля 1906 года состоялась торжественная церемония открытия первого российского парламента.

За прошедшее столетие институт парламентаризма в России прошел непростой, зачастую трагичный, путь развития. В наши дни нам уже трудно себе представить систему органов государственной власти без парламента, формируемого на основе всеобщих выборов. Представительной власти по праву принадлежит особая роль в политической системе и конституционном механизме демократического общества. Именно парламент — представительный орган государственной власти — выступает как собиратель и выразитель интересов групп и структур, образующих гражданское общество.

Руководство Республики Татарстан ясно осознает, что поступательное развитие многонациональной Российской Федерации возможно лишь при условии, если деятельность государства будет строиться на прочной законодательной основе и неукоснительном соблюдении принципов права всеми ветвями, уровнями и институтами власти. Государственным Советом Татарстана накоплен богатый и во многом уникальный опыт законотворчества, востребованный сегодня на федеральном уровне и законодательными собраниями многих регионов.

Совершенно очевидно, что разветвленные, хорошо организованные и эффективно функционирующие законодательные органы как на федеральном, так и на региональном уровнях необходимы нам именно сегодня, когда мы находимся на пути строительства правового государства. В федеральное законодательство уже внесены изменения, в соответствии с которыми региональные законодательные органы получили право наделять полномочиями глав регионов. Возрастает роль политических партий в деятельности представительных органов всех уровней. Президент Российской Федерации вышел с законодательной инициативой о расширении контрольных полномочий Федерального Собрания России.

Все это, безусловно, говорит только об одном. Российский парламентаризм — динамично совершенствующийся институт, имеющий долгосрочные перспективы развития.

Желаю вам успешной работы и плодотворного обмена опытом.

**Борис Вячеславович Грызлов,
Председатель Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации**

Уважаемые участники конференции!

Приветствую вас, собравшихся в Казани на представительный форум, который Государственный Совет Республики Татарстан проводит по случаю знаменательной даты — 100-летия Первой Государственной думы в России!

Этот юбилей возвращает нас к истокам российского парламентаризма. Тогда, в первые годы XX века, в России на основе всеобщих выборов возник орган народного представительства, наделенный пусть ограниченными, но все же важными законодательными полномочиями. Учреждение Государственной Думы в России стало первым этапом сложного и длительного процесса повышения роли представительных и законодательных органов власти, укрепления демократических начал в общественно-политической жизни страны. Возникновение Государственной думы значительно ускорило становление многопартийности в России и создало условия для формирования целого ряда атрибутов парламентаризма.

С самого начала депутатский корпус Государственной Думы был всеобщим, многонациональным и многоконфессиональным. Активно проявляли себя в работе Думы и депутаты, избранные от Казани и Казанской губернии. Среди них были профессора Казанского университета, купцы и крестьяне, русские и татары, православные и мусульмане.

Традиция широкого представительства различных общественных сил получила свое развитие в современном составе российского парламента. При этом депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в ходе законодательной работы постоянно взаимодействуют со своими коллегами из законодательных органов субъектов Российской Федерации. И это является одной из важных составляющих российского парламентаризма.

Поздравляю всех участников конференции со славным юбилеем в истории нашего Отечества и желаю вам плодотворной и конструктивной работы!

**Александр Владимирович Коновалов,
Полномочный представитель
Президента Российской Федерации
в Приволжском федеральном округе**

Рад поздравить вас с открытием конференции!

Парламентаризм — фундаментальная основа демократии. Мировая история свидетельствует о том, что уровень развития и эффективности работы представительных органов власти напрямую связан с успехами демократического государства в укреплении всех сфер политической, экономической и общественной жизни. Опыт

России в этом отношении имеет сложную и дискуссионную ретроспективу, но, безусловно, глубокие и прочные исторические корни.

Сегодня российская представительная власть проходит один из важнейших этапов своей истории, который связан, прежде всего, с повышением роли и значения партий в общественной жизни, ростом их ответственности за настоящее и будущее нашего государства. Этот процесс уже находит свое отражение в парламентской жизни страны, в экономических и социально-политических инициативах, в активной деятельности политических объединений по их реализации.

Убежден, что представительный состав конференции станет основой для всестороннего обсуждения современного состояния и перспектив дальнейшего развития российского парламентаризма.

Желаю вам успешной и продуктивной работы, интересного общения и всего самого наилучшего.

**Евгений Борисович Люлин,
Председатель Законодательного
Собрания Нижегородской области**

ТЕЛЕГРАММА

Нижний Новгород 082/01038 99 22/03 1553=

ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ. КАЗАНЬ, ПЛОЩАДЬ СВОБОДЫ, 1, ГОССОВЕТ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН. ПРЕДСЕДАТЕЛЮ ГОССОВЕТА МУХАМЕТШИНУ=

УВАЖАЕМЫЙ ФАРИД ХАЙРУЛЛОВИЧ!

ОТ ИМЕНИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ И СЕБЯ ЛИЧНО ПОЗДРАВЛЯЮ УЧАСТНИКОВ, ГОСТЕЙ С ОТКРЫТИЕМ ВСЕРОССИЙСКОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ "РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ". В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ, РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА, УСИЛЕНИЯ ВЕРТИКАЛИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, РАСШИРЕНИЯ ФУНКЦИИ ОРГАНОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ВАЖНОЕ ЗНАЧЕНИЕ ИМЕЕТ КАК ОСМЫСЛЕНИЕ УРОКОВ ИСТОРИИ, ТАК И ИЗУЧЕНИЕ ОПЫТА РЕГИОНОВ. ПРЯМОЙ ИНФОРМАЦИОННЫЙ ОБМЕН, ПОЗИТИВНЫЙ ОПЫТ ЕСТЬ В КАЖДОМ РЕГИОНЕ, ПОЭТОМУ ТАК ВАЖНА СЕГОДНЯШНЯЯ ВСТРЕЧА.

ЖЕЛАЮ ПЛОДОТВОРНОЙ РАБОТЫ УЧАСТНИКАМ КОНФЕРЕНЦИИ, ПРИНЯТИЯ ВАЖНЫХ МУДРЫХ РЕШЕНИЙ, НАПРАВЛЕННЫХ НА УКРЕПЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ, ЕДИНЕНИЕ, ПРОЦВЕТАНИЕ РОССИИ. = ПРЕДСЕДАТЕЛЬ СОБРАНИЯ Е. Б. ЛЮЛИН-

22.03.2006

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

Ф. Х. Мухаметшин,
Председатель Государственного Совета
Республики Татарстан,
доктор политических наук



ВЫСТУПЛЕНИЕ ПРИ ОТКРЫТИИ КОНФЕРЕНЦИИ

Хәерле иртә, хөрмәтле республика кунакларыбыз, конференциядә катнашучылар, дуслар!

Уважаемые участники конференции, дорогие гости нашей республики, друзья!

Позвольте начать работу Всероссийской научно-практической конференции "Российский парламентаризм: исторический опыт и современные тенденции развития". Прежде всего, разрешите мне поприветствовать еще раз от имени Президента нашей республики, Государственного Совета, Правительства Татарстана всех, кто прибыл на нашу гостеприимную землю, и пожелать всем нам успешной работы. В год 100-летия Государственной думы опыт становления отечественного парламентаризма стал объектом самого пристального внимания российских и зарубежных ученых, политиков и государственных деятелей, средств массовой информации и широкой общественности. Я с большим удовольствием хочу представить наших гостей, хотя бы какую-то часть, которые прибыли и участвуют сегодня в работе. Это первый заместитель Председателя Государственной Думы Российской Федерации Олег Викторович Морозов, заместитель Председателя Государственной Думы Российской Федерации, председатель организационного комитета по подготовке и проведению юбилейных мероприятий, посвященных 100-летию учреждения Государственной думы России Владимир Алексеевич Пехтин, заместитель Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе Вла-

димир Юрьевич Зорин, председатель Комитета Государственной Думы Российской Федерации по вопросам местного самоуправления Владимир Семенович Мокрый, заместитель председателя Комитета Государственной Думы Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству Александр Николаевич Стрельников.

Наши ближайшие соседи: Председатель Государственного Собрания Республики Марий Эл Юрий Александрович Минаков.

Мне приятно сообщить, что большая делегация прибыла из Санкт-Петербурга, в ее составе Андрей Тихонович Ошурков, руководитель Аппарата Комитета Законодательного Собрания Санкт-Петербурга по законодательству.

Мы также приветствуем делегацию из Ульяновской области и других гостей, депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Приятно видеть здесь Леокадию Михайловну Дробижеву, руководителя Центра межнациональных отношений Института социологии Российской академии наук, Валентина Валентиновича Шелохаева, профессора кафедры отечественной истории нового времени Историко-архивного института Российского государственного гуманитарного университета.

Нижний Новгород, Ульяновск, Республика Марий Эл, Санкт-Петербург, Москва и Татарстан, естественно, — вот такая география гостей и участников конференции, которым мы очень рады.

В работе нашей конференции также принимают участие Премьер-министр Республики Татарстан Рустам Нургалиевич Минниханов, депутаты Государственного Совета Республики Татарстан, члены Правительства, работники аппаратов органов государственной власти, главы муниципальных образований отдельных муниципальных районов и городов, ученые и представители средств массовой информации. Круг достаточно компетентный для того, чтобы обсудить программу, обозначенную организаторами.

По вполне понятным причинам я не могу назвать всех участников сейчас и прошу не обижаться. Мы представим всех в ходе пленарной части и в ходе секционной работы.

Итоги и материалы этой конференции, доклады, выступления обязательно, как у нас принято, издадим, разошлем, подарим, чтобы в дальнейшем и ученые, и практики могли их использовать.

Уважаемые участники и гости Всероссийской научно-практической конференции!

Принимая решение о проведении столь представительного форума в стенах Государственного Совета Татарстана, мы исходили из того, что здесь должно состояться откровенное, глубокое и всестороннее обсуждение прошлого, настоящего и будущего нашего государства, демократии и парламентаризма. Именно в этом мы видим главную задачу конференции!

Внимание к историческим корням и традициям нашего Отечества, уважение к делам предшественников — все это неотъемлемое условие успешного развития страны в XXI веке. Поэтому я искренне убежден, что такие юбилеи важны не только для ученых и политиков. Они имеют гораздо более широкое общественное звучание, — дают возможность всем нам взглянуть на современную политическую систему Рос-

сии через призму ее исторического опыта. Тем более что истоки отечественного парламентаризма многие исследователи прослеживают в Новгородском вече, княжеских и боярских думах, земских соборах, которые на протяжении столетий служили надежным инструментом ведения диалога между властью и обществом.

Конечно, здесь можно спорить о критериях, исторических формах представительства... Но я хочу подчеркнуть, — самостоятельная законодательная ветвь власти появляется в России в апреле 1906 года с образованием Государственной думы — первого представительного органа, наделенного законодательными полномочиями.

Это событие трансформировало всю систему политических и общественных отношений. Были расширены гражданские и политические права. Преобразованы Государственный совет и Совет министров. Мощный импульс получило партийное строительство. Появилась возможность реализации в законодательстве общественных инициатив.

И, несмотря на то, что в национальных регионах избирательное право было серьезно ограничено, особенно после 1907 года, Государственная дума стала важной площадкой для межнационального диалога, обсуждения вопросов веры и межконфессиональных отношений.

Именно в стенах Таврического дворца впервые прозвучал голос депутатов-татар — представителей мусульманской фракции Государственной думы. Были заложены парламентские традиции их последователей — членов Милли Меджлиса штата Идель-Урал, а также делегатов Всетатарских съездов Советов, депутатов Верховного Совета республики...

Именно тогда начали формироваться такие неотъемлемые атрибуты современного парламентаризма, как партийные фракции, депутатские запросы, отчеты членов правительства, гласность думских пленарных заседаний и многое другое.

И хотя в советский период деятельность Государственной думы 1906—1917 годов чаще освещалась с так называемых классовых позиций, а сама роль Первого российского парламента принижалась, тем не менее, восстанавливая историческую справедливость, мы сегодня признаем: Государственная дума стала важным фактором политического развития России, оказавшим свое позитивное воздействие на многие сферы общественной жизни.

Принципиально новый этап в развитии отечественного парламентаризма начинается в годы "перестройки", сопровождавшейся демократизацией общественной жизни и всей партийно-государственной системы.

Съезды народных депутатов конца 1980 — начала 1990-х годов послужили основой перехода от советской квазимодели законодательной власти к парламентской демократии. Такой переход был неизбежен и связан с перераспределением социальных ролей и властных полномочий между государственными институтами.

В условиях отсутствия демократических традиций, механизмов согласования интересов различных социальных групп данный переход объективно не мог не спровоцировать обострения противоречий между законодательной и исполнительной ветвями власти, что и вылилось в конфликт 1993 года.

Конституция Российской Федерации открыла новую страницу развития отечественной государственности и парламентаризма. Состоялись первые выборы в Государственную думу.

Здесь же хочу подчеркнуть, возврат к прежнему названию высшего законодательного органа, к истокам парламентаризма, как представляется, совсем не случаен. В самом деле, проблемы эпохи переходности, стоящие перед нынешним депутатским корпусом, в чем-то сродни тем, что возникали перед депутатами-думцами сто лет назад...

На повестке дня вопросы взаимоотношений парламента с исполнительной властью; слабость гражданского общества, формирование конструктивной и политически зрелой оппозиции, выработка механизмов культуры компромисса; идея формирования правительства парламентского большинства, эффективного взаимодействия с Верхней палатой; земельная реформа; проблемы прав человека, социальной справедливости.

Среди насущных задач — формирование дееспособной многопартийной системы, поскольку именно партии должны стать движущей силой модернизации общества.

Огромная законотворческая работа, проделанная российским парламентом в последнее десятилетие, позволила в короткий срок, по сути, заново создать правовую базу страны, заложить фундамент демократического федеративного государства.

Но, пожалуй, главный итог прошедших лет состоит в том, что был сформирован адекватный потребностям времени дееспособный институт представительной власти, наработан колоссальный опыт, создан базовый массив федерального законодательства. Все это так. Однако параллельно начал проявлять себя и ряд проблем, связанных с качеством и эффективностью принимаемых законов, дальнейшим совершенствованием законотворческой деятельности Государственной Думы.

Что я имею в виду?.. Сегодня как никогда обществом востребована научно обоснованная и концептуально осмысленная стратегия развития российского государства на среднесрочную и долгосрочную перспективы. Недостаток системности в законотворчестве наиболее зримо проявляется в устоявшейся практике принятия законов, непрерывно вносящих "изменения в изменения".

В связи с этим считаю, что одним из главных приоритетов государственной политики должны стать подготовка и реализация общенациональной стратегии законодательного обеспечения процесса модернизации социальных отношений, рассчитанной на 3—5 и более лет.

Особого внимания требует сфера подзаконного нормотворчества. Отсутствие должного законодательного контроля над правовыми актами, принимаемыми исполнительной властью в развитие федеральных законов, зачастую влечет серьезные негативные последствия и дискредитирует, в конечном счете, всю систему законодательного регулирования.

Серьезную озабоченность вызывает отсутствие полноценного механизма учета мнения субъектов Федерации в процессе разработки федеральных законов. Как показывает практика, одобрение в Федеральном Собрании получает лишь около 3% законодательных инициатив с мест.

Поэтому возможности региональных парламентов влиять на развитие федерального законотворческого процесса существенно затруднены.

Наконец, пристального внимания требует реализация в законотворческом про-

цессе принципов федерализма. В последние годы сложилась тревожная практика, когда многие законы, принимаемые по предметам совместного ведения, настолько детализированы, что у субъектов не остается правового поля для собственного регулирования.

Такой подход, как нам представляется, во многом противоречит Российской Конституции и идет вразрез с принципами проводимой Президентом В. В. Путиным политики наделения полномочиями и повышения ответственности руководителей субъектов Федерации...

Убежден, что только тесное взаимодействие и партнерские отношения позволят нам выстроить эффективную вертикаль законодательных органов власти Российской Федерации и ее субъектов.

Обеспечение конструктивного сотрудничества всех ветвей и уровней власти представляется мне особенно актуальным в контексте инициатив Президента Российской Федерации по реализации четырех приоритетных национальных проектов. Тем более что здесь во главу угла поставлены задачи, связанные с повышением качества жизни россиян.

Уважаемые участники конференции!

Главной задачей для себя — в Татарстане — мы также определили своевременное законодательное обеспечение президентских проектов на региональном уровне. А формы их парламентского сопровождения могут и должны быть самыми разными.

Правовой основой их реализации в республике служат уже принятые Государственным Советом программы: реформирования ЖКХ; государственной поддержки жилищного строительства; социально-экономического развития Татарстана на 2005 — 2010 годы и др.

И в этом смысле нашей республике действительно несколько легче, поскольку практически по всем направлениям проектов у нас уже есть серьезные наработки, которые могут послужить моделью для применения в практике других регионов.

Еще с середины 1990-х годов Татарстан взял на себя ответственность за осуществление на своей территории важнейших федеральных программ. Успешно реализованы масштабные республиканские программы ликвидации ветхого жилья, газификации и телефонизации населенных пунктов, адресной социальной защиты. Ряд нормативных актов Татарстана получил статус модельных в федеральном законодательстве.

Отстаивая интересы республики, мы ищем и находим компромиссные и сбалансированные решения, развиваем конструктивный диалог со всеми участниками законодательного процесса как на федеральном, так и региональном уровнях. Этой задаче в немалой степени способствует деятельность Ассоциации руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в Приволжский федеральный округ, координатором которой я являюсь.

Но работа нашего парламента не ограничивается законодательством. Важна его роль в становлении демократических институтов. Гражданское общество не возникает в одночасье. Его нужно кропотливо отстраивать через публичный диалог со всеми социальными группами.

Действенным инструментом такого взаимодействия должны стать общественные палаты, образованные на федеральном и региональном уровнях. Использование их потенциала для законодательной экспертизы позволит повысить качество принимаемых решений, избежать досадных ошибок.

Уважаемые коллеги!

Завершая свое выступление, хочу еще раз подчеркнуть, что отечественный парламентаризм просто обязан динамично развиваться и адекватно реагировать на вызовы времени.

На представительных органах власти лежит ответственность за повышение эффективности работы всех властных структур в стране, своевременное решение ответственных задач, стоящих перед обществом. В этом мы, парламентарии, видим свое предназначение, главную цель нашей работы.

Разрешите пожелать всем нам творческих успехов, плодотворной работы на ниве укрепления парламентаризма, демократии и государственности Российской Федерации и Татарстана.

Благодарю за внимание!

В. А. Пехтин,
заместитель Председателя
Государственной Думы Российской
Федерации, председатель
организационного комитета по
подготовке и проведению юбилейных ме-
роприятий, посвященных 100-летию
учреждения Государственной думы
России, доктор технических наук,
профессор,
Санкт-Петербургский Государственный
политехнический университет



ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО

Уважаемые друзья! Уважаемые коллеги! Я думаю, тема научно-практической конференции по существу говорит сама за себя. Есть план или нет плана, мы все прекрасно отдаем отчет, что нам повезло жить в эпоху, когда российскому парламенту исполняется 100 лет. 27 апреля мы будем отмечать эту замечательную и знаменательную дату. Создан оргкомитет, и мы работаем на протяжении уже восьми месяцев, вы все знаете об этом, получаете материалы.

Я хотел бы сказать несколько слов именно о проводимых научно-практических конференциях. По существу это третья большая научно-практическая конференция, посвященная 100-летию образования Государственной думы. Первая конференция проводилась в октябре месяце прошлого года и была приурочена к юбилейной дате выхода царского Манифеста. Вторая конференция проводилась в Москве на базе Государственного университета.

В различные исторические эпохи в нашей стране существовали и представительные, и сословно-представительные органы, некоторые из которых принимали решения, имевшие силу законов. Однако именно Государственная дума была провозглашена законодательным органом и была полностью легитимна. К тому же, при учреждении Государственной думы в 1905 году, принципиально новым явилось проведение выборов депутатов Государственной думы "на всем пространстве империи" согласно царскому Манифесту.

Уникальность этих выборов для общественно-политической жизни России со-

стояла в том, что в них впервые приняли участие политические партии: кадеты, октябристы и многие другие, которые незадолго до этого были узаконены в Российской империи. Примечательно, что в выборах в Государственную думу участвовали и некоторые национально-региональные партии, которые, прежде всего, поддерживали своих кандидатов, представлявших народы различных регионов империи.

В процессе работы Государственной думы сформировался и стал полноценным такой важный атрибут парламентаризма, как объединение депутатов во фракции.

Одной из заметных фракций в Первой Государственной думе стала, как здесь уже говорилось, фракция мусульман, включившая в себя практически всех думских представителей народов Поволжья, Приуралья, Кавказа и Казахстана, исповедовавших ислам.

Накануне разгона Первой Государственной думы в июле 1906 года, вы знаете, что Первая Государственная дума просуществовала всего 72 дня, численность депутатов-мусульман достигла 25 человек. В Думу были избраны мусульманские депутаты шести национальностей, из них семеро — представители татар. Подавляющее большинство избранных членов фракции — это авторитетные в среде мусульман представители национальной общественной интеллектуальной элиты. Так, в составе фракции мусульман были адвокаты, отставные офицеры, бывший земский начальник, мировой судья и мулла. Депутаты-мусульмане вошли в состав постоянных и временных думских комиссий, активно работали в них.

В Первой Государственной думе представительство от Казани, от этого региона, было в количестве 10 человек. Это была самая представительная группа. Мусульмане-депутаты, как правило, пользовались особым авторитетом в своих губерниях и областях. Многие из депутатов Думы, являясь представителями национальных политических элит, именно в Думе приобрели свой первый парламентский опыт и формировались как политические деятели.

Я могу привести несколько фамилий довольно известных вам представителей, которые работали в первой, второй, третьей Государственных думах. К примеру, от города Казани — профессор Казанского университета Шершеневич Габриэль Феликсович, он занимал должность товарища секретаря Думы. Алкин Саид-Гирей, Бадамшин Гариф, Еникеев Гайса, Максудов Садретдин, Миндубаев Файзел-Кутдус, Мусин Гумер Мусович и многие другие.

В заключение хочу отметить, что 100-летие Государственной думы будет торжественно отмечаться в Таврическом дворце, там где прошло ее первое заседание, куда мы приглашаем и делегацию от Татарстана.

И. Р. Тагиров,
доктор исторических наук,
академик Академии наук
Республики Татарстан, профессор,
заведующий кафедрой современной
отечественной истории
Казанского государственного
университета



ИСТОКИ, РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ НАРОДОВЛАСТИЯ В РОССИИ И ТАТАРСТАНЕ

Историю России можно было бы рассматривать, разделив ее, применительно к избранной теме, условно на два периода. Период до начала XIX века — это столетия отката от свободы и народовластия к рабству. Второй период охватывает XIX и XX века и характеризуется движением от рабства к свободе и народовластию.

Известно, что корни российского и татарстанского народовластия и парламентаризма уходят вглубь веков. Новгородское и Псковское вече на Руси, народные курултай в татарских государствах решали важнейшие общегосударственные вопросы. Выбирали князей и ханов. Последний курултай в Казанском ханстве состоялся в 1551 году накануне ликвидации его независимости. Новгородское и Псковское вече также перестали существовать в те же годы, когда эти земли были силой присоединены к Московскому государству. Самодержавная власть, особенно Соборным уложением 1649 года, узаконила крепостное право, оказавшее пагубное влияние на экономическое и духовное развитие страны. Оно способствовало внедрению рабского образа жизни, рабского мышления, даже выработке рабского языка. В России того времени, как образно выразился декабрист Н. И. Тургенев, "ни мысль, ни речь не свободны"¹.

¹ Кочергина И. В. Программа решения крестьянского вопроса в книге декабриста Н. И. Тургенева "Россия и русские" // Вестник Московского университета. 1992. № 5. С. 45.

Второй период рассматриваемой темы характеризуется возникновением движения за искоренение рабства, каким являлось крепостное право, и учреждением в стране народовластия. Участие в нем стало делом чести каждого патриота России.

Первостепенное внимание уделялось обоснованию исторических корней народной свободы, выявлению причин ее замены крепостным рабством и исторического отставания России от других стран. Резко возрос интерес к истории. Появилась потребность в историческом осмыслении пройденного народом пути. Удовлетворением этой потребности стало появление "Истории государства российского" Н. М. Карамзина, а в последующем и многих других исторических трудов. "Устремляя взгляд назад, мы, как Янус, смотрим вперед", — писал П. Я. Чаадаев². Он в своих "Философических письмах" вскрыл все язвы и пороки самодержавного строя. Историей интересовались не только профессионалы, но и многие россияне, для кого не была безразлична судьба родной страны, в том числе писатели и поэты. Тогда поэт в России был больше, чем поэт. Именно таким был А.С. Пушкин. Он в своих "Заметках по русской истории" писал: "Политическая наша свобода неразлучна с освобождением крестьян". Великий поэт мечтал увидеть обломки самовластия, на смену которому, по его глубокому убеждению, должна прийти свобода.

Н. В. Гоголь представлял Россию в образе птицы-тройки, мчащейся впереди всех, которой уступают дорогу другие народы и другие государства. Разумеется, это было ничем иным, как его искреннее желание. Реальная же Россия черепашьими шагами плелась позади всей Европы, донашивая, как выражался Герцен, "недоношенные европейские шляпы". Стране нужны были глубокие реформы.

Планов и проектов ее преобразования было достаточно много. Благо в России светлых голов было немало. Именно благодаря их усилиям в страну проникали конституционные идеи. В этом контексте можно назвать "Конституцию" Никиты Муравьева и "Русскую правду" Павла Пестеля, в которые была заложена идея представительной власти. Однако нереальность конституционных проектов декабристов, их обреченность для многих были очевидны уже тогда. Не случайно П. Я. Чаадаев, который сам был близок к декабристам, оценил восстание 14 декабря 1825 года как попытку 100 прапорщиков перевернуть всю Россию.

Наиболее приемлемыми для страны были проекты реформ близкого советника императора Александра I М. М. Сперанского, предусматривавшие разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Предполагалось уже в 1810 году провести выборы в Государственную думу. "Если бог благословит, — писал он, — то к 1811 году, к концу десятилетия настоящего царствования, Россия воспримет новое бытие и совершенно во всех частях преобразуется, если не встретится каких-либо непреодолимых препятствий". Между тем эти "непреодолимые препятствия" имелись в господствующих кругах. И самым главным из них была самодержавная монархия. Вовсе не случайно вскоре в результате дворцовых интриг Сперанский был уволен и сослан. Новый монарх Александр II считал, что России нельзя давать конституцию, поскольку она тогда обязательно развалится. Александр III, по

² Чаадаев П. Я. Статьи и письма. М. 1989. С. 8.

словам К.П. Победоносцева, веровал "в непоколебимое значение власти самодержавной в России"³.

Однако реформаторы, начиная со Сперанского и кончая Столыпиным, рассчитывали на добрую волю монархов, верили в их готовность пойти на аграрную реформу и введение народного представительства.

60—70-е годы XIX столетия вошли в историю как время великих реформ. Однако их величие относительно. Ибо они, во-первых, были вынужденными, во-вторых, половинчатыми и мало кого устраивали. Реформа 18 февраля 1861 года, отменившая крепостное право, как образно выразился Некрасов, "ударил одним концом по барину, другим — по мужику". По барину, потому что лишила его неограниченной власти над крестьянином, по мужику, потому что он лишился части той земли, которой пользовался, находясь в крепостном состоянии, и сохранились многочисленные феодальные повинности. К тому же он оставался запертым в общине и не имел права выходить из нее. Реформа, которую начал проводить П. А. Столыпин через 45 лет, нужна была еще тогда. Земская и судебная реформы 1864 года, равно как и городская реформа, были столь же половинчатыми. Земствам и городским думам было запрещено вторгаться в политику и их деятельность, также как и деятельность судебных органов оставалась под контролем царской власти.

В начале XX столетия конституционные идеи стучались во все окна и двери России. Массовыми тиражами распространялись брошюры, в которых в доступной форме разъяснялись основы народовластия и парламентаризма. Большую активность проявили "Союз земцев-конституционалистов" и "Союз освобождения", пытавшиеся заставить царя даровать стране конституцию. В 1904 году "освобожденцы" организовали банкетную кампанию. Поскольку политические собрания были запрещены, постольку общественность собиралась для обсуждения политических вопросов под видом банкетов.

В ходе банкетной кампании состоялось 120 банкетов в 34 городах страны. На них выносились резолюции с требованием конституции, предоставления народу гражданских свобод, создания правительства, ответственного перед народным представительством. Состоявшийся 6—9 ноября 1904 года земский съезд высказался за введение в России не законосовещательного, а законодательного представительства.

14 декабря самодержавие дало ответ на решения земского съезда и банкетную кампанию. В тот день в "Правительственном вестнике" появилось сразу два документа: "Указ сенату" и "Правительственное сообщение". В первом из них говорилось о "непременном сохранении незыблемых основ законов империи" и содержалось обещание соблюдения законности, обеспечения судам необходимой самостоятельности, устранения только "излишних стеснений" печатного слова и сохранения лишь тех ограничений "иностранцев", которые вызываются интересами государства и являются пользою "русского народа". Второй документ резко критиковал собрания банкетной кампании, называя их "шумными сборищами" и "скопищем". В них об их организаторах говорилось: "Эти лица, ослепленные обманчивыми признаками тех благ, которые они ожидают от коренного изменения веками освященных устоев государ-

³ Ольденбург С. С. Царствование Николая II. СПб. 1991. С. 19.

ственной жизни, действуют во вред России и выражают мнение, чуждое русскому народу, верному исконным основам существующего государственного строя" ⁴. Монархия оказалась не в состоянии прочесть знамение времени и тем более идти ему навстречу.

Стало совершенно ясно, что без революционного оплодотворения невозможны ни конституция, ни народовластие.

Минувший год был ознаменован столетием начала первой русской революции. Однако оно прошло мимо внимания общественности. С чем это связано? Возможно, с боязнью революций.

Возникает вопрос: а нужно ли бояться революций? Разумеется, нужно, но не тех, кои свершились, а тех, кои могут нагрянуть. А свершившиеся революции нужно изучать с тем, чтобы извлекать из них уроки, с тем, чтобы не допустить их в будущем. Было бы неправильно говорить, что они до сих пор не изучались. Изучались. По их истории написаны сотни томов, тысячи книг. Однако они изучались не для того, чтобы не допустить их в будущем, а, наоборот, для распространения их опыта на другие страны. Достаточно вспомнить ленинскую постановку вопроса об опыте Октябрьской революции в широком и узком смысле. Ленин писал: "Русский образец показывает всем странам кое-что, и весьма существенное, из их неизбежного и недалекого будущего" ⁵. С этих позиций преподавалась история революции в курсе Истории КПСС. С этих же позиций изучался и еврокоммунизм в курсе научного коммунизма.

Говорят, что история не имеет сослагательного наклонения. Это действительно так. Ведь говорят, что даже боги не могут сделать бывшее не бывшим. Однако наука история должна иметь, и имеет, сослагательное наклонение, ибо иногда именно в несостоявшихся вариантах может заключаться главный урок истории.

С этой точки зрения наибольший, на мой взгляд, интерес представляет революция 1905—1907 гг. Грянул гром революции 1905 года. Кровавые события 9 января, связанные с расстрелом мирной революции трудящихся в столице, известили о ее начале. Говорят, пока гром не грянет, мужик не перекрестится. Перекрестился царь или нет, — это неизвестно. Однако перепуган был он основательно. Его Манифест от 17 октября и указ об учреждении Государственной думы является продуктом его страха перед революцией.

Появление Государственной думы в общественной жизни страны, несмотря на то, что царь называл ее своим врагом, а его сановники — "собранием дикарей", "сборищем революционеров" и "подонков интеллигенции", стало главным событием общественной жизни. Вовсе не случайно, что ее критиковали и слева, и справа. И власть, и общественность, в том числе и татарская.

Точную и яркую характеристику Думе дал Г. Тукай. В стихотворении "Государственной Думе", написанном после разгона первой Думы, он подверг ее критике за то, что она не сама разогнала тех, кто ее разогнал, за то, что не смогла дать землю крестьянам и свободу народу. У него есть такие трудно переводимые на русский

⁴ См. Шацилло К. Ф. Конституционное движение накануне первой русской революции // Вопросы истории. 1986. № 5. С. 103—109.

⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 41. С. 3.

язык строки, как "Ник бик тиз бетген син, Дума, ник жир-ирек алмадың"; "Ник бик яшьләй картайдың соң, ник мәңгегә калмадың?"; "Ник безне кызганмадың соң, коллыктан коткармадың?"; "Залим башлыкларны тотып, ник йөрәген ярмадың?"; "Ник куылдың син үзең соң, ник кумадың үзләрен?"; "Ник баш бөктең залимнәргә, ник тыңладың сүзләрен?" Да, прав был Тукай, Дума была слаба, нерешительна и каждый раз позволяла разгонять ее. Но, спрашивается, могла ли тогда в стране, где, как писал Н. Г. Чернышевский, "сверху до низу" все рабы, появиться смелая и решительная, способная превратиться в Учредительное собрание, Дума? Разумеется, нет. Каков народ, — такая Дума. Не было Думы, способной защитить народ, но и не было народа, способного защитить ее саму.

И, тем не менее, все четыре состава Думы, несмотря на урезанный характер их прав, слабость и недостатки, стали важной вехой в становлении российского парламентаризма. Выборы в Думу способствовали постепенному изживанию монархических иллюзий, складыванию в России многопартийной системы и других элементов гражданского общества. В предвыборных кампаниях и ходе работы самой Думы оттачивались такие важные вопросы, как аграрный, национальный, однопалатная парламентская система, ответственное перед парламентом правительство, всеобщие, прямые и тайные выборы, равноправие всех граждан без различия национальности и вероисповедания, обязательное всеобщее бесплатное начальное образование и др. Благодаря демократической прессе они становились достоянием общественности и подвергались публичному обсуждению.

В немалой мере под влиянием думских кампаний, общественного обсуждения проблем народного представительства активизировали свою деятельность городские думы. Они также стали школой парламентаризма, в том числе и для татарского населения. "Казанский биржевой листок" писал: "Один татарин как общественный деятель стоит троих русских" и далее: "невероятно, но факт, в Казанской городской думе татары, несмотря на свою малочисленность, представляли грозную силу, во многих случаях вопросы решались сообразно их желаниям, против желания остального состава думы". Разумеется, в этих словах немало преувеличения, но несомненно, что местные думы, равно как и Государственная дума Российской империи, так или иначе, стали важным показателем становления в стране гражданского общества.

История, начиная с 1907 года, т.е. с завершения революции, до 1917 года отпустила монархии 10 лет времени для осмысления ее итогов. Однако царь никаких выводов для себя не сделал. Он, в беседе с С. Ю. Витте, говорил так, что будто бы этой революции и вовсе не было и что теперь все благополучно. Витте пребывание Николая II на троне считал несчастьем для страны. Он, подводя итог своему многолетнему общению с царем, в том числе и в качестве Председателя Совета министров в бурные 1905—1906 годы, указывал на бессистемность его политики и вообще отсутствие всякой политической линии. К тому же царь, по его словам, был мелочен, никому не доверял и составлял мнение о людях исходя лишь из всяких сплетен. И самое главное в том, что, в конечном счете, он оказался не в состоянии понять, что в стране складываются элементы гражданского общества и что это необратимое знамение времени.

Самодержавная власть рубила сук, на котором сидела. Между тем императора призывали "забежать вперед", дав революционной волне "выход"⁶. Однако, вместо того, чтобы идти навстречу знамениям времени, самодержавная власть развернула гонения на политические партии, профсоюзы, демократическую печать, разгоняла один состав Думы за другим, беспощадно подавляла крестьянские выступления, устроила кровавую резню на золотых приисках Лены. В стране свирепствовали военно-полевые суды.

Систематический характер приобрели гонения на евреев, на мусульман. Российские мусульмане и, прежде всего, татары обвинялись в панисламизме. В 1911 году жандармерия составила список 28 видных панисламистов. В различных регионах страны обозначались точки, якобы являвшиеся очагами панисламизма. Среди них особое место занимала Казань, ставшая символом национальной идеи, целью которой, как указывалось в депеше Казанского жандармского управления 9 августа 1909 года в департамент полиции, являлось "объединение всех мусульман и создание единого мусульманского государства". А в одной справке 1911 года говорилось: "Национальное объединение в целях создания автономного татарского управления, видимо, пускает глубокие корни и захватывает весь интерес в интеллигентной части мусульман...". Систематический характер приобрело наступление на демократическую прессу. Особым нападкам подвергалась газета "Вақыт", издававшаяся в Оренбурге. Всероссийскую огласку получили погром Иж-Бубинского медресе в Сарапульском уезде Вятской губернии и суд над его руководителями — братьями Габдуллой и Губайдуллой Бубинскими. Правительственная линия в национальном вопросе, по авторитетному мнению современников, — "капитальнейшая ошибка, долженствующая привести к роковым последствиям"⁷.

Период с 1907 по 1917 год, прежде всего по вине монарха, а также в силу слабости оппозиции, стал для России временем упущенных возможностей. Монархия оказалась не в состоянии понять, что демократическим преобразованиям и становлению подлинного народовластия нет альтернативы, кроме революции. А она надвигалась, и это хорошо понимали многие общественные деятели. Московский городской голова князь В. И. Голицын в 1910 году писал в своем дневнике: "Для меня не подлежит никакому сомнению близкое наступление революции".

В переломные моменты истории резко возрастает роль выдающейся личности. Многие приближенные царя мечтали о том, чтобы на исторической арене появился монарх типа Петра I. Однако России суждено было иное. Вместо великого монарха, коим не смог стать Николай II, на исторической арене возник великий революционер, появление которого для многих, как писал американский журналист Альберт Рис Вильямс, было воспринято "как гром среди ясного неба, как какое-то наважде-

⁶ См. подробнее Кропоткин Г. М. Правящая бюрократия и "новый строй" российской государственности после Манифеста 17 октября 1905 года // Отечественная история. 2006. № 1. С. 24—42.

⁷ С. Ю. Витте на страницах дневника И. И. Толстого (1906—1915) // Отечественная история. 1992. № 3. С. 120.

ние"⁸. Разумеется, это был Ленин, обладавший в отличие от Николая II непревзойденной политической волей и огромным даром предвидения. Троцкий писал, что если бы не было Ленина, не было бы и Октябрьской революции.

В нашу задачу не входит оценка Октября 1917 года. Это особая тема. В данном контексте достаточно констатировать, что Октябрьская революция 1917 года направила страну по другому руслу развития. Сошла со сцены Государственная дума, ушли в небытие местные думы. Вместо них утвердилась власть Советов.

К сожалению, в настоящее время наблюдается тенденция отрицания всего советского периода истории. Бесспорно, что в этой истории было немало негатива. Об этом достаточно много написано, останавливаться на них я не буду. Наоборот, хочу отметить некоторые положительные достижения этого периода, связанные с национальной проблематикой. Если бы советский строй не реализовал национальный фактор, если бы не были созданы республики, составившие СССР, то не было бы и сегодняшних независимых государств. Сохранялось бы единое имперское пространство, и распускать было бы нечего.

С этих же позиций необходимо оценить и появление Татарской республики. Если бы в 1920 году она не была провозглашена, то не было бы и Декларации о государственном суверенитете 30 августа 1990 года. Нечего было бы суверенизировать.

Советский период нашей истории позволил накопить и определенный опыт парламентаризма. Съезды Советов СССР и республик, избираемые на них центральные исполнительные комитеты, а с 1937 года — Верховные Советы СССР и республик, избираемые на них президиумы, местные Советы, хотя и находились под жестким контролем партийных органов, являлись, тем не менее, школой парламентаризма. Это в полной мере относится и к Татарской республике, где советская работа во все времена находилась на должном уровне. Тысячи людей, избравшиеся депутатами высших и местных Советов, многочисленные работники советских учреждений были гордостью республики. Советы пользовались заслуженным авторитетом народа. И вовсе не случайно одним из первых лозунгов в начале перестройки был лозунг "Вся власть Советам".

Однако начало подлинному парламентаризму в стране положила отмена шестой статьи Конституции СССР в марте 1990 года.

Поскольку вопросы развития парламентаризма были основательно освещены на республиканской научно-практической конференции 4 апреля 2005 года и особенно в приветствии Президента Шаймиева М. Ш., в докладе Председателя Государственного Совета Мухаметшина Ф. Х., я остановлюсь лишь на некоторых вопросах, связанных с ролью Татарстана, его парламента и других властных структур в демократическом и федеративном развитии России.

⁸ Вильямс Альберт Рис. О Ленине и Октябрьской революции. — М. 1960. С. 65. Этот современник и очевидец революционных перемен в стране писал: "Для мистически настроенных умов Ленин — великий "монголо-славянин", упоминавшийся в том довольно странном пророчестве, которое появилось еще до войны. "Я вижу, — гласило это пророчество, — всю Европу, залитую кровью и озаренную пожарами. Но около 1915 года на севере появится доселе неизвестная личность, которая станет впоследствии всемирно известной. Этот человек без военного образования, писатель или журналист, но до 1925 года в его руках будет находиться большая часть Европы".

В результате демократических выборов в Верховный Совет ТАССР, проведенных в марте 1990 года, возник парламент, сосредоточивший в себе депутатов различных политических взглядов и по сути своей превратившийся в школу политического диалога и компромиссов, взаимопонимания и толерантности. Именно этот состав Верховного Совета принял 30 августа 1990 года Декларацию о государственном суверенитете ТАССР. Велика заслуга во всем этом Минтимера Шариповича Шаймиева, являвшегося Председателем Верховного Совета Республики. Не просто было ему через многочисленные согласительные процедуры провести политически и юридически четко выверенную Декларацию, ставшую основой межнационального и гражданского согласия в республике, и отстоять ее перед руководством Союза ССР и России. Несомненны также заслуги и Председателя Государственного Совета Фариды Хайрулловича Мухаметшина, особенно в проведении референдума 21 марта 1992 года. Тогда, несмотря на запретительные меры российских прокуроров, 64,4 процента избирателей республики проголосовали за суверенный статус Татарстана.

Принципиальной была позиция Татарстана и в отношении Федеративного договора. Руководство республики заявило, что Татарстан не будет его подписывать, ибо считало его нежизнеспособным. Так оно и случилось. Федеративный договор канул в Лету. Его как будто и не было.

Татарстан в те годы стал эталоном твердости в отстаивании своей правоты. Вовсе не случайно его называли гордой республикой. Его примеру следовали другие. И он стал пионером федеративного развития России. Наша маленькая, но гордая республика смогла перевести страну с унитарных рельсов на рельсы федеративного развития.

Государственный секретарь Российской Федерации того времени Г. Э. Бурбулис 4 августа 1992 года в присутствии В. Н. Лихачева и И. Р. Тагирова произнес в Московском кремле следующие слова: "За год переговоров с Татарстаном мы очень сильно изменились и теперь считаем, что Россия должна быть асимметричной федерацией с элементами конфедерации".

Подписание двухстороннего договора между Россией и Татарстаном 15 февраля 1994 года явилось подведением итогов переговорного процесса. Договор стал примером того, как должны решаться спорные вопросы взаимоотношений между федеральным центром и национальным регионом. Не случайно во время переговоров в Рамбуйе по вопросу о статусе сербской провинции Косово на столе его участников лежал этот исторический документ.

Этот договор был высоко оценен Б. Н. Ельциным как сразу после его подписания, так и в последующем. В телевизионном интервью в день своего 75-летия с особым ударением на имени Президента Татарстана он подчеркнул, что его взаимоотношения с Минтимером Шариповичем Шаймиевым спасли Россию от развала.

Столь же высокую оценку дал Шаймиеву и нынешний Президент России В. В. Путин, назвав его одним из основателей современной Российской Федерации.

Однако история, как говорил Н. Г. Чернышевский, — не тротуар Невского проспекта. Она ухабиста и извилиста. Встречаются труднопреодолимые высоты. И их приходится обходить. Приходится и отступать. И Татарстан не только идет вперед, но и отступает, поскольку от демократических достижений отступает Россия. Про-

курорские протесты на Конституцию и законы Татарстана, бесконечные судебные процессы, создание единой вертикали власти — это не только ущемление суверенных прав Татарстана, но одновременно и отступление от демократических принципов, откат от федерализма к унитаризму.

Сегодня еще невозможно со всей уверенностью утверждать, что парламентаризм в России и Татарстане состоялся и что не может быть отката от достигнутых демократических завоеваний. Иногда говорят, что Россия распадается. Однако распадается не Россия, а старые представления о ней. В ней четко обозначились контуры демократического развития, каркасы гражданского общества. Это, несомненно, знамение времени. В то же время сохранились и имперские традиции, развиваются унитаристские тенденции. Страна находится на перепутье. Вопрос о том, по какому пути она пойдет, во многом зависит от того, сможет ли руководство страны правильно прочесть знамения времени и окажется ли оно в состоянии пойти им навстречу.

В стране есть все для того, чтобы она стала процветающей демократической федерацией: мощный научно-технический потенциал, огромные сырьевые ресурсы, талантливый и трудолюбивый народ и громадный опыт народовластия и парламентаризма. Важно не опоздать с реализацией этих возможностей, ибо история не щадит опоздавших.



В. Ю. Зорин,
заместитель Полномочного
представителя Президента Российской
Федерации в Приволжском федеральном
округе, доктор политических наук

ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО

Уважаемые друзья! Действительно, наша конференция — это важное, интересное событие. Республика Татарстан всегда находится в гуще всех главных событий в стране, и, наверное, говорить о современной истории и о современном парламентаризме сложно, да и невозможно, не изучая не только федеральный опыт, но и опыт субъектов Федерации, и в первом ряду здесь опыт деятельности законодателей Республики Татарстан.

Только что прозвучало очень интересное выступление нашего уважаемого академика Тагирова Индуса Ризаковича. Этот доклад относится к числу тех, которые нужно осмыслить, обдумать, потому что здесь заложено очень много интересных мыслей. Но мне особенно понравилась оптимистическая нота, заключительная нота, нашего уважаемого докладчика, который сказал, что у нас разваливается не Россия, может, кто-то этого и хотел бы, а разваливается представление о России. Действительно, мы живем в период обновления, и важным этапом этого обновления был, конечно, Манифест императора Николая II от 20 февраля 1906 года, которым было установлено, что "со времени созыва Государственного совета и Государственной думы закон не может воспринять силы без одобрения Совета и Думы". С этого момента, можно считать, началась эпоха представительной власти, российского парламентаризма. Ровно сто лет назад.

Государственная дума избиралась непрямыми выборами по куриям. Государственный совет — верхняя палата первого российского парламента — формировался по смешанному принципу. Половина его членов назначалась царем. Другая половина

членов Госсовета избиралась частично по территориальному, частично по сословно-корпоративному принципу.

Государственный совет и Государственная дума ежегодно созывались и распускались императорскими указами, самостоятельно проверяли полномочия своих членов, одно и то же лицо не могло одновременно быть членом Государственного совета и Государственной думы и т.д.

Уже тогда, в начале двадцатого века, российский парламент вполне соответствовал европейским стандартам. Об этом говорят все те, кто занимается сравнительным анализом политических систем России и зарубежных стран. Вот свидетельство того, что парламенты мира, сами в подавляющем большинстве двухпалатные, отнеслись к двухпалатной структуре молодого русского представительного органа как к чему-то само собой разумеющемуся.

Приглашение, направленное Государственному совету и Государственной думе организаторами Межпарламентского съезда в Лондоне: "Имеем честь пригласить членов Совета Российской Империи как верхней палаты законодательного органа России принять участие в конференции. Это приглашение соответствует тем приглашениям, которые мы разослали Сенатам всех других парламентских стран... Учитывая изложенное, мы бы хотели, чтобы Вы пришли к согласию с Вашими коллегами из Думы, которые в настоящий момент как раз и заняты тем, что формируют российскую группу. Мы будем счастливы принять членов этой группы в Лондоне со всей симпатией, которую внушает ныне развитие парламентаризма в России". Замечу лишь, что Государственный секретарь зачитывал это приглашение на заседании Государственного совета во французском оригинале. Перевода никому не потребовалось.

Собственно, законодательной продукцией, одобренной первой Думой и поддержанной Государственным советом, стал закон об ассигновании средств на помощь голодающим — первый в истории России законодательный акт, принятый через парламентскую процедуру.

В историографии Думы есть еще очень много интересных, порой драматических страниц. И эту чрезвычайно важную тему можно, на мой взгляд, продолжить в рамках одной из заявленных секций конференции, а именно, секции первой: "Становление института парламентаризма и народовластия в истории российской государственности".

В настоящий момент я бы хотел остановиться на ключевых вопросах общественно-политической жизни, без участия парламента в которых ни о каком развитии и совершенствовании демократических традиций в нашей стране говорить не приходится.

Безусловно, речь пойдет об оценках и основных подходах, которые в целом соответствуют курсу Президента Российской Федерации В. В. Путина.

Более пяти лет назад началась работа по восстановлению, не побоюсь этого сказать, территориальной и правовой целостности Российской Федерации. Благодаря совместной кропотливой работе федеральных и региональных органов государственной законодательной и исполнительной власти эту работу удалось в основном

¹ См. Государственный совет. Стенографические отчеты. СПб. 1907.

завершить. И активное участие в этом принимала наша представительная власть — Совет Федерации и Государственная Дума.

Кризис, когда страна была на грани потери государственного суверенитета, преодолен. И сейчас страна вновь на пороге перемен, когда от "диктатуры закона", тезиса, объявленного Президентом России в период стабилизации ситуации, мы переходим к политике развития. Мы делаем шаги по возвращению реального смысла слова "демократия" всем демократическим институтам.

И здесь основные направления в укреплении, конечно же, структур гражданского общества. Прежде всего, партий, как инструментов гражданского общества, и их участие в политической жизни и во власти, саморегулируемых и некоммерческих организаций самого разного типа, а также органов местного самоуправления.

Наряду с обеспечением конституционного принципа единства исполнительной власти теперь процедура наделения полномочиями губернаторов предусматривает согласование их кандидатур с законодательным органом. Таким образом, роль парламентской части демократического механизма, роль политических партий радикально возрастает. По новому закону инициативы партий в формировании местной исполнительной власти будут нарастать. Партия, победившая на региональных выборах, сегодня может рекомендовать главу исполнительной власти.

Переход на смешанную систему выборов в регионах, на пропорциональную систему выборов в Государственной Думе также радикально повышает роль партий в политической системе.

12 марта т.г. впервые в трех субъектах Федерации нашего округа прошли выборы по смешанной системе. В целом в законодательные органы субъектов Федерации избрано шесть партий (на выборах 1999 года их было сорок три). В Нижегородской, Кировской и Оренбургской областях большинство в Законодательных собраниях получили представители "Единой России".

Как однажды заметил С. М. Шахрай, демократия в России стоит на трех основаниях: федерализме, рынке и частной собственности, а также на местном самоуправлении. В реформе местного самоуправления установлен переходный период, в течение которого регионы расширяют эту базу самоорганизации общества. Так, в пределах нашего округа к реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" с 2006 года приступили в полном объеме шесть регионов из четырнадцати. Это Чувашская Республика, Республика Мордовия, Пермский край, Кировская, Пензенская, Самарская и Ульяновская области. До 2009 года и другие субъекты Федерации в пределах округа реализуют указанный закон в полном объеме.

Развивающимся российским традициям демократии еще предстоит доказывать свою эффективность, ведь устойчивость общества напрямую зависит от того, насколько серьезно удастся организовать законотворчество как на федеральном, так и региональном уровнях.

Национальные проекты, реализация которых начата в регионах, — это своего рода целеуказание и, одновременно, инструмент. Как отметил первый вице-премьер Д. А. Медведев на заседании окружного Совета при Полномочном представителе Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе в Саранске

14 марта т.г., "это индикаторы, показывающие те сферы жизни, в которых у нас существуют наиболее серьезные проблемы и где мы должны сконцентрировать все наши усилия".

То, что национальные приоритетные проекты построены по принципу проектного управления с помощью специально созданной структуры на основе сквозного планирования, требует особого внимания к отчетности и контролю за ходом их реализации. Особого внимания заслуживают вопросы парламентского контроля за тем, как поступают и расходуются на территории субъектов финансовые средства, а также своевременность принятия региональных законов по всем четырем проектам.

В завершение моего выступления хочу сказать, что полностью поддерживаю слова Президента Татарстана М. Ш. Шаймиева, произнесенные 3 марта т.г. в послании Государственному Совету о том, что "в год 100-летия Государственной думы опыт становления и развития парламентаризма в России и Татарстане должен стать объектом пристального внимания ученых, специалистов, средств массовой информации, широкой общественности". Надеюсь, что сегодняшний разговор станет органичным продолжением всех мероприятий, которые проводятся на федеральном и региональном уровнях.

Большое спасибо Пехтину Владимиру Алексеевичу за огромную работу по организации празднования 100-летия нашего парламентаризма. Хочу пожелать всем участникам конференции плодотворной работы и внести одно предложение: включить в календарь памятных дат День парламентаризма в России, который можно было бы отмечать ежегодно. Не как помпезное шоу, а как день анализа сделанного, планов на развитие демократии в нашей стране, которая без развитого парламентаризма не имеет будущего.



Ю. А. Минаков,
Председатель Государственного
Собрания Республики Марий Эл,
доктор технических наук,
академик, профессор

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В РЕСПУБЛИКЕ МАРИЙ ЭЛ. ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ. ЭФФЕКТИВНОСТЬ. НАДЕЖНОСТЬ.

В преддверии такого знакового события, как 100-летие парламентаризма в России, мы обращаемся и к истокам парламентской деятельности каждого субъекта Российской Федерации.

Россия — единая, а единое государство сильно общностью интересов федеральной и региональной составляющих. И в этой связи формирование единой стройной российской правовой системы, цельного и стабильного эффективного системного национального законодательства, обеспечивающего реализацию национальных приоритетов, является особо актуальным, так как эффективным государство не может быть без эффективного законодательства. Действительно, завершен исторический период фрагментарного законотворческого процесса, присутствовавший на начальном этапе укрепления российской государственности. У России, вступившей в период стабильного развития, появилась возможность перехода от оперативного законодательного реагирования на потребности общества к четкой организации планового законотворческого процесса, к реализации программы системного развития законодательства. Важной является совместная деятельность законодателей России, системным звеном которой являются и законодатели субъектов Российской Федерации, так как мы вместе ответственны за нашу страну.

Национальная государственность марийского народа имеет богатую историю, как неотъемлемая и составная часть истории многонациональной России.

Республика Марий Эл, образованная 4 ноября 1920 года как Марийская Автономная область и преобразованная в 1937 году в Марийскую Автономную Советскую Социалистическую Республику, ведет отсчет деятельности Верховного Совета с 26 июля 1938 года — начала работы первой сессии первого созыва. До 1938 года функции высшего законодательного органа государственной власти исполнял Съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов.

Работа каждого из двенадцати созывов Верховного Совета имела свои традиции, свои особенности. Но главным в ней были вертикаль законодательной и представительной власти, законодательное обеспечение социально-экономического, культурного и духовного развития республики.

История законодательной власти — это прямое отражение того большого пути, который прошла наша республика в составе Российской Федерации.

Вот его хронология:

1937 год — принятие первой Конституции Марийской АССР;

1938 год — первые выборы 93 депутатов Верховного Совета; в списке депутатов под номером один — Иосиф Виссарионович Сталин, под номером два — Вячеслав Михайлович Молотов, а далее — 91 имя лучших представителей нашей республики; первым Председателем Верховного Совета Марийской АССР был избран Роман Михайлович Мамаев, второй секретарь Марийского обкома ВКП (б);

1978 год — принятие второй Конституции Марийской АССР;

1990 год — выборы народных депутатов Марийской АССР XII созыва на альтернативной основе, — 86% депутатов избрано впервые;

1991 год — утверждение поста Президента Марийской АССР.

1991—1992 годы и особенно 1993-й были для Верховного Совета республики временем серьезных испытаний. На последнем заседании Верховного Совета 19 ноября 1993 года были рассмотрены вопросы реформирования в соответствии с указами Президента России законодательного органа государственной власти республики и органов местного самоуправления.

6 января 1994 года законодательная власть в республике перешла от Верховного Совета к Государственному Собранию как высшему законодательному и представительному органу государственной власти новой формации, которому предстояло решать задачи иного масштаба.

Этим был подведен итог целой эпохи: Советской власти, Советов народных депутатов.

Подробные материалы об этом представлены мною в монографии "Парадигма реорганизации Советов. 10 лет, которые изменили Россию и весь мир".

Год 65-летия Верховного Совета (2003) вошел в историю нашей республики как год оценки 10-летнего этапа законотворческой деятельности после Верховного Совета. На совместном заседании президиумов: Верховного Совета XII созыва и Государственного Собрания III созыва — отмечены подтвержденные десятилетием правомерность и правильность принципов, сформированных и реализованных в переходный период 1993—1994 годов.

Глубокие исследования истории марийского парламентаризма, проводимые Государственным Собранием и Марийским НИИ языка и литературы, позволили объек-

тивно и комплексно оценить деятельность законодательного органа государственной власти Республики Марий Эл и результаты исследований изложить в ряде научных работ и представить в специальной выставке, значительная часть материалов и документов которой представлена впервые. Оформлены портретная- и фотогалереи руководителей законодательного органа. Изданы книга "Высший законодательный и представительный орган государственной власти Марийской АССР — Республики Марий Эл" и сборник "Депутаты Верховного Совета". К 70-летию Верховного Совета готовится выпуск энциклопедии "Депутаты Марий Эл" в 18 томах.

Сегодня депутатский корпус Республики Марий Эл составляют 2043 депутата, в том числе:

52 депутата Госсобрания (26 депутатов, или 50%, избраны по партийным спискам);

1987 депутатов представительных органов местного самоуправления, в числе которых 367 депутатов городских и районных собраний, 1620 депутатов в 156 городских и сельских поселениях;

2 депутата Госдумы и 2 члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В первом созыве Государственного Собрания было 30 депутатов с предоставлением 25% мест (8 депутатов) партиям; второй созыв — 67 депутатов: 50 — от одномандатных округов и 17 — из расчета один депутат от каждого района и города; третий созыв: 67 депутатов-одномандатников.

Главная задача — координация деятельности депутатов всех уровней и направление ее в единое русло интенсификации развития Республики Марий Эл, законодательная гарантия стабильного развития, законодательное обеспечение и реализация национальных приоритетных проектов.

Хорошо понимая, что за нас в нашей республике никто не решит наши проблемы, учитывая, что первичность интересов личности и приоритеты интересов человека определяются целью современного законодательства России, представляется правомерным изменение вектора и переход от вертикали в системе: "власть — народ" к горизонтали доверия: "народ — власть", когда народ доверяет власти, власть доверяет народу.

Итоги последних пяти лет свидетельствуют о результативности совместной работы всех ветвей власти и местного самоуправления Республики Марий Эл на основе третьей, действующей, Конституции 1995 года в режиме конструктивного сотрудничества, подтверждаемой интенсивным социально-экономическим развитием.

Представляется, что при более взвешенном подходе к распределению полномочий, прав и ответственности финансово-экономическое обеспечение должно быть четко распределено по уровням власти, межбюджетные отношения — базироваться на общероссийских стандартах и долгосрочных нормативах.

Законодательство Республики Марий Эл с 2001 года находится в едином федеральном правовом поле, идет процесс совершенствования федерального и республиканского законодательства с тем, чтобы федеральные и региональные законы в динамике соответствовали друг другу по вертикали и по горизонтали, развивая, дополняя и совершенствуя общее законодательство России.

Повышению качества законодательной деятельности и принятию работоспособных законов содействует экспертное сопровождение юридической чистоты проектов законов, достигаемое предварительным их изучением с выдачей заключений Прокуратурой, подразделениями Минюста, Государственной счетной палатой республики, правовыми службами Администрации Президента и Аппарата Государственного Собрания. Резльтирующая всех составляющих этой работы — рассмотрение законопроектов экспертным Советом.

В своей работе мы базируемся на наших предложениях Совету законодателей России, поддержанных Президентом Российской Федерации.

Комплексный анализ состояния действующего законодательства с ежегодным обновлением "Систематизированного перечня действующих законов Республики Марий Эл", выявление проблем, требующих правового регулирования, способствуют плановой программной работе.

Важным направлением дальнейшей деятельности является совершенствование технологии законодательного процесса с созданием четкого алгоритма взаимосвязи в системе: "разработка законопроекта — принятие закона — подзаконные акты — механизм для реализации закона — информационное обеспечение реализации закона — контроль за качественным и надлежащим исполнением закона".

Мониторинг правоприменительной практики для оценки эффективности законов и парламентский контроль являются мерилем законодательства и оценки его качества.

В этой связи важный аспект — совершенствование организации работы по реализации принятых законов, в том числе в сфере подзаконного нормативно-правового регулирования, выработка эффективного организационного механизма реализации законов, с тем, чтобы не потерять изначально закладываемую в основу законопроектов идею и не допускать ее деформирования.

Принятие законов как комплексный правовой и социальный процесс имеет большое общественное значение, характер которого зачастую выходит за рамки текущего времени и без надлежащего контроля за чистотой реализации принятых законов может привести к негативным социальным последствиям.

В этой связи еще раз утверждаемся в необходимости и правомерности социальной оценки и долгосрочного прогнозирования последствий принимаемых законов, контроля за влиянием закона на жизнь людей.

Еще более важна персонификация ответственности за неэффективное исполнение законов.

Идет обновление федерального законодательства, и параллельно совершенствуются законы субъектов Российской Федерации, создается правовое государство для конкретного человека.

Этот естественный процесс призван создать оптимальные условия для достижения гармоничного взаимодействия, законодательного обеспечения социально-экономического развития как регионов, так и России в целом, призван улучшить жизнь людей.

Значительная роль в этом принадлежит и институтам законодательного направления: Совету законодателей России и Ассоциации законодателей Приволжского федерального округа.

Новая организация государственного устройства России и значительное изменение функций законодателей после 1993 года — реформирование системы Советов, повлекшее за собой разрушение вертикали законодательно-представительной власти и системы наказов избирателей, сказалось не лучшим образом на жизни общества.

Выходом из этой ситуации явилось утверждение законами на основе программно-целевого метода социально-значимых приоритетов в форме комплексных целевых программ с адресным решением проблем по важным направлениям развития республики, по реализации социально-значимых наказов избирателей через адресную инвестиционную программу, что способствует созданию экономико-правовой системы законодательства.

Системный мониторинг деятельности депутатского корпуса свидетельствует о значительной активизации работы депутатов с избирателями, так как ничто не заменит прямого общения с людьми.

Профессиональный и политический опыт депутатов, высокая ответственность перед избирателями направлены на повышение эффективности и надежности законодательной деятельности, на повышение уровня доверия избирателей к депутатам, на консолидацию всех здоровых сил общества, на решение сложного комплекса проблем. Этому способствует идеология созидания, заложенная в работу Государственного Собрания. Этому способствует и расширение информационного пространства.

Эффективно функционирует в Интернете сайт Государственного Собрания, получила федеральную государственную регистрацию высокая информационная технология — система "Электронная Марий Эл", удостоенная Диплома V Московского международного салона инноваций и инвестиций и Государственной премии Республики Марий Эл.

Государственное Собрание Республики Марий Эл в 2003 году удостоено Почетной Грамоты Совета Федерации, а в 2004 году — премии "Российский Национальный Олимп".

Годы строительства новой России, вместив в себя значительное количество исторических событий, которых с избытком хватило бы и на век, изменили Россию, изменили весь мир, все мировое сообщество.

Мы выстояли в сложные этапы новой Российской истории, на сложнейшем переломном историческом этапе, в переходный временной период: на границе милениумов и перехода из века XX в век XXI, когда усиливаются все явления — как позитивного, так и негативного направлений; при этом обилие негативных значительно превышает не только количество позитивных, но и собственное число в обычные периоды.

И соотношение "Вопрос — ответ" не в пользу последнего: ответов меньше, чем вопросов.

Каким бы политизированным ни был депутатский корпус, а пик политизации пришелся на XII созыв (1990—1993 годы), депутаты всегда поднимались выше партийных, личных и узковедомственных интересов, решая крупный масштабный комплекс проблем и составляющих их задач, принимая согласованные решения во благо нашей республики и России.

Уважаемые участники конференции!

В заключение, естественно, слова благодарности за высокое качество организации нашей актуальной конференции, за традиционно радушный прием и гостеприимство Государственному Совету Республики Татарстан, Вам, уважаемый Фарид Хайруллович.

Всем участникам конференции реальных законотворческих успехов и добрых дел во имя процветания нашей России.

Парламентариям — надлежащего исполнения возложенных на нас избирателями высоких и ответственных депутатских обязанностей.



В. С. Мокрый,
Председатель Комитета Государственной
Думы Федерального Собрания
Российской Федерации по вопросам
местного самоуправления,
доктор юридических наук

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ВЗАИМОСВЯЗЬ И ВЗАИМОУСЛОВЛЕННОСТЬ

100-летие парламентаризма заставляет нас еще и еще раз осмыслить развитие российской государственности. История российского парламентаризма полна драматических событий и вместе с тем весьма поучительна. Я хочу коснуться только одной стороны этой истории. Она состоит в том, что развитие парламентаризма в России неразрывно связано с развитием местного самоуправления и земского движения.

Вклад земского движения в социально-экономическое и политическое развитие России в конце 19-го и в начале 20-го веков чрезвычайно велик и остается до сих пор недооцененным. Достаточно сказать, что именно земские органы фактически создали в России народное образование и народное здравоохранение. Земцы также внесли большой вклад в развитие предпринимательства, кооперации, в особенности в сельскохозяйственном производстве и переработке, в развитие кустарных и ремесленных производств, в развитие земской статистики и кредитно-финансовой системы, продвигали в российскую провинцию передовые достижения науки и промышленного развития для организации хозяйственной деятельности промышленного производства на современном уровне, развитие того, что сегодня принято называть инфраструктурой рыночной экономики.

Лидеры земского движения, среди которых были представители передового дворянства, интеллигенции и иных сословий, постоянно подвигали правящую элиту на путь конституционных преобразований, так как отчетливо понимали, что сдержива-

ние возможностей людей реализовать свои естественные права и свободы неминуемо приведет к революционным потрясениям.

В результате к концу 19-го века основным политическим вопросом стало образование всесословного народного представительства.

Не случайно среди думцев всех четырех созывов лидеры земского движения составляли самую активную, работоспособную и конструктивную часть. Председатели всех четырех Дум были видными деятелями земского движения или обладали опытом работы в земских учреждениях. (Председатель первой Думы Сергей Андреевич Муромцев — бывший член Московского и Тульского земских собраний; председатель второй Думы Федор Александрович Головин — бывший гласный Дмитровского уездного собрания и Московского губернского собрания; председатель третьей Думы Александр Иванович Гучков — бывший гласный Московской городской Думы; председатель четвертой Михаил Владимирович Родзянко — бывший председатель Екатеринбургской губернской земской управы).

Земские деятели возглавляли ведущие думские комиссии.

Именно земцы были основателями первых российских парламентских партий.

Первый председатель Временного Правительства князь Георгий Евгеньевич Львов был активным участником земского движения, был членом Государственной Думы.

Таким образом, история парламентаризма и история местного самоуправления в России, как, впрочем, и в других странах, неразрывно связана.

Не являются исключением и современные отношения между российским парламентом и местным самоуправлением.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации всех четырех созывов последовательно развивает правовое обеспечение и отстаивает конституционное право населения на местное самоуправление.

Прошло более двух лет с начала нового этапа реформы местного самоуправления. За это время проделана значительная работа: сформированы территории и установлены границы муниципальных образований, сформированы органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований. Можно подвести некоторые итоги. Население приняло реформу. В большинстве регионов выборы в органы местного самоуправления состоялись при достаточно высокой активности избирателей. Об этом также свидетельствует то, что во многих случаях граждане активно поддержали реформу, добиваясь через обращения в суд устранения нарушений законодательства, допущенных в регионах (например, в Республике Коми, Ярославской области и в ряде других регионов).

С 1 января 2006 года Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" заработал во всех регионах. При этом субъекты Российской Федерации получили право определить порядок решения вопросов местного значения поселений с учетом уровня социально-экономического развития своих территорий, провести необходимые подготовительные мероприятия и организовать поэтапную реализацию положений Федерального закона до 1 января 2009 года.

Реформа обнажила множество проблем в сфере конституционной ответственности местной власти, возникших еще в 90-е годы, решение которых до сих пор не

считалось приоритетным. Эти проблемы нужно решать, иначе будет невозможным не только продвижение реформы местного самоуправления, но и позитивное социально-экономическое развитие страны.

Почти через 100 лет фактически начала реализовываться мечта земцев о введении местного самоуправления на уровне волостей (сельских административно-территориальных единиц, ставших в годы советской власти сельсоветами, а теперь получивших статус сельских поселений).

Формирование органов публичной власти во всех городах и сельских территориях является важным системным фактором для обеспечения социально-экономического развития Российской Федерации, так как позволит более полно и адекватно учитывать общественные потребности в социальных услугах, повысит заинтересованность власти в развитии территорий.

Сегодня, на мой взгляд, можно с уверенностью утверждать, что есть все основания для того, чтобы реформа местного самоуправления достигла поставленных перед ней целей. И примером, на мой взгляд, может служить последовательная государственная политика в Республике Татарстан, проводимая Президентом республики и Государственным Советом.

Вместе с тем существует ряд концептуальных управленческих, политических и правовых проблем, сдерживающих дальнейшее продвижение реформы.

В первую очередь, это относится к финансовому обеспечению полномочий.

Одной из целей разграничения полномочий было достижение сбалансированности доходов и расходов бюджетов всех уровней. Собственные полномочия по собственным предметам ведения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должны были финансироваться за счет собственных доходов и финансовой помощи из вышестоящих бюджетов с целью выравнивания бюджетной обеспеченности региональных и местных бюджетов, в основном исходя из обеспечения примерного равенства в расчете на душу населения, распределяемых по методикам Минфина. Однако подушевое выравнивание не позволяет обеспечить исполнение собственных полномочий, так как стоимость общественных услуг населению в различных регионах, и даже на территориях одного и того же региона, сильно различается вследствие больших различий уровня социально-экономического развития территорий.

Нестабильность и частые изменения налоговых доходных источников местных бюджетов привели к тому, что органы местного самоуправления не имеют возможности влиять на экономические налоги (налоги от прибыли и от оборота), что лишает их стимулов к принятию мер для социально-экономического развития своих территорий.

Все это привело к еще большей централизации общественных финансов и значительному росту административных издержек на управление сверхцентрализованными бюджетными финансовыми ресурсами.

Сегодня нам нужно более четко сформулировать цели и задачи следующего этапа реформы местного самоуправления, перейти от решения вопросов организационного и правового обеспечения к обеспечению эффективности реализации конституционных обязательств органов местного самоуправления перед населением.

С этой целью должна быть проведена разработка правовых и управленческих решений, закрепляющих включение в обязательном порядке в прогнозы и программы социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации разделов, посвященных развитию муниципального сектора экономики, в целом муниципального образования.

Надо, наконец, признать очевидное еще 100 лет назад для наших предшественников, что альтернативы парламентаризму и местному самоуправлению не существует. Вместе с тем развитием как парламентаризма, так и местного самоуправления надо заниматься системно.



В. В. Шелохаев,
доктор исторических наук,
профессор, Историко-архивный
институт Российского государственного
гуманитарного университета (г. Москва)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В КОНТЕКСТЕ ТРАНСФОРМАЦИЙ НАЧАЛА XX ВЕКА

Сто лет назад, 27 апреля 1906 года, в России начала свою деятельность Государственная дума. По сравнению с ведущими европейскими странами (английский парламент стал функционировать с XIII века, французские Генеральные штаты с XIV века, а в XIX веке парламенты уже существовали почти во всех европейских странах, США и Латинской Америке), первое общенациональное представительство в России возникло гораздо позднее. Это объясняется и особенностями исторического развития страны, и запоздалостью перехода от традиционного общества к гражданскому, от авторитарного режима к правовому государству, и отсутствием на протяжении веков конструктивного баланса между властью и обществом.

Однако важно подчеркнуть, что сама идея народного представительства в России зародилась еще в глубокой древности, являлась одним из системообразующих элементов общественной мысли и политической практики (народные вечевые собрания в Древней Руси, Боярская дума, Земские соборы XVI—XVII веков, теоретические изыскания М. М. Сперанского, декабристов, западников и славянофилов, "конституция" М. Т. Лорис-Меликова, программные документы российских политических партий). По сути, и общественная мысль, и практика решали одну и ту же стратегическую общенациональную задачу: власть и общество, осмысливая вызовы времени, должны были найти разумный компромисс друг с другом, как путем переговорного процесса, так и путем создания приемлемых институциональных структур. К сожалению, конфронтационная составляющая по мере укрепления властной вертикали в

России от века в век набирала силу: великокняжеская власть постепенно отказывалась от традиционных демократических институтов типа народного вече, сузив поле представительства интересов большинства институтами сословно-корпоративного типа (Боярская дума), а затем в конечном счете отказалась от любых форм народного представительства. Перманентное нарастание централистских и бюрократических тенденций, сужение поля демократизма и свертывание демократических институтов, взятие на себя властными структурами функций управления обществом и, следовательно, определение ими вектора исторического развития страны стали доминирующими причинами возникновения системных кризисных ситуаций. Характерно, что каждый раз в условиях наступления "смутных времен" власть, не способная в одиночку справиться с ситуацией, вынуждена была вновь и вновь обращаться за помощью "земли и мира". Так было и в Древней (обращение князей к народному вече) и Московской Руси (созыв Земских соборов), и в централизованном "регулярном" государстве (Уложенная комиссия Екатерины II), и в период первой российской революции 1905—1907 гг. Не случайно в тексте Манифеста 17 октября 1905 года вновь говорилось о "глубоком нестроении народном", чреватом непосредственной угрозой "целостности и единству державы всероссийской". В 1895 году, за десять лет до издания Манифеста 17 октября 1905 года, Николай II отверг идею введения Конституции, назвав ее "бессмысленными мечтаниями", и идею созыва народного представительства. Однако в условиях системного кризиса 1905 года Николай II вынужден был пойти навстречу требованиям общества и согласиться сначала с созывом узкоцензового законосовещательного народного представительства (т.н. "булыгинская дума"), а затем и с созывом законодательного представительства и расширением избирательных прав граждан.

Итак, потребовалось одиннадцать с лишним столетий на то, чтобы выстраданная обществом идея народного представительства стала в России реальностью. После издания Манифеста 17 октября 1905 года и новой редакции Основных законов 23 апреля 1906 года Россия впервые обрела законодательную ветвь власти.

Несмотря на более поздние исторические сроки начала функционирования Государственной думы в России, она, в общем и целом, отразила общемировые трансформационные процессы генезиса и формирования представительных учреждений в условиях переходного периода от традиционного общества к гражданскому, от абсолютизма к правовому государству. В этом смысле российская Государственная дума явилась вполне закономерным результатом пореформенного, модернизационного процесса, который, хотя и с запозданием, решал общецивилизационную задачу вышеобозначенного модернизационного перехода общества в иное качественное состояние. Несмотря на сопротивление традиционных социальных страт (прежде всего поместного дворянства) и традиционных политических элит, модернизация пробила дорогу к демократии и парламентаризму. В ходе пореформенного, модернизационного развития в России зарождались и крепились ростки гражданского общества, продемонстрировавшего стремление и волю в борьбе с абсолютизмом, способность к самоорганизации и отстаиванию в различных формах собственных интересов. Пореформенная модернизация превратила российское общество из объекта воздействия властных элит в реальный субъект политического процесса, способный не только

теоретически генерировать собственные модели переустройства России, но и формировать структуры (местное самоуправление, политические партии), готовые взять на себя ответственность за дальнейшую судьбу страны. Не случайно идея общенационального народного представительства на протяжении сорока лет зрела в земской среде, а затем нашла свое отражение и выражение в программах политических партий. В условиях системного кризиса 1905 года российскому обществу удалось заставить авторитаризм капитулировать и пойти на создание законодательного народного представительства.

Несмотря на попытки власти "сконструировать управляемую" Государственную думу (избирательная система 11 декабря 1905 года и особенно 3 июня 1907 года), ограничить ее права (Положение о Государственной думе 20 февраля 1906 года и Основные законы 23 апреля 1906 года), она представляла собой первый представительный институт общенационального масштаба, отразивший общие закономерности и особенности переходной эпохи. В этом контексте Государственную думу, возникшую в условиях глобальной трансформации начала XX века, также вполне можно охарактеризовать в качестве представительского института власти переходного типа.

Государственная дума России за одиннадцатилетний период своего существования прошла ряд этапов собственной эволюции, которые, с одной стороны, включали в себя изменения избирательной системы, а с другой — совершенствование законодательного процесса. В контексте самотрансформации Государственная дума на всем протяжении своего существования отражала: во-первых, сложносоставную полиэтническую, поликонфессиональную, многопартийную структуру российского общества; во-вторых, положение и интересы старых и новых социальных страт; в-третьих, уровень интеллектуальной зрелости, в том числе и законодательской, политических элит; в-четвертых, политическую культуру российского общества, в частности, его способность к диалогу и компромиссу.

Являясь представительным институтом реформированной политической системы, закрепленной в Основных законах 23 апреля 1906 года, Государственная дума сама стала мощным иницирующим и стимулирующим фактором дальнейшего процесса формирования гражданского общества и правового государства в России, включая, например, и такие его системообразующие составляющие, как новые социальные страты, политические партии, общественное мнение и т.д. Достаточно напомнить, что и в самой Государственной думе активно действовали фракции основных общероссийских и национальных партий, сыгравшие важную роль как в трансляции собственных моделей переустройства России, так и в формировании новых политических элит, включая и региональные, а также общественного сознания и общественного мнения.

Государственная дума в структурированной форме аккумулировала и транслировала интересы как традиционных (крестьянство, дворянство), так и новых (средний класс, рабочие, интеллигенция) социальных страт; традиционных (консерваторы), так и новых (либералы и социалисты) партийных элит, продемонстрировала их обществу в качестве субъекта политического процесса.

За одиннадцать лет существования Государственной думой было принято 3,5

тысячи законов, многие из которых имели для страны судьбоносное значение (реформирование аграрного сектора, создание благоприятных предпосылок и условий для эффективного развития ведущих отраслей экономики, крупного, среднего и мелкого бизнеса, совершенствование кредитной и финансовой системы, налогообложения). Принципиально важную роль играли одобренные Думой законопроекты, направленные на улучшение правового и социального положения российских граждан, развитие образования, науки и культуры, укрепление обороноспособности страны. Можно констатировать, что Государственная дума способствовала продвижению России к реальной демократии и парламентаризму, позитивному изменению духовного, культурного и нравственного климата в стране. Как видим, нет ни одной сферы жизнедеятельности и жизнеобеспечения, которая бы не получила отражения в законотворческой деятельности Государственной думы России.

К сожалению, Государственной думе за столь короткий срок существования не удалось окончательно "засыпать" пропасть между властью и обществом, направить решение веками назревающих между ними конфликтов в конструктивное русло, что позволило бы, в конечном счете, избежать революционного взрыва в феврале 1917 года. Государственная дума до последнего момента пыталась избежать "лобового" конфликта между властью и обществом и предотвратить новую и еще более, чем в 1905 году, кровавую "смуту". В условиях обостряющегося системного кризиса, вызванного Первой мировой войной, Государственная дума в феврале 1917 года не побоялась взять на себя ответственность за исторические судьбы страны. На определенное время Временному комитету Государственной думы удавалось удерживать политическую ситуацию в стране под контролем, сформировать первое демократическое в России правительство, которое осуществляло реальные шаги в деле трансформации ее в самое свободное и демократическое государство в мире.

К сожалению, многогранный опыт деятельности I—IV Государственных дум недостаточно востребован в условиях современной трансформации России. А этот опыт, аккумулированный депутатским корпусом всех четырех составов Думы, весьма поучителен, ибо он отразил в себе методологию развязывания проблемных узлов совместными усилиями представительной и исполнительной ветвей власти. И следует особо подчеркнуть, что коллективный законотворческий опыт депутатского корпуса за одиннадцать лет существования Государственной думы по целому ряду актуальнейших проблем (например, местное самоуправление, социальное законодательство, образование, наука, культура и т.д.) вполне мог бы быть использован и в современной России.

В заключение хочу выразить признательность руководству Государственного Совета Республики Татарстан за приглашение принять участие в Всероссийской научно-практической конференции, которая, уверен, внесет свою определенную лепту в дальнейшее развитие и совершенствование современного российского парламентаризма.



Л. М. Дробижева,
доктор исторических наук, профессор,
руководитель Центра межнациональных
отношений Института социологии
Российской академии наук

СОЦИАЛЬНЫЙ РЕСУРС РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В СЕРЕДИНЕ ПЕРВОГО ДЕСЯТИЛЕТИЯ XXI ВЕКА

Развитие парламентаризма достаточно тесно связано с трансформацией федерализма в постсоветский период. В исторически короткий срок с конца 80-х годов в СССР и затем в новой России федерализм продемонстрировал свой потенциал, сложности реализации, а затем в 2000-е годы и возвращение к имитационным формам. Социологические опросы свидетельствовали о довольно высоком уровне поддержки элементов федерализма. Так, право субъектов федерации распоряжаться природными ресурсами поддерживало до 60—70% населения. И количество людей, разделяющих такое мнение, росло.

Многие исследователи, политики задаются теперь вопросом, почему в период, когда стали приводить конституции и законы республик и областей в соответствие с федеральными, а федерализм стал приобретать имитационные формы, никаких протестных акций не последовало. Мы попытаемся ответить на этот вопрос исходя из изменений, которые произошли в целом в обществе и регионах. Наши выводы строятся на материалах интервью, проведенных с представителями элит российских республик¹ и результатах исследований, полученных ведущими научными центрами, изучающими общественное мнение, — Аналитический центр Юрия Левады (Лева-

¹ К элитам отнесены те, кто принимает решения или влияет на их реализацию. Респонденты были выделены среди тех, кто чаще других назывался опрашиваемыми в ходе массовых опросов, как люди, которые "выражают интересы народа" (130 интервью в 2002 и 2004—2005 гг.).

да-Центр), Фонд "Общественное мнение" (ФОМ), Институт комплексных социальных исследований РАН 2005 г. и др.

Прежде всего, обратим внимание на положение дел в социально-политической сфере. Складывающаяся в России ситуация характеризуется рядом разнонаправленных тенденций, которые позволяют говорить о том, что современное российское общество слабо интегрировано. Для него характерно: размежевание ценностных представлений у населения по оси "отношение к реформам"; возрастание тоски по СССР среди все большей части населения; нарастание прагматизма среди элит, ориентация на короткие политические стратегии, уход от принятия стратегических решений; низкий уровень доверия к институтам власти при относительно высоком уровне доверия к Президенту РФ; продолжающийся процесс рутинизации жизни и массового сознания.

О разнонаправленности тенденций, смешанном характере общества говорят убедительные факты. Одним из индикаторов состояния общественных отношений является ответ людей на вопрос об отношении к реформам. По результатам опросов Левада-Центра в январе-июле 2005 г., за продолжение реформ высказывалось 34—36% опрошенных, за прекращение — 21—24%. Остальные 40—45% — промежуточные (ни за то, ни за другое). 32% респондентов считают, что "дела в нашей стране идут в правильном направлении", 51% — "движутся по неверному пути", 17% затруднились ответить. Исследование, посвященное отношению к собственности, которое проводил Институт комплексных социальных исследований РАН в первой половине 2005 г., позволяет говорить о выделении групп модернизационного направления, так называемых модернистов, и традиционалистов. Модернисты — это те, кто адаптировались к реформам, хотят их продолжения, они за собственность, это люди будущего, их — 20—25%. Против продолжения реформ высказывается около 20%. Остальных можно отнести к представителям "промежуточного" общественного слоя.

Примерно такое же распределение и по отношению к демократизации и федерализации. Считают, что при Путине лучше, чем было при Горбачеве и Ельцине с точки зрения эффективности государственного управления, — 36%, но при этом 49—50% респондентов затрудняется ответить на этот вопрос.

Обратим внимание на возросшую тоску по СССР. По опросам 1990-х гг., было 20—30% людей с таким настроением, сейчас 55—60%. И одновременно большинство населения смирилось с имитационными вариантами демократических форм — выборами губернаторов и президентов республик представительными органами по рекомендации Президента РФ (практически их назначением), созданием местных муниципальных органов, но пока без финансового обеспечения их деятельности, заявлениями о необходимости расширения полномочий губернаторов, но без передачи им функций в решающих областях хозяйственной деятельности (и, прежде всего, в использовании природных ресурсов, без чего становится нереальным пополнение бюджета для расширения производства и улучшения благосостояния населения в регионах).²

² Вестник общественного мнения. 2005. № 4. С. 5, 68, 104.

Государственная Дума у нас есть, но совершенно очевидно, что она не отвечает ожиданиям людей. Опросы Левада-Центра в середине 2005 г. показывают, что только 11% доверяют Совету Федерации и Государственной Думе. Обратим внимание на то, что этот уровень доверия низок не только у людей, которые еле сводят концы с концами, но и у тех, кто материально обеспечен и доволен жизнью. Только четверть последних выражает доверие этим конституционным формам. Похоже, действенность их вызывает у людей глубокое разочарование.

Уровень поддержки президента достаточно высок, даже после Беслана и монетизации. По оценкам разных социологических центров, — 39—57%. Но значительно меньшее число респондентов считает, что президент решил задачи по росту экономики и уровня жизни. Лишь 10—15% полагает, что удастся решать чеченскую проблему. Очевидно, происходит процесс, который можно охарактеризовать, как готовность к восприятию имитационных символических форм. Не видно функционирования современного гражданского общества в широких масштабах. Это означает, что в ближайшее время мы будем жить в обществе в значительной мере чисто прагматическом, расстающимся с иллюзиями, навеянными романтизмом "перестройки".

На протяжении 1990-х и в 2002—2005 гг. я брала интервью у представителей элитных групп в республиках и областях Российской Федерации. Глубинные интервью показывают, что среди людей без четких мнений чаще всего встречаются прагматики, живущие интересами одного дня. Некоторые социологи оценивают уход таких людей в повседневные проблемы как обычное явление нормального общества. Но очевидно, что для тех, про кого простые люди думают, что они "выражают их надежды и чаяния"³, влияют на положение в стране, такие настроения не должны быть характерными. Им приходится принимать жизненно важные для многих решения, что не может оцениваться как обыденная повседневность.

Это дает основание предположить: в ближайшее время мы будем, видимо, очень сильно зависеть от тех процессов, которые происходят спонтанно. Так, реакция на монетизацию, по оценке специалистов, была в начале стихийная⁴, только потом она была подхвачена партийными структурами. Доля участия в протестных акциях была очень мала — 0,5%. Важно, что в них участвовало не только старшее поколение, но и молодые люди 25—40 лет, то есть перспективная группа с точки зрения потенциала будущего. И были они в основном из регионов. Протесты дали результат, остановили процесс бездумной монетизации, заставили пересмотреть многое в ее реализации. По данным Левада-Центра, 41% населения поддерживали протестующих и еще 41% к их действиям относились с пониманием. Способы и формы проведения монетизации менялись на ходу, под воздействием реакции людей. В обществе появилось представление, что коллективными усилиями можно что-то изменить.

Те же тенденции наблюдались и в сфере федеративных отношений. Усилия социально активных групп не всегда оставались бесперспективными. Известно, что Ад-

³ Интервью брались у тех людей, которых называли респонденты в ходе массовых опросов, отвечая на вопрос: "Кто лучше других выражает интересы Вашего народа?"

⁴ См. статью И. Климова в данном издании.

министрация Президента РФ проводит постепенное укрупнение субъектов федерации, объединяя области, края и автономные округа. Не все такие предложения встречают поддержку в регионах. В одном случае это объединение бедных с более благополучными территориями (Коми-Пермьяцкий округ с Пермской областью или Усть-Ордынский Бурятский округ с Иркутской областью), в другом — более богатых округов с менее обеспеченными областями (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа, где добывается более половины российской нефти и 90% газа, с Тюменской областью). В результате выиграет население областей и проиграют жители округов. Здесь ситуация складывается конфликтная. В кандидате "на поглощение" Ханты-Мансийском округе система социального обеспечения неизмеримо лучше общероссийской, в том числе и Тюменской области: неработающим матерям по уходу за детьми выплачивают пособия в течение трех лет, семьи с детьми до шести лет имеют бесплатное лекарственное обслуживание, есть доплаты пенсионерам, реализуются программы льгот ветеранам, обеспечения жильем молодежи через софинансирование, программы газификации и др. Уменьшение бюджетных расходов на социальное обеспечение и инфраструктуру не может не вызывать социального напряжения. И региональные элиты могут опираться на такие мобилизационные ресурсы.

Приходится учитывать и уже наличные связи, и какие компании работают на территории (лучше, если одни и те же, тогда им легче общаться с одной административно-территориальной структурой), и транспортные связи, и наличие общих или разных инвесторов.

В идеале объединение субъектов федерации преследует цели более эффективной управляемости, роста экономики региона и уровня жизни людей, сокращение социального расслоения. Но если выгода одних несет невыгоду другим, то складывается ситуация в отношении объединения, подобная объединению Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого округов с Тюменской областью. Округа не горели желанием объединиться. Население поддерживало руководство округов. Еще в 2004 г. избиркомы в округах отказали в регистрации инициативным группам по проведению референдумов о непосредственном вхождении Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого округов в состав Российской Федерации. После этих инициатив губернатор Тюменской области подписал новый компромиссный вариант договора о разграничении полномочий власти между тремя субъектами РФ. Таким образом, пришлось находить приемлемые решения. Уже в 2005 г. были приняты Программы сотрудничества на 2008—2010 гг. с выделением на них 70 млрд. руб., в результате чего уровень жизни населения в Тюменской области поднимется, но и у округов не все отнимут для "перераспределения на всех". Таким образом, самосохранительная солидаризация — очевидный ресурс федерализма.

В начале октября 2005 г. Госдума внесла поправки в процедуру объединения регионов. Губернаторы (а они назначаются Президентом РФ) в случае своего несогласия с инициативами смогут заблокировать их. А прежде чем начать референдум региональные власти должны будут консультироваться с Кремлем и получать на это официальное согласие главы государства. Но предусматривается и возможность провала референдума, тогда он может быть повторен не ранее чем через год⁵.

⁵ Коммерсант. 2005. 8 ноября. С. 2.

Президент В. В. Путин высказывался о необходимости расширения прав территорий, губернаторов (благо они теперь назначенные). Создается ситуация, которая может влиять на различные явления, в том числе и на элемент демократического общества в нашей стране — федеративные отношения. Действительно, с исторической точки зрения федерализм не обязательно связан с демократией. Тем не менее в мире из существующих полиэтнических демократий большая часть — федеративные государства. Шесть демократий с высоким индексом языкового и этнического разнообразия, считающихся стабильными, все — федеративные государства⁶.

Мировая практика федеративного строительства свидетельствует, что территориальные реформы проводятся редко. При этом чаще происходит увеличение, а не сокращение числа субъектов федерации. В Евразийских федерациях зафиксировано два объединения: в Германии в 1952 г., когда три земли — Баден-Баден, Вюртенберг-Баден и Вюртенберг-Гогенцоллерн были объединены в Баден-Вюртенберг. Во всех других случаях на референдумах немцы голосовали против объединения.

В Швейцарии — конфедеративном государстве, имеющем тенденцию к перерастанию в федеративное, в 1979 г. территория Юра вышла из кантона Берн и стала самостоятельным кантоном. В США, Канаде, Австралии — федерациях вне Европы также доминирует политика в отношении субъектов федерации: "не навреди".

Федеративные отношения, если здраво смотреть на ситуацию, прежде всего нужны Центру для обеспечения экономических целей и целей безопасности. Учет экономических ресурсов и социальных настроений невозможен без ответственности региональных властных структур. Но для этого они должны иметь соответствующие полномочия. К сожалению, понимание приходит не сразу. Тем не менее Президент РФ В. В. Путин в 2005 г. неоднократно говорил о полномочиях губернаторов. Важно и другое: как такая связь между федерализмом и демократией воспринимается в обществе.

У нас федерализм воспринимался как элемент демократизации. Именно с демократическими переменами изменился сам характер федерализма.

Материалы наших интервью показывают, что многие не знают, что Конституционный Суд принял решение, по которому республики не могут быть суверенными. А некоторые функционеры, да и простое население, знают, что в Конституции РФ республики именуется государствами (в скобках), и пока Конституцию не меняли, думают, что суверенитет сохраняется.

Законодатели в ресурсных республиках пытаются найти пути сохранения завоеванного в доктринальном пространстве. Так, в Башкортостане, например, придумали своеобразный ход: под нажимом Администрации Президента и федерального округа сняли слова "суверенная республика" в своей Конституции, но записали, что республика имеет свою государственность. А государственности без элементов разделенного суверенитета не может быть. Конечно, даже диалог по таким вопросам

⁶ *Stepan A. Federalism and Democracy: Beyond the US Model // Journal of Democracy. 1999. Vol. 10. № 4. P. 20.*

федеративных отношений возможен хотя бы при элементах демократии в обществе, которую и связывали с последствиями перестроечного времени.

Татарстанским руководством сохранение договорных отношений рассматривается как "факт политической стабильности и одна из форм гарантий сохранения и развития федеративных отношений", "единения народов", развития республики "на благо всех народов многонациональной Российской Федерации"⁷.

Договора предстоит утверждать в палатах Федерального Собрания РФ, где в них могут внести коррективы. Затем, если В. В. Путин подпишет их с коррективами, то официально республики обязаны будут принять. Мы остановились на этом вопросе, так как принятие договоров — вопрос принципиальный для развития федеративных отношений, и от принятия их зависит, насколько рационально будут согласовываться два направления — "вертикализация власти" и самостоятельность регионов, которая ассоциируется с демократическим процессом и согласуется с тенденциями глобализирующегося общества. Договор предстоит принимать и с Чеченской республикой.

В социологии известна теорема Т. Знанецкого, так называемая "Теорема Томаса", которая гласит: если люди воспринимают какое-то явление как реальное, то оно будет реально по своим последствиям. То есть ученые и политики могут знать, что демократии бывают и в государствах с унитарным устройством, но люди воспринимают федерализм как элемент демократии, и утеря его будет восприниматься негативно. Данные опросов говорят о том, что общество теряет надежду на демократию. 43% считает, что в России нет и не было демократии. А если к ним прибавить тех, кто затрудняется ответить, получается больше 60 %.

Высокой мобилизационной готовности к защите идей и норм демократии пока в России не фиксируется. Люди привыкают жить в эклектичном обществе — в каких-то сферах сохраняются проявления демократии, из каких-то — ушли, а где-то они приобрели причудливые формы. В такой ситуации, видимо, сохранится федерализм как символическое явление, он будет иметь имитационный или декларируемый, как в советское время, феномен. Естественно, совсем отказаться от него, как предлагает ЛДПР, нельзя, ибо тогда надо менять Конституцию в одной из принципиальных сфер жизнедеятельности общества.

К сохранению части самостоятельности у субъектов федерации Администрацию Президента подталкивает опыт уже реализованной "вертикали власти". Если вся ответственность за развитие регионов, благополучие населения лежит на федеральном центре, а то, что оставлено на плечах местной власти, не обеспечено финансовыми ресурсами (всего 30% средств остается от собираемых в субъектах федерации), то и недовольство населения и региональных элит направляется на центральную власть. Приведу мнение заместителя министра экономики одной из республик РФ: "Вот сейчас уже сентябрь (интервью взято в конце первого срока президентства В. В. Путина), а мы не знаем, какими средствами будет располагать республика, чтобы обеспечить хотя бы поддержание социальной инфраструктуры. Знаем, что надо передавать

⁷ Из выступления председателя Госсовета Республики Татарстан Ф. Х. Мухаметшина на сессии Госсовета 28 октября 2005 г. и материалов моего интервью с ним в 2004 г.

часть функций на муниципальный уровень, а средств у них нет. А как планировать развитие экономики, если у вас могут оставить и 5 % и 30 % от того, что собираем от налогов. Как мы можем смотреть в глаза нашим людям, если они трудятся, добывая ценнейшие природные ресурсы, а получать будут как в беднейших регионах? Разве они будут воспринимать это как справедливость? Вы, социологи, лучше нас знаете, какой низкий уровень доверия властям из-за этого". Таким образом, федерализм будет сохраняться, скорее всего, потому, что есть пример спонтанного протеста в обществе, и потому, что есть пример других стран, где федерализм стал ресурсом сохранения согласия в обществе.

Специалисты знают, что федерализм, в том числе тот, который называют этническим, помогает избежать открытых, в том числе, насильственных конфликтов. Заметим, не совсем, на мой взгляд, правомерно именовать наш федерализм этническим. В Конституции РФ 1993 г. субъекты федерации именуются не "национальные", а "республики Российской Федерации". Это по аналогии с советским периодом называют "национальные республики". А в конституциях республик, как правило, зафиксировано, что они выражают "волю и интересы всего многонационального народа республики" (например, так говорится в ст. 1. Конституции Республики Татарстан) или источником государственной власти в республике является "народ, состоящий из граждан республики всех национальностей" (ст. 1. Конституции Республики Саха (Якутии). Федерализм дает основание политической презентации гражданам, живущим на конкретной территории, дает выражение их чувству достоинства, в известной мере, ответственности и равенства. Не случайно социологические опросы фиксируют высокий уровень локальной идентичности. Очевидно также, что федерализм дает основание для культурной самореализации граждан. Об этом красноречиво говорит разнообразная символика (от Калашникова на бутылочных этикетках до чеченского хореографического коллектива или гербов и новых самоопределений "Санкт-Петербург — культурная столица" и т. д.).

Я бы обратила внимание и на то, что федерализм, особенно реальный, дает в современных российских условиях ресурс сохранения завоеванного в демократическом процессе, он стимулирует принятие таких решений федеральными органами, которые могут быть восприняты населением регионов, содействовать модернизационным процессам.

Несомненным социальным ресурсом сохранения федерализма будет оставаться значимая часть региональных элит. Прежде всего, властная и бизнес-элита. Под элитой имеются в виду не признанные интеллектуалы, как это нередко воспринимается в обществе, а группы, принимающие решения или влияющие на их принятие. В республиках, прежде всего ресурсных, также, как в областях и краях-донорах, роль их сохраняется даже при усилившейся централизации в стране, особенно там, где властная элита скоординирована с бизнес-элитой. Однако в глазах массы людей новая постсоветская элита действовала в последние 10-15 лет исходя из корпоративных интересов, доступ к распоряжению природными ресурсами использовала недостаточно эффективно и является ответственной за чрезвычайно высокое социальное расслоение в обществе. Того единства, которое имело место между этнорегиональными элитами и большинством населения в 1990-е гг. прошлого столетия, ожидать не приходится.

Интеллектуальная, научная и художественная элита является естественной хранительницей исторической памяти, выразительницей потребности в поддержании этнонационального и регионального достоинства. Центр и регионы всегда имеют не только общие, но и специфические интересы. Региональная творческая элита выражает эти интересы и транслирует местному населению. Не только в республиках, но и в других регионах — Санкт-Петербурге или Екатеринбурге, Краснодаре или Владивостоке — она делает это в силу не только профессиональных, но и патриотических интересов. Как показывают исследования, основанные на материалах глубинных интервью, "круглых столов", "мозговых атак", региональная и этническая элита после травм "перестройки" и "управляемой демократии" во многом депрессивна и разобщена, она уже не так авторитетна, как ранее, ее мобилизующий ресурс ослаблен.

Именно поэтому возможны имитационные формы федерализма. Остаются, конечно, надежды на саморегуляцию во имя интересов и самой федеральной власти. Не раз во время интервью региональные лидеры говорили, что на местах "теряется стимул к инициативе", "мы не знаем результатов, куда идут полученные на наших территориях ресурсы", "нужна более открытая политика, широкое обсуждение социальных программ", "жесткая вертикаль власти сдерживает инновационные процессы, возможна стагнация". Есть опасения открыто говорить обо всем этом, поскольку и лидерам, и региону сразу навешивают ярлык "сепаратизма", и этот образ транслируется на всю страну. Приходится признать, что от отсутствия открытого обсуждения общей стратегии федеральных отношений страдают и субъекты, и вся федерация в целом.



В. Н. Лысенко,
доктор политических наук, профессор,
Высшая школа экономики

ПАРЛАМЕНТУ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ 15 ЛЕТ: ОТ ВСЕВЛАСТИЯ К БЕЗВЛАСТИЮ

Главный итог развития парламента за прошедшие 15 лет — это стремительное падение роли Государственной Думы, Совета Федерации и Федерального Собрания в целом в жизни России.

Сегодняшняя Государственная Дума мало чем отличается от Государственных дум 1907—1912 гг., периода реакции и авторитаризма.

Если Съезд народных депутатов РСФСР и Верховный Совет России в 1990—1993 гг. были всевластными органами, то нынешняя Государственная Дума стала безвластным органом, придатком федеральной исполнительной власти.

Да иначе и не могло быть, ибо за 15 лет наша страна политически эволюционировала: от "безбрежной" к "управляемой" демократии, и от нее — к авторитарному режиму.

И не случайно, что нынешний политический режим серьезно критикуется не только внутренней оппозицией в России, но и лидерами стран Западной и Восточной Европы, Северной Америки.

Рассмотрим основные черты и тенденции эволюции и заката российского парламента в XXI веке.

1. Профессионализация парламента. На смену Советам пришли профессионалы-депутаты, работающие на профессиональной основе. Приведу свой пример. Имея

¹ Лысенко В. Н. Десять лет современного российского парламентаризма: некоторые итоги и перспективы. М. Институт современной политики. 2000.

историческое образование и став депутатом Съезда народных депутатов РСФСР в 1991 г., я закончил факультет управления в Академии народного хозяйства. За годы работы в парламенте подготовил около 70 законов. Моим главным профилем было: федеративное законодательство и законодательство о политических партиях.

Профессиональный уровень парламентария вырос за прошедшие 15 лет. Но сейчас идет депрофессионализация депутатского корпуса, так как фактически только Президент и Правительство вносят новые законы. Депутаты же, в основной массе, могут только вносить в них поправки. Авторские же законы депутатов других политических фракций, кроме "Единой России", обречены заведомо на провал и небытие только потому, что это законы не "партии власти".

Так, депутат Государственной Думы, сопредседатель Республиканской партии, бывший губернатор Красноярского края В. Зубов с коллегами уже год не может провести через Думу законопроект, запрещающий повышение тарифов естественными монополиями. Есть соответствующие экономические расчеты, показывающие, что в условиях высоких цен на нефть это вполне реально и могло бы существенно облегчить жизнь большинству наших сограждан. Но "Единая Россия" с правительством не пропускают этот закон по двум причинам: во-первых, потому, что он не выгоден монополистам (в лице Газпрома, РАО ЕЭС...), а во-вторых, он внесен не партией "Единая Россия".

Такая же ситуация разворачивается вокруг законопроекта о запрете мигалок на служебных машинах, внесенного Республиканской партией и депутатом В. Похмелькиным после гибели в автокатастрофе губернатора Алтайского края М. Евдокимова. На словах все "за". Но правительство не дает финансовое заключение, профильный комитет Госдумы затягивает рассмотрение этого вопроса, а "Единая Россия" создает очередную "рабочую группу". А все потому, что этот закон затрагивает интересы 450 депутатов, 200 сенаторов и около 3 тысяч чиновников, которые ежедневно ездят по стране, нарушая правила и нагоняя страх на остальных водителей.

2. "Ускорение". Партия "Единая Россия" одним из главных плюсов своего прихода к власти в парламенте в 2003 г. считает быстрое принятие новых законов. Мол, раньше, когда ни одна партия не имела большинства в Государственной Думе, законы не принимались годами, а сейчас, когда "ЕР" контролирует $\frac{2}{3}$ депутатского корпуса, они пекутся один за другим, как блины на сковороде.

Да, действительно, такой свистопляски с законами в предыдущих российских парламентах никогда не было, обсуждали долго, спорили, искали лучшие варианты. И приняли Гражданский кодекс, Земельный кодекс, которые сейчас прекрасно работают.

Принятые же в "рекордно короткие сроки" большинством "партии власти" законы о монетизации льгот, о реформе ЖКХ привели к массовым протестам наших сограждан по всей стране.

Пора единороссам прислушаться к русской пословице: "Тише едешь, дальше будешь"!

3. Коммерциализация. В 1990-е г. на выборах побеждали без больших денег. Я в 1991 г. на выборах в Верховный Совет РСФСР истратил 120 рублей своей зарплаты ассистента Московского авиационного института. Сейчас без миллионов долларов в Госдуму не суйся. Более половины депутатского корпуса — это бизнесмены. Не секрет, что места в Думу и Совет Федерации продаются.

Более трети депутатов и членов Совета Федерации — руководители олигархических (начиная в 1999 г. с Березовского, Абрамовича...) и коммерческих структур продолжают вопреки закону заниматься коммерческой деятельностью. И не случайно, что сейчас в Думе рассматривается закон, разрешающий депутатам входить в советы директоров компаний. Идет сращивание власти и бизнеса, коррупция захлестывает парламент.

4. Регионализация парламента. В 90-е годы все регионы были представлены депутатами в Государственной Думе и Совете Федерации. Сейчас ситуация в корне меняется. По партийным спискам все больше появляется в регионах варягов. Особенно нетерпимой стала ситуация в Совете Федерации, где треть сенаторов имеют московскую и питерскую прописку. Все разговоры о реформировании Совета Федерации вот уже пять лет остаются благими обещаниями.

5. Деинтеллектуализация, бюрократизация парламента. В нынешнем парламенте стремительно падает роль личности.

Где Сахаров, Адамович, Афанасьев, Рыжов, Лихачев — наиболее яркие представители российской интеллигенции, которые пошли в парламент, на съезды народных депутатов СССР и РСФСР, сделал их авторитетнейшими государственно-общественными органами нашей страны?

Да сейчас в Общественной палате намного больше уважаемых в стране лиц, чем в Государственной Думе и Совете Федерации вместе взятых.

Если в 1993 г. в списке ста ведущих политиков России, которые ежемесячно определяет "Независимая газета", было 40 представителей парламента, то сейчас их меньше десяти! О каком росте влияния Федерального Собрания может идти речь, если члены этого парламента в подавляющем большинстве почти ни на что не влияют?!

Сейчас серость и криминал рвутся в парламент. Рвутся для увеличения личного состояния и получения неприкосновенности.

В самой большой думской фракции — в "Единой России" введена жесточайшая партийная дисциплина. Введен императивный мандат. "Не правильно" проголосовав, можно лишиться депутатского мандата.

Существует негласный запрет депутатам от ЕР давать интервью по важным вопросам.

Депутат становится винтиком бюрократической машины, теряет свою индивидуальность. Избранник народа становится "солдатом партии", беспрекословно выполняя указания сверху.

Проблему бюрократизации Госдумы могло бы сдвинуть с мертвой точки создание фракций в партии "Единая Россия". Однако разговоры о фракционности в "Единой России" ведутся уже несколько лет, а воз и ныне там.

Кого сейчас народ знает из депутатов Думы? Грызлова, Слиску, Жириновского, Митрофанова, Зюганова, Rogozina, Рыжкова... А дальше — тишина...

Сейчас с экранов телевизоров не сходят лица вождей "Единой России" и их сателлитов — В. Жириновского и ему подобных. Зато на телевидении не появляются лидеры оппозиции. Введены черные негласные списки лидеров оппозиции, которые не могут появляться на трех федеральных телеканалах.

6. Структуризация парламента. Кремль взял курс на формирование в 2007 г.

парламента только из политических партий. Причем эти партии должны быть лояльны нынешней власти. Как только партия "Родина" вышла из-под контроля Кремля, а Партия пенсионеров начала выигрывать региональные выборы у "Единой России", в них тут же поменяли (а в "Родине" вскоре поменяют) руководство.

Кремлю не нужна сильная, демократическая партийная система. Это доказывает законотворчество Кремля и "Единой России" последних лет. Принят крайне жесткий, недемократичный закон "О политических партиях", постоянно корректируется под интересы власти избирательное законодательство.

Приведем лишь некоторые примеры.

Чтобы зарегистрировать партию, теперь нужно иметь 50 тысяч членов, тогда как в Европе уже давно отказались от массовых партий и перешли к "сетевым партиям".

Запрещено создание на выборах избирательных блоков.

Введен 7% избирательный барьер (на Украине — 3%).

В регионах, по желанию начальства субъекта федерации отменены графы "против всех".

Разрешено губернаторам возглавлять партийные списки "ЕР" в регионах на выборах в Государственную Думу, не уходя со своей должности в Госдуму и фактически обманывая избирателей.

Происходит корректировка каждые четыре года законодательства об избрании Президента РФ.

Иными словами, придя к власти в Госдуме, партия "Единая Россия" сразу же стала готовиться к следующим выборам, меняя избирательное законодательство таким образом, чтобы максимально затруднить другим партиям — своим конкурентам попадание в парламент.

7. Доминирование исполнительной власти. За 15 лет в России так и не появилось правящей партии. Создаются только время от времени "партии власти". Уж насколько разбухла "Единая Россия": и 1 млн. граждан записали в свою партию, и почти все губернаторы и мэры вынуждены были вступить в эту партию (иначе лишишься своей должности), а к реальной власти ее Кремль не подпускает, не дает сформировать партийное правительство, использует как приводной ремень к массам.

И судебную власть Кремль подчинил себе. Попытки партий "Яблоко" и КПРФ оспорить в Верховном Суде РФ результаты парламентских выборов 2003 г. закончились вердиктом: Кремль всегда прав. Точно также окончились попытки ряда партий и граждан оспорить в 2005 г. в Конституционном Суде нарушение Президентом их конституционного права напрямую избирать глав регионов. И здесь Кремль оказался прав.

8. "Медведизация" парламента. Лозунг спикера Государственной Думы Бориса Грызлова: "Парламент — это не место для дискуссий" — стал брэндом нынешней Думы.

ЕР сейчас доминирует в Государственной Думе, в Совете Федерации, в губернаторском корпусе, в законодательных собраниях субъектов федерации, среди глав муниципальных образований и разного рода чиновников.

Быстро восстанавливается номенклатурная система. Страна возвращается в со-

ветские времена, а ЕР становится все больше похожей на КПСС. Если так дела и дальше пойдут, то вскоре придется в качестве гимна брать песню О. Газманова: " Я рожден в Советском Союзе, с добавлением — "Я живу в СССР".

А тем временем "прагматики" из ЕР от идеологических споров в Думе все больше переходят к прагматическому торгу представителей различных лоббистских групп, так и не приняв цивилизованный закон о лоббизме.

9. Департизация парламента. Президент России В. Путин, придя к власти в 2000 г., на съезде "Единства" сразу заявил, что ему нравится двухпартийная система. И это стало руководством к действию для наших чиновников, хотя в европейских странах доминирует многопартийная система, а Россия до настоящего времени считалась европейской страной.

И с этих пор целенаправленно проводится политика сокращения числа партий, выдавливания с политической арены "ненужных" и "неудобных" партий.

В то же время "партия власти" пытается найти себе приличного, похожего на себя партнера за рубежом.

В последнее время руководство "Единой России" пытается идентифицировать себя с Социал-демократической партией Швеции и Либерально-демократической партией Японии, которые долгое время в своих странах находятся у власти.

Но эти партии не считают себя "родственниками" "Единой России". Так называемая "полупартийная система" в нашей стране, а по сути авторитарный режим, не имеет ничего общего с этими партиями и странами.

Полупартийная система в России может быть увязана с демократической процедурой только при следующих условиях:

- 1) все остальные партии должны иметь равные права с правящей партией;
- 2) должна быть обеспечена полная свобода средств массовой информации, у нас же электронные СМИ монополизированы Кремлем;
- 3) должны быть в полном объеме обеспечены права граждан;
- 4) должен быть сохранен федерализм, являющийся одним из главных гарантов демократии в РФ;
- 5) и самое главное: должна быть обеспечена демократия внутри правящей партии:

- демократическая процедура принятия решений снизу вверх;
- демократическая процедура выборов;
- демократическая процедура внутривнутрипартийной жизни, включающая в себя свободу фракций и групп, периодическую сменяемость (лидер партии не более двух сроков находится во главе партии).

Именно в борьбе этих фракций происходит выработка партийной программы, курса страны, распределение важнейших партийных портфелей.

В России же "Единая Россия" не собирается демократизироваться. В нашей стране утвердилась партийная модель как в Индонезии при президенте-диктаторе Сухарто в 60—90-е годы XX в. "Партия власти" имеет в парламенте абсолютное большинство, а остальные партии являются ее полностью лояльными партнерами. Однако определяющей фигурой в политическом пространстве является пре-

зидент, использующий партию в качестве "приводного ремня" для реализации своих планов" ².

Таким образом, при нынешнем авторитарном режиме страна имеет неполноценный парламент и неполноценные партии.

У нас нет до сих пор партии, которая бы формировала правительство, опираясь на парламентское большинство.

У нас нет до сих пор партии, которая бы несла ответственность за деятельность своего правительства.

Поэтому у нас нет до сих пор правящей партии, а только "партия власти" или "партия при власти". Правит страной Президент, который опирается на бюрократию и свой клан.

Поэтому все эти 15 лет у нас нет и цивилизованного парламента, а только предпарламент, который много говорит, но мало что решает.

К сожалению, мы так и не извлекли уроки из нашей 100-летней истории российского парламента. Нам по-прежнему ближе авторитарная Азия, чем демократическая Европа.

На протяжении всей нашей многострадальной истории парламента был всегда "не любимым ребенком" монархов, генсеков, президентов. Всякий раз, когда он высказывал свою особую позицию по самым болезненным для общества вопросам, доносил до "самодержца" глас народа, старался взять на себя ответственность за страну, он распускался, разгонялся, урезался, высылался, делался карманным.

Но без сильного и подлинно многопартийного парламента Россия никогда не станет великой демократической страной, что мы и наблюдаем в начале XXI века.

² Российская партийная система: нынешнее состояние и перспективы развития. — Аналитический доклад подготовлен Центром политических технологий и Фондом им. Ф. Эберта в РФ. М. 2005.



М. В. Столяров,
доктор политических наук,
профессор, Российская Академия
государственной службы
при Президенте Российской Федерации

ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ЗЕРКАЛЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Российская Федерация — одно из крупнейших в мире многонациональных государств, где проживают более ста народов и национальностей, каждый из которых обладает уникальными особенностями материальной и духовной культуры. Преобладающее большинство народов страны на протяжении веков сложились как этнические общности на территории России, и в этом смысле они являются коренными народами, сыгравшими историческую роль в формировании российской государственности. Благодаря объединяющей роли русского народа на территории России сохранились уникальное единство и многообразие, духовная общность и союз различных народов.

Данный пассаж является цитатой из Концепции государственной национальной политики, той самой Концепции, которая была утверждена Указом Президента РФ от 15 июня 1996 года. Мы приближаемся к 10-летию со дня принятия Концепции. На официальном уровне о ней, к сожалению, говорится все реже и реже. Депутатский корпус, так достойно представляющий партию победителей — "Единую Россию", не сделал пока ничего для реализации Концепции и реального продвижения в деле подготовки федерального закона о государственной национальной политике. Такой федеральный закон, как это ни грустно признавать, пока не входит в приоритеты наших депутатов.

Наверняка данной аудитории известно о проекте нового федерального закона "Об основах государственной национальной политики Российской Федерации", в кото-

ром понятие "русский народ" преподносится как "исторически сложившаяся устойчивая совокупность лиц — представителей титульной (государствообразующей) нации Российской Федерации, являющихся частью многонационального народа Российской Федерации, объединенных общностью происхождения, самосознания, языка, культуры, обычаев и традиций. Понятия "русский народ", "русская нация" и "русские" равнозначны".¹

Выдвигаемая идея "титульного, государствообразующего народа", очевидно, контрпродуктивна для многонациональной России. Вместе с тем в Концепции сказано более нейтрально об "объединяющей роли русского народа".

Может быть, уместно говорить о чувашском, башкирском, татарском, якутском и других (государствообразующих) народах. В проекте закона можно найти много больших и малых огрехов.

В законопроекте упоминается "единая российская нация — все народы и граждане Российской Федерации вне зависимости от их национальной принадлежности".

Комментарии, как говорят, излишни! Единую историческую общность "советский народ" мы уже создавали. Зачем повторять ошибки прошлого. Да, я ощущаю себя россиянином. Думаю, что большинство коренных этносов России считают себя россиянами. Но полноценным россиянином можно стать лишь через самосознание принадлежности к своему этносу, через этническую идентификацию своей культуры, своей личности, через понимание роли и места своего народа в многонациональном сообществе россиян, через осмысление своего вклада в многонациональную российскую культуру. Отцы-основатели нашей Конституции, полагаю, именно это имели в виду, когда в преамбуле Основного закона писали о том, что многонациональный народ России соединен общей судьбой на своей земле и чтит память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость.

Министр регионального развития Российской Федерации В.А. Яковлев, определяя приоритеты федеративного развития, предлагает свое видение федеративных отношений². Федерализм постепенно вытесняется экономическим регионализмом.

Минрегион предлагает отказаться от принципа равномерности федеральной поддержки и перейти к "поляризованности", уделяя особое внимание "локомотивам роста". При этом министр мотивирует свою позицию тем, что "регионам-донорам совсем не сладко". Лидеры никак не поощряются. Результаты их успешной работы изымаются и перераспределяются по реципиентам, размазываются тонким слоем, служат для поддержания жизнедеятельности, а не развития. Фонд регионального развития сократился с 60 до 2,5 миллиардов рублей, которые раздаются субъектам по 5—10 миллионов. Владимир Яковлев не только выступил за сокращение количества субъектов федерации в стране, но и предложил создать в России агентство по пространственному развитию и планированию.

¹ Текущий архив Правительства Российской Федерации // Проект федерального закона "О государственной национальной политике в Российской Федерации", разработанный Министерством региональной политики Российской Федерации.

² См.: Российская газета от 5 апреля 2005 года, № 11 (502).

Для создания механизмов и инструментов по реализации государственной национальной политики и стратегий регионального этнокультурного развития и была разработана Концепция федеральной целевой программы "Этнокультурное развитие регионов России (2006—2008 гг.)"³, которая, как представляется, не свободна от очень многих принципиальных недостатков.

Разработчики Концепции обоснованно исходили из того, что не только национальный аспект, но и религиозный — как важный и неотъемлемый элемент социокультурных традиций и образа жизни народов России — входит в понятие этнокультурное развитие. Это соответствует подходам, реализуемым в Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, в которой государственно-конфессиональные отношения рассматриваются как часть государственной национальной политики.

Этнокультурное развитие — это социально-экономическое, культурное и духовное развитие этнокультурных сообществ России, учитывающее как этническое и религиозное многообразие страны, так и стратегический приоритет по формированию общероссийской идентичности у всех граждан России вне зависимости от их национальной и конфессиональной принадлежности.

Цели и задачи федеральной целевой программы соответствуют приоритетным задачам социально-экономического развития Российской Федерации.

Цель 1. "Реализация государственной национальной политики и региональных стратегий этнокультурного развития" соответствует стратегическому приоритету по обеспечению прав и свобод граждан в части развития институтов гражданского общества и этнокультурного развития; задаче развития потенциала государственного управления в части повышения эффективности деятельности системы федеральных органов исполнительной власти, а также приоритету "Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005—2008 годы)".

Цель 2. "Социально-экономическое, этнокультурное и духовное развитие народов России" соответствует задаче повышения уровня удовлетворения социальных и духовных потребностей в части обеспечения потребности в услугах культуры и духовного развития.

Цель 3. "Противодействие геополитическому и религиозному и политическому экстремизму, снижение уровня конфликтности в межнациональных и этноконфессиональных отношениях" соответствует таким приоритетам социально-экономического развития России, как: а) повышение уровня национальной безопасности через снижение угрозы террористических атак, связанных с этническим и религиозным фактором, а также б) развитие потенциала государственного управления через повышение эффективности деятельности системы федеральных органов исполнительной власти.

Федеральные целевые программы являются важным механизмом для осуществления государственной политики. Вместе с тем этот механизм должен быть эффективным. Как показала практика реализации прежних федеральных целевых программ

³ Проект Концепции федеральной целевой программы "Этнокультурное развитие регионов России" // из текущего архива Министерства региональной политики. М. 2006.

в сфере культуры, формированию толерантности и профилактики экстремизма существуют серьезные проблемы при определении эффективности федерального финансирования проектов в сфере культуры, государственной национальной политики, социальных вопросов. Сложность замера ценностных ориентаций общества определила не только уязвимость целевых программ в гуманитарной сфере с точки зрения оценки их экономической эффективности, но и выявила их специфику.

Тем не менее хотелось бы высказать несколько комментариев по поводу разработанного Министерством регионального развития Российской Федерации проекта Концепции федеральной целевой программы "Этнокультурное развитие регионов России (2006—2008 гг.)".

Внимание политолога привлекает вступительная часть федеральной целевой программы, в которой, в частности, говорится, что: "Несмотря на существование в различные годы федеральных органов исполнительной власти, ответственных за осуществление государственной национальной политики, в 1990-е годы в постсоветской России — в условиях ослабленного федерального центра — отсутствовала как адекватная существовавшим внешним и внутренним вызовам государственная национальная политика, так и системный подход к государственно-конфессиональным отношениям. Политика части региональных элит в 1990-е годы была ориентирована на национальное обособление, формирование и обоснование в некоторых регионах национальной исключительности титульных этносов, что привело к росту ксенофобии, этнической и религиозной нетерпимости, нарушению в некоторых субъектах Российской Федерации прав нетитульного, в т.ч. русского населения, национальных меньшинств, коренных малочисленных народов.

Прямо скажем, удивительная оценка работы своих предшественников (Министерства по делам федерации и национальной политике) дана в этом документе чиновниками Минрегиона. Все то, что происходило в области этнополитики до появления этой программы, оказывается было неадекватным. Цитирую пассаж из ФЦП: "Государственная национальная политика отсутствовала, как адекватная существовавшим внешним и внутренним вызовам программа". Складывается впечатление, что специалисты, готовившие этот текст, никогда не слышали о Концепции государственной национальной политики, принятой 15 июня 1996 года. Цитирую далее ФЦП: "Это обусловило смену единой советской идентичности различными, часто конкурирующими формами региональных, этнических и религиозных идентичностей. Этнические, религиозные и культурные традиции, объединяемые в понятии этнокультурные традиции народов России, становились подчас не фундаментом многонационального единства, а причинами нестабильности государства и разобщенности общества".

Далее в тексте идет речь о том, что ряд зарубежных государств и международных организаций стали использовать этнический и религиозный факторы для реализации на территории России собственных геополитических и геокультурных сценариев, подрывающих национальную безопасность и традиционный социокультурный уклад нашего государства.

Короче говоря, составители ФЦП делают все возможное, чтобы запугать обывателя опасностью привлечения внимания к этническим и религиозным факторам. И чтобы усилить это впечатление, применяют вообще запрещенный прием — мотиви-

ругают случившееся в Беслане не терроризмом, как таковым, а этническими и религиозными факторами, утверждая, что: "На рубеже XX—XXI вв., особенно после террористических актов 2001—2004 гг. в России, США, Европе, на Ближнем Востоке, стало очевидно, что этнический и религиозный факторы являются для многонациональной и поликонфессиональной России факторами национальной безопасности (что зафиксировано и в Концепции национальной безопасности Российской Федерации), а традиционные формы духовности и национальной культуры — основанием общероссийской идентичности". Несколько раз, как заклинание, в программе повторяются положения об общероссийской идентичности! Это как раз то, что внесено в проект закона о государственной национальной политике. "Общероссийская идентичность" предлагается как альтернатива якобы вредоносному этноконфессиональному многообразию.

Проект ФЦП утверждает, что консолидации различных этнических нерелигиозных (этнокультурных) сообществ вокруг задачи национального масштаба — формирования единой российской нации — приоритетное направление национального развития. Конечно, не хочется выглядеть диссидентом, якобы выступающим против такой задачи общенационального масштаба, но не нужно подменять понятия. Каждый россиянин, независимо от национальности, должен гордиться своим российским гражданством. Каждый россиянин должен поддерживать своего президента, который во время своей второй инаугурации говорил о "мощном, процветающем государстве", о "великой и единой России" и др. Но почему эти положения надо смешивать с этническим фактором. "Общероссийская идентичность" и "единая российская нация" — это не эквиваленты понятия "мощное, процветающее государство". Россия может и должна быть великим и могучим государством, которым мог бы гордиться каждый ее гражданин. Но нельзя возрождать теорию "плавильного котла", поскольку в Конституции написано очень четко и ясно: "Мы многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле". Обращаю внимание, что слово "соединенные" употреблено во множественном числе. Значит, народы, населяющие многонациональную Россию и должны сохранять свою множественность и единую государственность! Единую государственность, но не обязательно "единую идентичность" и "единую российскую нацию".

Уважаемые господа из Минрегиона! Вы сами вчитывались в то, что написано в обосновании ФЦП? Многонациональность и поликонфессиональность России превратили в фактор опасности. Тем самым, на наш взгляд, вы льете воду на мельницу жириновских, рогозиных и иже с ними!

Игнорирование государством проблем в сфере межнациональных, этноконфессиональных и межконфессиональных отношений, отсутствие системы мониторинга и прогнозирования этнополитических и религиозно-политических конфликтов является стратегической недооценкой истории России и мировой тенденции усиления социально-политической и социокультурной роли религиозной и этнической традиций.

Пожалуй, верным является утверждение ФЦП о том, что необходимо комплексно решать проблему социально-экономического, этнокультурного и духовного развития народов и регионов России одновременно с противодействием этнополитическому и религиозно-политическому экстремизму.

Известно, что в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (26 мая 2004 года) особое внимание было уделено

проблемам обеспечения условий для культурного и духовного развития, вопросам развития институтов гражданского общества. Эти вопросы выделены в качестве приоритетных и в "Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005—2008 годы)" (п.2.1.7; раздел 4). Кроме того, шестое приоритетное направление социально-экономической политики — "развитие российских регионов, поддержка региональных стратегий социально-экономического развития" (п.1.5) должно предполагать меры по содействию в разработке региональных стратегий этнокультурного развития (как необходимого элемента региональных стратегий социально-экономического развития). Очевидно, что для решения этой проблемы необходима государственная поддержка.

Наконец, проблема этнокультурного развития народов России имеет еще и международное измерение, поскольку Российская Федерация несет ряд международных обязательств в отношении соблюдения прав национальных меньшинств, коренных малочисленных народов, этнических и религиозных прав и свобод граждан, борьбы с экстремизмом и терроризмом.

В 2000—2005 гг. в России произошли серьезные позитивные изменения: укрепление российской государственности, формирование приоритетов государственного строительства и национального развития России. Однако вместе с упразднением в 2001 г. федерального министерства, отвечающего за реализацию государственной национальной политики, было сокращено и государственное финансирование программ этнокультурного развития. Федеральная целевая программа "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года" ограничилась исключительно экономическими вопросами, не предусмотрев выделение средств на социальную политику, развитие национальной культуры и т.д. В последние годы недофинансировалась и фактически не реализовывалась президентская программа развития социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев на 1997 — 2006 годы. Ряд проектов других федеральных целевых программ был отклонен. Вместе с тем не было федеральной целевой программы, которая бы реализовывала общие принципы и подходы государственной национальной политики в отношении регионов России и этнокультурных сообществ.

В сентябре 2004 г. было создано Министерство регионального развития Российской Федерации, за которым были закреплены "функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной национальной политики и межнациональных отношений в Российской Федерации, а также защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации". Но, на наш взгляд, Минрегион активно движется в сторону регионализма, уходя все дальше и дальше от федерализма и этнокультурного развития.

Национальное многообразие России, являющееся фактором ее устойчивого социально-экономического развития, делает невозможным решение этнокультурных проблем изолированно, в отдельных регионах или организациях, без широкого взаимодействия Федерального Собрания и исполнительных органов государственной власти всех уровней и местного самоуправления, общественных объединений и других субъектов этнокультурной деятельности. Национальное, этнокультурное многообразие России является необходимым элементом ее международного имиджа, неотъемлемой частью мирового духовного наследия.



О. В. Морозов,
Первый заместитель
Председателя Государственной Думы
Российской Федерации,
кандидат философских наук, доцент

ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Очень мудро поступил ведущий, дав мне возможность выступить после Владимира Николаевича Лысенко. Ознакомившись с темой его выступления по поводу кризиса российского парламентаризма, я понял, что придется бросить подготовленный доклад (я передал его в Секретариат), и следуя примеру одного из моих учителей — профессора Тагирова, вышел без доклада.

Я хочу сформулировать два принципиальных тезиса относительно особенностей современного российского парламентаризма. На мой взгляд, именно они принципиальны, потому что отражают его суть. И полемичны, потому что они будут расходиться с тем, о чем говорил, в частности, Владимир Николаевич.

Первый тезис состоит в том, что, на мой взгляд, российский парламент, российская Государственная Дума, как бы критически не относиться к ее деятельности, является наиболее точным и адекватным отражением тех процессов, которые происходят в российском обществе. Это самое четкое зеркало нашего общества и его состояния в каждый конкретный момент истории. И в этой связи я категорически не согласен с неуважительной репликой известного демократа времен перестройки Юрия Карякина, который отреагировал на выборы 1993 года фразой "Россия, ты одурела". Россия вообще не одурела, Россия дала точный ответ своим голосованием в декабре 1993 года на те процессы, которые тогда происходили в стране. Она ответила на октябрь 1993 года. Она ответила самоуверенной власти, которая говорила стране: две трети мест в Думе заберет партия Гайдара. Она дала адекватный ответ на все эти процессы. Она дала по спискам большинство Жириновскому, она не пустила партию власти на позицию парламентского большинства. То, что коммунисты тогда не по-

лучили большинства, тоже было отражением кризиса, который происходил в то время в Компартии: суд над ней и т.д.

Давайте вспомним 1995 год — блистательная победа левых. В сумме левым не хватало тогда до парламентского большинства буквально пяти голосов. Когда коммунисты говорят, что они имели 180 голосов в парламенте, это не совсем правда. Была фракция "Народовластие", была фракция агропромышленная, в сумме им не хватало буквально нескольких голосов, чтобы иметь 226 мандатов в парламенте. Это был абсолютно адекватный ответ страны на слабость власти, непопулярность реформ и на то, что левые в то время были самыми последовательными критиками этого режима. И страна дала адекватный ответ на это.

Выборы 1999 года. Конфликт элит, которые фактически, действительно были властью, но которые не могли договориться. Одну часть элиты представляло "Единство", другую часть элиты представлял блок "Отечество" — "Вся Россия". Да, это был процесс, когда недоговорившиеся между собой политические элиты, но мощные, эффективные, обратились к обществу и в сумме фактически получили большинство в парламенте. Это был ответ страны на тот кризис, который происходил в тогдашней партии власти.

Я напомним, что до 2003 года партия власти никогда не побеждала в России. НДР в 1995 году получила меньше 15 процентов голосов, а в 1999 году просто провалилась. И, наконец, 2003 год. На мой взгляд, здесь нет никакого спора о том, кто победил и почему победил. Действительно, "Единая Россия" — это партия, которая формировалась как партия Президента. Президент Путин имел фантастическую популярность в то время, и страна совершенно адекватно отреагировала на это.

Итак, мой первый тезис. Российский парламентаризм — это зеркало, которое нужно уважать, это выбор наших граждан.

Второй тезис. На мой взгляд, российский парламентаризм прошел в своем развитии два совершенно четких этапа, я имею в виду российский новейший парламентаризм. Это этап от 1993 года до весны 2001 года. Я бы назвал его этапом романтического парламентаризма и хотел бы поспорить с коллегой Лысенко, когда он говорит, что Государственная Дума развивается в сторону ослабления своего влияния на те процессы, которые происходят в обществе.

Я утверждаю, что Государственная Дума до весны 2001 года — тогда, когда в ней отсутствовало парламентское большинство, когда Дума вела перманентную борьбу с исполнительной властью, с Президентом, была максимально неэффективна. Прав Владимир Николаевич, когда говорит, что годами обсуждались жизненно важные для страны решения и не могли быть приняты. Эта Дума, позволю себе такой образ, где "политические браки" совершались по расчету на одну ночь. Кто-то с кем-то договорился (две фракции), получили результат, приняли закон, никто ни за что не отвечает, невозможно сказать, кто, почему принял это решение. Избиратель задает мне вопрос: "Почему вы за это проголосовали?" Я говорю: "Я за это не голосовал, я за это не отвечаю".

Итак, 2001 год, весна. Перед вами стоит инициатор, который написал проект-соглашение четырех фракций: "Единство", "Регионы России", "Народный депутат" и "Отечество" — "Вся Россия". Был создан координационный совет четырех фракций.

Тогда мудрый Евгений Максимович Примаков сказал, что председателем координационного совета будет Морозов, потому что его фамилия по алфавиту первая. А дальше — Пехтин, Примаков, Райков. Я был первым председателем этого координационного совета, у нас в сумме было 240 голосов. Это перелом в развитии российского парламента, когда впервые за историю Государственной Думы появилось ответственное парламентское большинство, которое сказала: "Мы отвечаем за то, что происходит в российском парламенте".

Кстати сказать, насчет упрека — кто и как пишет законы. Мы поставили вопрос ребром перед Правительством, мы — парламентское большинство, сложившееся в 2001 году. Мы сказали: "Правительство, либо ты начнешь работать в Государственной Думе и будешь вносить необходимые стране законопроекты, потому что ты для этого создано, у тебя для этого есть все институты. Либо это будет плохо для развития российского законодательства". И мы сегодня удовлетворены тем, что Правительство в системном режиме работает над законодательством. Мы знаем, что готовится, какие законы, когда они будут внесены в Государственную Думу, какую проблему они регулируют. Это системная работа.

Следующий момент. Ответственное парламентское большинство — это, прежде всего, ответственность перед гражданином. Мы уходим от партий однодневок, мы уходим от мыльных пузырей, которые создаются на период предвыборной кампании, мы переходим к развитию по принципу ответственных федеральных политических партий, которые из раза в раз, из кампании в кампанию будут приходить к избирателю, отвечать за то, что они делают, и просить у него доверия. Ответственное парламентское большинство — это правильное устройство парламента. Скучнее, чем в эпоху романтизма? Да, скучнее. Но позволю себе задать вопрос, а где вы видели парламента, в котором есть большинство, которое уступало бы свои позиции и отказывалось от проведения определенного курса? Такого не существует ни в одной стране мира.

Владимир Николаевич (*обращается к В. Н. Лысенко*), насчет неприкосновенности. Вы сказали, что многие идут в Думу, рассчитывая на неприкосновенность. Я помню только один случай, когда Дума не дала согласия на соответствующие следственные действия при привлечении к ответственности депутата, это был господин Станкевич. Во всех других случаях, когда в Думу обращались с просьбой отменить депутатскую неприкосновенность и дать согласие на привлечение к ответственности: Мавроди, Хачалаева, Головлева, — Дума давала согласие на лишение депутата неприкосновенности и привлечение его к ответственности.

Насчет конкурентоспособности сегодняшней политической элиты тоже был упрек. Буквально вчера посмотрел рейтинги упоминаемости федеральных политиков в центральных и региональных СМИ. На первом месте Грызлов, это соответствует его месту и роли в современной политике. На втором — Зюганов, на третьем — Жириновский, на четвертом — Рогозин. Если мы сегодня критикуем российский парламентаризм, имея в виду, что парламентские партии не представлены сегодня общественности с точки зрения их цели, политики, стратегии и задач на перспективу, я могу отчасти принять этот упрек. Говорят, что "Единая Россия" преобладает на экране, наверное, это имеет место, учитывая, что у нас 310 мандатов в Государственной

Думе. Но сказать, что сегодня другие политические силы не имеют возможности донести свою позицию гражданам через СМИ, — я в этом далеко не уверен.

Итак, мой принципиальный тезис на этот счет таков: я считаю, что конституционного большинства больше не будет ни у одной политической партии. Мы сами наступили себе на горло, принимая закон о выборах исключительно по пропорциональной системе. Это закон, который создает дополнительные возможности для участия других политических партий в распределении думских мандатов. Для нас это абсолютно безусловно. И поэтому я думаю, что уровень политической конкуренции не понижается, а повышается сегодня. И это очень здорово. Это тоже отражает развитие современного российского парламентаризма.

Поэтому, смею утверждать, что тезис о том, что российский парламентаризм сегодня находится в кризисе, что российский парламент исключительно обслуживает интересы исполнительной власти, мне представляется по меньшей мере сомнительным. Потому что значительная часть этой работы ушла из публичной сферы, что, в общем-то, достаточно естественно, она перешла в сферу работы комитетов. Коллега Мокрый выступал, он может рассказать, что такое принятие Федерального 131-го закона. Какая колоссальная работа была проделана с Правительством, с регионами, в комитетах. И никто не штамповал только то, что "бросила" в Государственную Думу исполнительная власть.

Я уже не говорю про пресловутый 122-й закон, по которому нас бьют со всех сторон, но в который Государственная Дума в процедуре первого чтения внесла 1,5 тысячи изменений, реальных изменений. Другими словами, я, как первый заместитель Председателя Государственной Думы не могу не встать на защиту современного российского парламентаризма. Я думаю, что в его развитии масса проблем, но, думаю также, что у него очень большое будущее.

СЕКЦИЯ:
"СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА
ПАРЛАМЕНТАРИЗМА И НАРОДОВЛАСТИЯ
В ИСТОРИИ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ"

З. Р. Валеева,
заместитель Премьер-министра —
министр культуры Республики Татарстан

ТАТАРСКИЙ КУЛЬТУРНЫЙ РЕНЕССАНС НАЧАЛА XX ВЕКА
И СТАНОВЛЕНИЕ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Конференция, начавшаяся сегодня в Казани, неординарна по своей постановке вопроса, тематике выступлений и по составу участников. Не случайно она проходит именно в столице Республики Татарстан. У многонациональной России с уникальным государственным устройством, неповторимыми историческими и культурными традициями сложилось свое видение парламентаризма. Именно здесь, в Татарстане, сама история отработывает оптимальные модели политико-правового и социально-экономического облика российского общества.

Говорят, что российская демократия молода, но это не значит, что она поздно созрела для народовластия. Издавна наш народ мечтал о воле, справедливой власти, искал согласия и баланса интересов этнических групп и регионов. Стремление к свободе, равноправию, борьба за народное счастье стали лейтмотивом творчества писателей, поэтов, публицистов XIX и XX веков. Пушкин, Герцен, Лермонтов, Добролюбов, Белинский, Толстой, Достоевский, Некрасов, Короленко, Габдулла Тукай, Фатых Амирхан, Гаяз Исхаки и другие мыслители демократической волны имели единые ориентиры и питались общими идеями народного счастья и свободного устройства жизни.

Россия слишком долго ждала прорыва корней парламентаризма на своей почве, сложными путями она шла к межнациональной гармонии и общественному согласию. И в начале XX столетия, в результате революционного подъема масс, стремительно менялся политический облик общества и государства. Манифест 17 ноября, избрание и роспуск первой Государственной думы, формирование второго и третьего состава Думы совпали с поворотными событиями в истории татарского народа и поволжско-уральского региона в целом. Хочу подчеркнуть, что это отнюдь не случайные совпадения, а взаимно связанные явления. Именно в то время, когда парламентаризм России делал первые шаги, когда царил дух демократизации государственной и общественной жизни, окончательно сформировалась татарская этнокультурная нация. После 100-летнего хождения за разрешением издавать татарскую газету, наконец, в Петербурге вышла в свет первая татарская газета "Нур". И буквально через несколько месяцев в Казани, Оренбурге, Уфе, Самаре, Астрахани стали выхо-

дять татарские газеты и журналы, отличающиеся профессионализмом и общественно-политической зрелостью. Именно в это время, в течение одного года произошли три первых Всероссийских съезда мусульман, которые выносили общедемократические решения и отстаивали идеи национального равноправия. Эти представительные форумы стали площадкой для нарождающейся политической элиты татарского народа. В политическом ренессансе российского общества были слышны голоса выдающихся просветителей Исмаила Гаспринского, Юсуфа Акчуры, Садри Максуди, предпринимателя Габдуллы Апапаева и других политиков, внесших свой особый вклад в становление институтов российского парламентаризма.

В 1906 году татарское население страны приняло активное участие в выборах в первую Государственную думу. Его представители сумели сформировать в законодательном органе особую фракцию, выражавшую интересы миллионов мусульман Российской империи. Во второй Думе мусульманская фракция состоялась из 29 депутатов. Это были лучшие представители татарской интеллигенции — Закир Рэмиев (Дэрдмэнд), Саитгарей Алкин, Садри Максуди.

Примечательно, что Садри Максуди возглавлял делегацию парламента России при ее встрече с королем Великобритании. Он находил возможным и необходимым выступать перед депутатами британского парламента на французском языке. Современные педагоги и культурологи отмечают, насколько важно, чтобы от имени народа выступали наиболее яркие, талантливые, образованные его представители. Смею заявить, что культурный, литературный ренессанс татарского народа был самым прямым образом связан с деятельностью и уровнем мышления таких интеллектуалов, просветителей. Столь же значительную роль играли атмосфера свободы, революционный дух российского парламентаризма. Неоднородная по своему национальному, социальному составу, политическим пристрастиям российская элита находила способы консолидации многоконфессионального общества. Влияние политической и общей культуры парламентариев, стремление сохранить самобытность народа, смелые и откровенные выступления в защиту мусульман и национальных меньшинств от преследований определяли облик российской Думы начала XX века. Духовность, научная, правовая подготовка, знания мировой, российской культуры депутатов тех лет служат своеобразным завещанием современным парламентам и избирателям, лидерам политических партий и государственным служащим.

Среди важных общественно-политических целей, которые ставила перед собой творческая и научная интеллигенция, были просвещение народа, создание культурной автономии, социально-экономическое развитие тюрко-татарских народов России. Именно в эту эпоху развернулось джадидское движение, модернизировавшее Ислам, было начато приобщение нации к достижениям мировой цивилизации. В эту же пору политического подъема и зарождения ростков демократии были созданы замечательные романы, повести, пьесы, поэтические произведения, ставшие золотым фондом татарской литературы. Кардинально менялась национальная школа, формировались основы профессиональной светской культуры, книгоиздательского и библиотечного дела.

Не случаен и тот факт, что в этом году мы отмечаем и 100-летие рождения татарского театра. Трудно переоценить подвиг Ильяса Кудашева-Ашказарского, Габдул-

лы Кариева, Сахибжамал Волжской, других режиссеров и актеров, заложивших основу татарского театра.

Важное значение для становления татарской светской культуры имело создание в Казани "Восточного клуба", в котором развивались литература, музыка, театр, гуманитарные науки. В его работе активное участие принимали Г. Тукай, Ф. Амирхан, Г. Камал, И. Терегулов и другие представители творческой общественности. В клубе разместились национальная библиотека, а также стационарное помещение театральной труппы "Сайяр". Здесь же существовал струнный оркестр, на импровизированных концертах которого свою путевку в жизнь получили композиторы Салих Сайдашев, Султан Габэши, Мансур Музафаров, вокальные исполнители Марьям Рахманкулова, Фатыйма Гумерова.

Вскоре во всех регионах проживания татар стали возникать театральные труппы, бурно развивались книгоиздательство и книготорговля. Именно на фоне демократического подъема татары, живущие в Поволжье, на Урале, в Сибири и Европейской части России, сформировались в единый передовой этнокультурный народ. Напрашивается очевидный вывод о том, что культура, определяющая лицо общества, страны, самым прямым образом связана с уровнем демократии и парламентаризма.

В своем коротком выступлении я хочу перенестись на другой исторический отрезок, такой же противоречивый и революционный, отмеченный муками рождения народовластия. Первые съезды народных депутатов СССР, сложное и горячее заседание Государственной Думы в начале 90-х годов чем-то напоминают события вековой давности. Именно в эти годы демократического подъема сформировалась перспективная и важная для всей России идеология Республики Татарстан. Думаю, что историки будущего будут по-разному оценивать деятельность Верховного Совета, принявшего Декларацию о государственном суверенитете. Но практически все присутствующие в этом зале согласятся с тем, что это был интересный, многообразный, неординарный состав. Народные депутаты 90-х годов не были абсолютными единомышленниками. Порою загорались горячие дискуссии, принятие некоторых законопроектов заходило в тупиковую ситуацию. И в наиболее сложные моменты М. Ш. Шаймиев в качестве Председателя Верховного Совета, а затем Президента Татарстана предлагал формировать согласительные комиссии, которые непременно находили консенсус, не ущемляющий интересов кого-либо.

Парламент делился на "демократов" и "республиканцев", депутатские группы "Народовластие", "Татарстан" и другие вели жесткую парламентскую борьбу, отстаивая свои принципы, идеалы народовластия. Но они практически никогда не забывали об интересах республики, об избравших их татарстанцах. Это тоже является добрым примером конструктивизма и принципиальности для будущих партийных сил, которые не вправе отрываться от народа республики. Я глубоко убеждена, что, несмотря на изменение политических лозунгов и конъюнктуры, политический выбор и человеческие идеалы депутатов, двинувших Татарстан по рельсам самостоятельности, были нашим реальным вкладом в прогресс всего российского общества. И мы никогда не забудем эмоциональные дискуссии и холодный расчет при приня-

тии важнейших решений, особенно в период принятия Конституции, проведении Референдума 2002 года. Я никогда не забуду, как в одни и те же часы Фарид Хайрулло-вич Мухаметшин держал ответ в Конституционном Суде России, а мы, члены Президиума, взвешивали "за" и "против" при проведении голосования о статусе республики. Это были "моменты истины" для народа Татарстана, его Президента и для народных избранников.

Верховный Совет и Государственный Совет Татарстана являются продолжателями того демократического процесса, который ознаменовался ренессансом народного духа в начале и в конце прошлого века. У каждого времени свои герои и свои парламенты. Для меня и моих коллег важно и памятно то, что парламентская деятельность перестроечных лет, взаимодействие депутатов с исполнительной властью во главе с М. Ш. Шаймиевым заложили основу социально-культурного развития. Именно на этой базе, основываясь на приоритетах, выбранных коллегиально, мы смогли добиться подъема образования, культуры, науки, развития книгоиздательства, телеканалов, проведения 1000-летия Казани, ставшего всемирной презентацией нашей республики.

Хочу, пользуясь случаем, отметить универсализм культурной сферы, ее неограниченный ресурс интеграции и консолидации общества. Республика Татарстан помогает российским регионам проживания татар отнюдь не с целью "экспорта" татарского духа. Культура, как и язык, национальное образование, едина. Она не знает административных границ. Развивая искусство в Татарстане (театр, музыку, изобразительное искусство), выпуская книги, журналы, газеты, телерадиопередачи, готовя кадры, мы поддерживаем россиян, способствуем консолидации миллионов татар вокруг очищающей и живительной культуры. Хотелось, чтобы при подготовке и принятии законопроектов по культуре учитывались эти важнейшие аспекты.

Парламентаризм и демократические идеалы служат паролем и ключом к национально-культурному развитию, сохранению самобытности, языков и традиций народов нашей республики. Надеюсь, что этот пароль не будет забыт парламентариями нового времени.

О. Г. Малышева,

доктор исторических наук, профессор,
Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ НАЧАЛА XX ВЕКА: ОПЫТ, ИТОГИ, УРОКИ

Повышенный интерес современных исследователей к проблемам модернизации российской государственности начала XX века, создания и деятельности первых Государственных дум вполне закономерен. Изучение и обобщение опыта их деятельности, пришедшейся на переломный, кризисный момент в истории российского государства, позволяет лучше понять современную общественно-политическую ситуа-

цию, использовать имеющийся исторический опыт в создании новой государственности.

При этом следует заметить, что вряд ли правомочны прямые аналогии между Думами царской России и России современной, хотя еще в 90-е годы раздавались голоса о том, что Государственную Думу образца 1993 г. следует считать не первой, а пятой по счету, так как она является продолжением четырех Дум начала века. Думается, что такой подход слишком уязвим: слишком большие различия между Россией начала и конца XX столетия — разный строй, другое законодательство, иные политические ориентиры и идеологические взгляды, другие политические партии борются за голоса избирателей и образуют парламентские фракции.

Однако, на наш взгляд, не следует впадать и в другую крайность: сравнивая проблемы реформирования государственности российской на этих двух этапах, нельзя отметить то положительное в государственном строительстве начала XX столетия, что с таким трудом было создано и прошло апробацию в период думской монархии.

В этой связи многие российские ученые пытаются разобраться в сложных процессах модернизации политической системы страны того периода, понять, в чем же причина неуспеха проводимых тогда преобразований, почему Государственной думе не суждено было превратиться в устойчивый государственный институт.

Для ответа на этот вопрос необходимо прежде всего дать характеристику политической системы России, выяснить причины ее низкой эффективности и нестабильности политической ситуации в стране в тот период.

Одна из причин заключалась в том, что политические реформы и создание первого учреждения парламентского типа в России начались со значительным временным отрывом от большинства европейских государств. Это имело свои плюсы и минусы. Положительная составляющая заключалась в том, что представители складывающейся российской политической элиты имели возможность изучить и в случае необходимости воспользоваться мировой парламентской практикой.

Однако значительное отставание от мирового исторического процесса придавало политической модернизации догоняющий характер. То, что вырабатывалось, апробировалось и приживалось в западных странах годами и десятилетиями, прежде всего набор демократических свобод: слова, союзов, совести и т.д., было даровано, а точнее сказать декларировано Манифестом 17 октября 1905 г. И общество, которое многие десятилетия жило "с кляпом во рту", словно взорвалось изнутри. Исследователи подсчитали, что в царской России так или иначе заявили о себе около 280 политических партий¹. И это при том, что устойчивые демократические традиции полностью отсутствовали, навыков политической борьбы не было, как не было и опыта борьбы за голоса избирателей и сосуществования легальной оппозиции и власти. Это приведет к самым серьезным последствиям и придаст рассматриваемым событиям особый драматизм.

Политические реформы в Российской империи, с началом которых власть непозволительно долго медлила, начались в условиях первой русской революции. Это наложило особый отпечаток на модернизационный процесс.

¹ См.: Политические партии России. Конец XIX — первая треть XX века. — М., 1996.

Реформы политической системы носили явно половинчатый характер. Царизм так и не решился на радикальные изменения, лежащие в плоскости перераспределения властных полномочий между существовавшими сословиями.

Верховная власть, чутко улавливавшая эти настроения, и в свою очередь стремившаяся сбросить "парламентские одежды", противодействовала развитию земского самоуправления и либерального движения. Одновременно она с большим недоверием относилась к народному представительству и неоднократно предпринимала попытки восстановить свои позиции. Император не скрывал своего отношения к Думе как "к нелюбимому дитя" и при любом удобном случае демонстрировал свое намерение вернуться к исходным позициям, чтобы "самодержавное солнце России засияло как встарь".

Это породит противостояние власти и Государственной думы, неспособность слышать друг друга в условиях глубокого системного кризиса, закончившегося гибелью всего строя. Вывод о губительности конфронтационных отношений между ветвями власти и нежеланием поиска разумного компромисса представляется весьма актуальным и в наши дни.

Свою лепту в таком исходе сыграли и взаимоотношения между народным представительством и исполнительной властью, которая еще на подготовительном этапе сделает все возможное, чтобы поставить Думу в неравное положение, максимально ограничив ее законодательные полномочия. Дума, в свою очередь, не оставляла попыток поставить под свой контроль деятельность правительства, неоднократно выдвигая требование создания ответственного перед ней министерства. Перманентный конфликт между этими ветвями власти, несомненно, способствовал дестабилизации внутренней ситуации.

Говоря о зарождении российского парламентаризма, нельзя не вспомнить, что с началом деятельности I Государственной думы мы вправе говорить о появлении первой легальной оппозиции режиму. К сожалению, то ли в силу нетерпения и желания немедленно получить результат, зарождающаяся оппозиция своими неумелыми, а порой и провокационными действиями и поведением лишь усугубляла положение, следуя весьма опасному принципу "чем хуже, тем лучше". Уже после падения самодержавия и ухода с политической сцены самой Думы один из депутатов I, III и IV созывов И. Н. Ефремов признает, что "в свободной стране нет и не может быть безответственной оппозиции. Критикуя правительство, будучи к нему в оппозиции, оппозиция должна быть всегда готова действительно, творчески осуществлять свои идеалы и помогать правительству в разрешении назревших вопросов в жизни страны". Депутаты же первых Дум фактически "творили революцию", поскольку "сконцентрировав ярким прожектором на правительстве свои лучи, выясняли с непререкаемой ясностью для всей страны дефекты этой власти, невозможность дальнейшего такого управления".²

Состав депутатского корпуса напрямую зависел от избирательных законов, которые носили явно дискриминационный характер. Все далекие от демократических норм

² См.: Стенографический отчет заседания членов Государственной думы первого, второго, третьего и четвертого созывов. Четверг, 27 апреля 1917 г. — Пг., 1917. — С. 37.

черты — многостепенность выборов, лишение избирательных прав военнослужащих, имущественный и другие цензы были ему присущи. Вводя ограничения в избирательной системе, власть даже не пыталась скрыть, что этим она пыталась повлиять на будущий состав Государственной думы.

Первая мировая война стала мощным детонатором для всех глубоких внутренних процессов, протекавших в российском обществе, и значительно ускорила их развязку. В ходе Февральской революции оказались сметены не только монархия, но и вся система государственного управления, старые и новые государственные институты. Этого испытания думская монархия не выдержала.

Однако было бы несправедливо ограничиваться только этими выводами. Детальное изучение деятельности высших звеньев государственной власти на всем протяжении думской монархии свидетельствует о том, что в рассматриваемый период были накоплены первые навыки плодотворного сотрудничества между правительством и народным представительством, верхней и нижней палатами российского парламента.

Так, именно тогда был апробирован и запущен механизм взаимодействия между ветвями власти на законодательном поприще и Государственная дума с 1907 г. заработала как законодательный институт. Особый интерес представляет опыт взаимодействия правительства и Думы в бюджетной сфере, начало которому положил П. А. Столыпин.

Не меньший интерес представляет и совместная законодательная деятельность верхней и нижней палат парламента. Отношения между ними в период думской монархии претерпели существенные изменения: от полного неприятия первыми двумя Думами Государственного совета в качестве верхней палаты до вполне конструктивной и согласованной работы в годы Первой мировой войны. Особо интересна практика деятельности согласительных комиссий из представителей обеих палат, назначение которых было дорабатывать законопроекты, не получившие поддержки большинства в одной из палат. К слову, эта проблема еще далеко не изучена, хотя практический интерес к ней очевиден.

Российское самодержавие, не реализовав возможность модернизации государственно-политической системы, потерпело крах. И это было закономерно. Под обломками монархии погибла и Государственная дума, так и не успев превратиться в устойчивый политический институт.

И. В. Лукоянов,

кандидат исторических наук,
старший научный сотрудник,
Санкт-Петербургский институт истории

УЧРЕЖДЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Появление Государственной думы в 1906 г. стало прямым следствием революции 1905 г. — один из немногих тезисов, на котором сойдутся едва ли не все направления

в историографии. Однако революция скорее сыграла роль повивальной бабки, объективно же к учреждению народного представительства вело совершенствование законодательной деятельности.

Быстрое усложнение форм экономической и общественной жизни в XIX веке неизбежно втягивало в законотворческий процесс людей, не принадлежавших к бюрократии. Вопреки существующим представлениям, российское самодержавие не препятствовало участию простых подданных в процессе обсуждения нормативных актов. Споры и сомнения вызывал другой вопрос: каким образом и кого именно вовлекать в эту деятельность? Имея перед глазами опыт европейских революций, начиная с французской, власть боялась любого собрания выборных, полагая, что оно в любой момент может объявить себя Учредительным собранием. Поэтому, например, появление земства сопровождалось категорическим запретом на создание общероссийской земской организации. Граница допустимого проходила для власти по принципу выборности: принимая практику призыва "сведущих людей" для обсуждения каких-либо специальных вопросов, она категорически не допускала их избрания. Исторический опыт свидетельствовал, что выборность создаёт борьбу групп, появляются политические и другие посторонние интересы и вместо "сведущих людей" самодержавие получит собрание интеллигентов, претендующих на политическое значение.

С таким пониманием роли общества и было связано категорическое нежелание самодержавия допускать созыва даже небольшого законосовещательного собрания выборных представителей и то, почему планы учреждения такого органа, неоднократно обсуждавшиеся в XIX веке (М. М. Сперанский, П. А. Валуев, вел. князь Константин Николаевич, М. Т. Лорис-Меликов, Н. П. Игнатьев), так ни разу и не дошли до практической стадии. Власть предпочитала определять сама, с кем именно ей советоваться. Со второй половины XIX века самодержавие активно привлекало в качестве "экспертов" различные научные общества — Императорское Русское Географическое общество, Императорское Русское Техническое общество, Вольное Экономическое общество и др. Разумеется, такой экспертизе подвергались далеко не все вопросы, но несомненно, что их число к началу XX века постоянно увеличивалось. Дело неуклонно шло к тому, что представители общества будут принимать участие в законосовещательной деятельности и на регулярной основе, однако власть всячески старалась оттянуть этот неприятный для себя момент.

Только в 1905 г. под напором начавшейся революции самодержавие отступило и согласилось на призыв выборных, что прозвучало в рескрипте А. Г. Булыгину 18 февраля 1905 г. Преодолеть страх перед депутатами царя заставили ещё большие опасения перед революцией и отсутствие социальной поддержки в вопросе о совещательном народном представительстве даже от традиционной опоры трона — поместного дворянства. Первоначально Николай II и его окружение пребывали в плену прежних иллюзий и надеялись сделать из будущего собрания депутатов помощника себе в законотворческой деятельности. Так появился закон о создании законосовещательной булыгинской Думы, подписанный царём 6 августа 1905 г.

Этой логике развития события соответствовали до осени 1905 г. Далее в дело активно вмешался С. Ю. Витте. Летом 1905 г., когда в Петербурге обсуждались кон-

туры будущей Думы, он провёл в хлопотах о заключении мира с Японией, не имея возможности реально влиять на события в столице. Вернувшись из Америки 15 сентября, новоиспечённый граф сразу же с головой окунулся в политическую борьбу. Парадокс: на некоторое время интересы С. Ю. Витте и революции в 1905 г. совпали. Дело в том, что занимая формально высший в империи бюрократический пост председателя Комитета министров, а на деле находясь в почётной отставке, он не оставлял надежды стать полноценным главой правительства. Для этого С. Ю. Витте уже в начале 1905 г. связал идею создания народного представительства с необходимостью единства власти перед лицом депутатов. Объективно получалось, что грозному собранию избранников должно противостоять сильное правительство во главе с настоящим премьером. Надо ли говорить, что в роли последнего триумфатор Портсмута видел только себя.

Именно эти карьерные интересы и нашли отражение в Манифесте 17 октября 1905 г., буквально вырванном С. Ю. Витте у Николая II. Сейчас нечасто обращается внимание на то, что 17 октября, одновременно с манифестом, царь утвердил всеподданнейший доклад С. Ю. Витте, а 19 октября подписал указ Сенату, в которых говорилось о создании объединённого правительства и содержалась программа его действий, составленная для того момента в умеренно-либеральном духе. Первого премьера России не смущало то обстоятельство, что, превращая Думу в законодательную и обещая расширить круг избирателей, он делает шаг в основном навстречу либералам, а не массовому антиправительственному движению, требовавшему уже демократической республики, пресс которого и вызвал паралич власти. Кажется, граф искренне полагал, что, уступая либералам, он добьётся быстрого спада революции, так как именно они контролируют движение и верховодят среди противников самодержавия. Поняв, что это не так, С. Ю. Витте был сильно удивлён и разочарован.

Скачок от России самодержавной к России думской, да ещё и созываемой на основе достаточно широкого на тот момент избирательного закона, оказался чрезвычайно трудным для империи. Дума действительно оказалась тем сильным врагом самодержавия, на которого и рассчитывал С. Ю. Витте, аргументируя необходимость создания единого правительства. Однако успех его оказался неполным: настоящим премьером в европейском смысле слова он так и не стал, не сумев подчинить себе министров. Наоборот, возглавив кабинет, новоиспечённый граф сдал назад. В ходе различных совещаний конца 1905 — начала 1906 гг., посвящённых реформе государственного строя, он забыл свои прежние стремления и говорил о недопустимости дальнейших уступок обществу.

Созданная же конструкция получилась нежизнеспособной: большинство депутатов как первой, так и второй Думы оказались резко оппозиционны правительству, это загнало законодательный процесс в тупик. За время работы двух созывов (справедливости ради, следует помнить, что действовали они 72 и 103 дня) народное представительство приняло всего 22 законопроекта, из них законами стали 3 (два — о выделении средств на помощь пострадавшим от неурожая и один — о размере контингента новобранцев в армию). Империя не могла жить долгое время без новых законов, а особенно без утверждённого бюджета. Ставка на паллиативные меры и на то, что настроение избирателей изменится, сделанная П. А. Столыпиным, казалась

оправданной, но перемены происходили слишком медленно. В известной степени конструкция Думы, созданной в конце 1905 — начале 1906 гг., предопределила государственный переворот 3 июня 1907 г. Формула С. Ю. Витге "оппозиционная Дума — сильный премьер" была окончательно заменена на другую: "лояльная Дума — ограниченный в возможностях премьер". Однако и эта система показала очень ограниченные возможности для своего успешного существования.

Р. А. Циунчук,

доктор исторических наук, доцент,
Казанский государственный университет

РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ НАЧАЛА XX ВЕКА: ОПЫТ ПРЕЗЕНТАЦИИ ЭТНОКОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ И ФОРМИРОВАНИЯ НОВЫХ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭЛИТ

Рассмотрение российского типа взаимодействия власти и общества в современном политическом и этноконфессиональном пространстве невозможно вне анализа опыта и традиций общественного развития начала XX века и осмысления складывавшейся тогда системы взаимодействий властной вертикали (центральная и региональная власти) и властной горизонтали (исполнительная и законодательная власти), а также изменений во взаимоотношениях властных элит и национального общества.

Российская империя рубежа XIX—XX вв. представляла собой уникальную динамичную систему "центр-регионы", специфика которой определялась многими факторами: естественно-географическим и экономико-хозяйственным, демографическим и геополитическим, этнополитическим и многоконфессиональным, цивилизационно-культурным и политико-ментальным. Эту систему традиционно отличали этноконфессиональная (57% — нерусское население, проживавшее, в основном, на периферии) и региональная асимметрия (оформленная в многовариантности политико-административного статуса территорий: губернии, области и округа, генерал-губернаторства, наместничества, автономное Великое княжество Финляндское, зависимые Бухарский эмират и Хивинское ханство).

Объективной необходимостью адаптации этой системы к новым условиям стала модернизация имперской политической и экономической системы. Проведенные в 1905—1906 гг. прагматически мыслящей частью российской властной элиты реформы самодержавной политической системы Российской империи открывали новые возможности конституционного развития государства и складывания гражданского общества. Российская система "центр-регионы" усложнилась и получила новые измерения в связи с созданием в России в 1906 году первого общеимперского выборного представительного учреждения — Государственной думы, с провозглашением гражданских прав и свобод, а также с преобразованием Государственного совета и созданием объединенного Совета Министров. Однако правительство, опасаясь, как выразался главный составитель думских законов и будущий заместитель

министра внутренних дел С. Е. Крыжановский, "сильного и неудобного для правительства"¹ инородческого представительства, выстраивало избирательную систему по "двойному стандарту" — нормативному для 51 губернии и области Европейской России и усеченному — для окраин. В окраинных национальных регионах создаются отдельные территориально-этнические ("инородческое" представительство в Казахстане, Средней Азии, Астраханской и Ставропольской губерниях, Забайкалье), территориально-конфессиональные (православное население Люблинской и Седлецкой губерний Царства Польского) и территориально-сословные (казачьи) избирательные округа. Фактически нормы представительства центральных и окраинных регионов могли отличаться в 6-8 раз². По закону 3 июня 1907 г. асимметрия избирательной системы еще более усилилась, значительная часть избирателей в национальных регионах была устранена от выборов.

Важно отметить, что уже первые шаги российского парламентаризма оформляли новую политическую географию власти, дали возможность представителям регионов и народов империи, во-первых, впервые войти в выборное имперское представительство и, во-вторых, легально заявить в ходе предвыборной борьбы и с думской трибуны о национальных и региональных интересах, в-третьих, позволили оформиться национальным и региональным политическим организациям и политическим элитам, в-четвертых, способствовали росту политической культуры общества и развитию регионального и национального самосознания, в-пятых, благоприятствовали распространению демократических идей национального самоопределения и регионального самоуправления.

Таким образом, с появлением Государственной думы политическая жизнь Российской империи приобретает достаточно четко оформленное этноконфессиональное и региональное измерение. Эти новые явления и процессы политической жизни Российской империи складываются и развиваются под воздействием различных политических факторов.

Во-первых, начало XX века и особенно период революции 1905—1907 гг. связаны с ростом национального самосознания, подъемом политической активности и развитием национальных движений народов Российской империи, многие из которых формулируют широкие политические требования (от установления национального и религиозного равенства до создания регионального и национального самоуправления и организации национальных автономий). Возникает потребность легальной презентации этноконфессиональных и региональных интересов.

Во-вторых, имперская власть, конструируя Государственную думу и Государственный совет, моделируя избирательное законодательство, сознательно стремилась создать привилегии для избирателей губерний и городов Центральной России и ограничить представительство национальных регионов. От участия в выборах полностью устранялись так называемые "кочевые инородцы", а в члены Думы могли

¹ Российский государственный исторический архив. Ф. 1544, Оп. 1, Д. 16, Л. 76.

² Подробнее: Циунчук Р. А. Думская модель парламентаризма в Российской империи: этноконфессиональное и региональное измерения. — Казань, 2004. — С. 169—171.

избираться только кандидаты, знающие русский язык. Важнейшим вопросом политической географии выборов стал вопрос об избирательных округах, об их территории и плотности заселения, об этноконфессиональном и социальном составе населения. На это указывает и хронология принятия "вдогонку" региональных Правил о выборах в Польше, в Сибири и на Дальнем Востоке, на Кавказе, в Казахстане и в Средней Азии, последние из которых появляются 22 апреля 1906 г. — за пять дней до открытия I Думы.

В-третьих, выборы в Государственную думу становятся главным фактором ускорения процессов развития партийно-политической жизни России, в том числе в национальных регионах империи. Национальные, конфессиональные и региональные интересы находят отражение в политических программах и платформах, в предвыборной печати, становятся консолидирующими лозунгами избирательных кампаний. В ходе первых выборов активно заявили о себе Польская национально-демократическая партия, Эстонская партия народная партия прогресса, Латышская конституционно-демократическая партия и Литовская демократическая партия, Армянский революционный союз (Дашнакцутюн), Союз мусульман (Иттифак аль-муслимин), украинские, грузинские, еврейские политические партии и организации, обеспечившие себе представительство в I Думе.

В-четвертых, неожиданный для власти многонациональный (и поликонфессиональный) состав первого выборного законодательного органа — Думы — впервые сделал возможным презентацию этноконфессиональных и региональных интересов и требований на общеимперском политическом уровне. В I Думе насчитывалось более 200 нерусских депутатов. Для общества стали наглядно ясными масштабность, многообразие и острота национального вопроса в империи. Депутат I Думы от Калужской губернии В. П. Обнинский писал: "Съехавшись в числе пятисот почти человек в Петербург, разместившись на скамьях Таврического дворца... депутаты должны были в первый же день заметить, что вот там сидит "польское коло", рядом с ним — литовские депутаты, украинцы теснятся к южанам, тибетейки татар виднеются рядом с характерными профилями представителей восточной окраины, чернокудрые кавказцы плотно засели на крайней левой, и, наконец, обширный центр России, с ее двумя столицами, занял и здесь всю середину залы. Настоящая этнографическая карта России! ... Это был вид имперского парламента автономно-конституционного государства; здесь, кроме общегосударственного дела и даже доминируя над ним, хотя пока и в скрытой форме, владели умами интересы местные, областные, национальные"³. Эти интересы и проблемы настойчиво презентовали образовавшиеся в Думе этноконфессиональные и региональные фракции и группы. Уже в I Думе члены самой крупной и организованной национальной группы — Польского коло — выступили за восстановление автономии Польши⁴. Члены мусульманской группы

³ Обнинский В. П. Первые шаги русского автономизма. // Украинская жизнь. 1913. № 4. — С. 14—22.

⁴ Государственная дума. Стенографические отчеты. 1906. Сессия первая. — СПб., 1906. Т. I. — Стб. 50.

А. А. Ахтямов и Ш. Ш. Сыртланов потребовали отмены религиозных и национальных притеснений для исповедующих ислам 20 млн. жителей империи⁵. Вместе с русскими депутатами — сторонниками демократизации общественной жизни за гражданское равноправие выступили члены группы автономистов поляк П. Массониус (Минская губерния), латыш Ф. Трасун (Витебская губерния), трудовики украинцы Т. В. Локоть (Черниговская губерния) и И. К. Заболотный (Подольская губерния), трудовик молдаванин Ф. А. Сеффер (Бессарабская губерния). Об остроте аграрного вопроса в национальных регионах говорили члены I Думы литовец Л. Лопас (Ковенская губерния), украинец Л. Е. Штефанюк (Подольская губерния), белорус С. П. Кондрашук (Гродненская губерния), латыш Я. Крейцберг (Курляндская губерния), казах А. К. Беремжанов (Тургайская область), башкир Ш. Ш. Сыртланов (Уфимская губерния) и др. Депутат Люблинской губернии поляк Я. Стецкий связал решение аграрного вопроса с расширением местной автономии, доказывая, что в Польше этот вопрос "может быть правильно решен только волею местного населения, т.е. решением местного законодательного собрания"⁶. Подобную позицию разделяли представители большинства многонациональных регионов — П. И. Чижевский (Полтавская губерния, один из лидеров Украинской думской громады), И. Друцкий-Любецкий (Минская губерния, член группы западных окраин), Ч. Мильвид (Ковенская губерния, член группы автономистов), О. Рютли (Эстляндская губерния, кадет) и др. Политический резонанс в стране и за рубежом вызвало обсуждение в Думе подробностей еврейского погрома в Белостоке. Об остроте национального вопроса на Кавказе можно было судить по выступлениям чеченца трудовика Т. Э. Эльдарханова (Терская область), армянина кадета Х. И. Багатурова и азербайджанца, члена мусульманской фракции И. А. Зиатханова (оба от Елизаветпольской губернии), грузина социал-демократа И. И. Рамишвили (Кутаисская губерния). Для общества стали наглядными масштабность, многообразие и острота национального вопроса в империи.

Во II Думе, куда прошло 190 нерусских депутатов, противостояли друг другу два потока законопроектов, касающихся национального и регионального обустройства жизни России: правительственный — ограниченный по направленности и узкий по содержанию (снятие части национально-вероисповедальных проблем) и думско-оппозиционный, предлагавший реальную демократизацию национальных отношений, установление национального и религиозного равноправия, предоставление автономии Польше, расширение регионального и местного самоуправления, отмену ограничений на использование национальных языков. Заявляя в Думе о необходимости проведения принципов веротерпимости, новый Председатель Правительства П. А. Столыпин при этом подчеркивал, что "православная церковь, как господствующая, пользуется...особою со стороны государства охраною"⁷. Обсуждение девяти правительственных законопроектов по преобразованию отдельных сторон конфессиональной жизни старообрядцев и нерусских народов, внесенных во II Думу, рас-

⁵ Там же. — Стб. 1058, 1107—1109, 1111—1112.

⁶ Там же. — Стб. 618.

⁷ Государственная дума. Второй созыв. Стенографические отчеты. — СПб., 1907. Т. 1. — Стб., 108.

тянулось на долгие годы и перешло в Думы следующих созывов, что заметно усиливало напряженность в этноконфессиональной сфере. Законодательная реализация внесенных во II Государственную думу как общественных законопроектов, так и этих правительственных предложений могла бы динамизировать развитие этнополитической жизни, устранить наиболее явные анахронизмы в национально-религиозной сфере и снять нарастающую остроту национального вопроса. В связи с созданием Думы, развитием партийно-политической жизни регионов сохранялась потенциальная возможность постепенного изживания имперских черт системы "центр-регионы" через развитие парламентаризма и конституционализма, расширение местного самоуправления в национальных регионах и создание культурно-национальных автономий. Могла бы получить реализацию и популярная в обществе земско-областная идея.

Власть восприняла презентацию этноконфессиональных и региональных интересов и постановку национального вопроса в I — II Думах как угрозу системообразующим устоям империи и в третьей думской избирательной системе резко сократила представительство от национальных регионов (Польша, Кавказ, Сибирь) и полностью лишила представительства окраинные области (Средней Азии, Казахстана, Якутии и др.). Начиная с событий 1907 года в политической жизни России ужесточилось противостояние имперского и национального, централизма и регионализма. В Государственной думе III созыва произошло резкое сокращение численности депутатов, представляющих нерусские народы, до 108, а в IV — уже до 81 депутата. В IV Думе количество и численность большинства этнических групп уменьшились до крайних показателей по сравнению с первым и вторым думскими созывами. Численность азербайджанцев в IV Думе по сравнению с I Думой снизилась в 6 раз, украинцев и евреев — более чем в 4 раза, поляков и латышей — в 3 раза, белорусов, литовцев, грузин, эстонцев — в 2 раза. В IV Думе по сравнению со II Думой почти втрое сократилась также численность татар и вдвое — армян. Сокращение числа нерусских депутатов от западных окраин было связано как с изменением избирательного закона, так и с увеличением числа идентифицирующих себя русскими православных депутатов украинских и белорусских губерний. В III—IV Думах действовали только три думские национальные фракции: Польское коло, Польско-литовско-белорусская группа, Мусульманская фракция, также численно сократившиеся. Однако в дебатах в период III—IV Дум этноконфессиональные и региональные проблемы поднимались столь же часто, как и в Думах предшествующих созывов. Противостояние унитаризма и регионализма, имперского и национального в III и IV Думах проявлялось в законодательном и фактическом сохранении национально-религиозного неравенства, в борьбе против сокращения представительства нерусских народов, в борьбе вокруг проведенных законопроектов об ограничении Финляндской автономии и о выделении из Царства Польского Холмской губернии, а также в национальном неравноправии вводимого в западных губерниях земства, в ограничениях национального образования и культуры, в обсуждениях национальных притеснений и этнических конфликтов (еврейские погромы, "армяно-азербайджанская резня"). Секретарь мусульманской фракции IV Думы И. А. Ахтямов (Уфимская губерния), выступая с программой решения "мусульманского вопроса", заявлял: "Выведите нас из положения граждан второго сорта... Дайте нам под сенью русского

двуглавого орла возможность культурно развиваться и работать на пользу общества наравне со всеми русскими гражданами" ⁸. Противостояние имперского национально-региональному в условиях самодержавия завершалось в пользу имперского и приводило к катастрофическому углублению кризиса сразу в нескольких взаимосвязанных системах: власть — общество, центр — регионы, Дума — правительство, русские — иногородцы, православные — иноверцы, переселенцы — коренные жители и т.д.

В-пятых, с учреждением Думы впервые появилась легально-легитимная возможность вхождения в политическую элиту империи (или контрэлиту, по отношению к правящему слою) представителям нерусских народов России, особенно выходцам из непривилегированных сословий (горожан, крестьян, рабочих). В Думе эти депутаты либо вошли в общероссийские политические фракции (конституционно-демократическая, октябристская, социал-демократическая, трудовая и т.д.), либо организовали национально-региональные фракции и группы. Национально-региональные фракции и группы не были однородными и организовывались по нескольким принципам, признакам и основаниям: по этнотерриториальному (Польское коло, Украинская громада, латышская, литовская и эстонская группы); по этноконфессиональному (Мусульманская фракция); по этносословному (Казачья группа); по региональному (группа западных окраин — Польско-литовско-белорусская группа, Сибирская группа). Именно эти фракции и группы, как правило, ставили своей целью презентацию национальных и региональных интересов на общеимперской политической арене, выступали за демократизацию имперской национальной политики, требовали национального и конфессионального равенства, предлагали осуществление децентрализации власти и развитие местного самоуправления. Национальные фракции нередко выступали в Думе единым фронтом (в I и II Думах предпринималась попытка создания фракции автономистов), блокировались с либеральными и демократическими партиями. Противовесом этим фракциям в III — IV Думах стала организованная по национально-политическому принципу правомонархическая русская национальная фракция. Деятельность национальных фракций способствовала формированию новых национальных политических элит, многие думские депутаты в дальнейшем стали лидерами национальных партий, а после 1917 г. — создателями национальных государств и руководителями национальных правительств (Р. Дмовски и В. Грабски в Польше, Р. Скирмунт в Белоруссии, Я. Теннисон в Эстонии, Н. Жордания, А. Чхенкели и И. Церетели в Грузии, А.-М. Топчибашев и Ф. Хан-Хойский в Азербайджане, С. Максудов, Х. Атласов, С.-Г. Джантюрин в Урало-Волжском штате, а А. Букейханов и М. Тынышпаев в казахстанской Алаш-Орде, К. Л. Бардиж, М. А. Караулов, В. А. Харламов в казахских областях и др.).

Деятельность депутатов национальных фракций, формировавших заметную часть новых национальных политических элит, а) отражала усложнение политической и социальной самоорганизации населения национальных регионов империи, б) влияла на ускорение движения народов по пути модернизации, в) представляла собой начало попыток адаптации к национально-освободительному движению народов Рос-

⁸ Государственная дума. Четвертый созыв. Сессия первая. Стенографические отчеты. Ч. I. — СПб., 1913. — Стб. 374—375.

сийской империи начала XX века европейских политических моделей развития и принципов демократической организации, парламентских приемов организации политической жизни, г) содействовала распространению демократических ценностей и складыванию новых элементов политической культуры общества, д) способствовала презентации этноконфессиональных и региональных интересов, а отчасти и некоторому разрешению этноконфессиональных и региональных запросов общества.

Однако, имперская власть и представители этнорегиональных сообществ до последних дней IV Думы противостояли друг другу, даже умеренные предложения думских национальных фракций не находили реализации, что неминуемо расшатывало устои империи. В Российской империи так и не было ликвидировано национальное и религиозное неравенство, не произошло законодательного становления ни территориальной, ни тем более национальной автономии, тогда как объективные условия продолжающейся экономической модернизации усиливали местные региональные процессы и национальные движения. Не получил дальнейшего продвижения составленный еще в 1907—1908 гг. заместителем министра внутренних дел С. Е. Крыжановским регионалистский проект "разделения империи на одиннадцать областей, с образованием в каждой областного земского собрания и областного правительственного управления с гражданским начальником во главе, имевшим заменить собой генерал-губернатора"⁹. Видный либеральный политик и ученый П. Б. Струве, размышляя о пагубности "официального национализма" для развития российской государственности и парламентаризма, писал: "Весь этот официальный национализм... наркотизирует народное представительство и "оправдывает" абсолютизм... не только не укрепляет великодержавного положения России, а, наоборот, ослабляет его"¹⁰. Пагубным для реформаторов оказалась их непоследовательность и отрыв социально-экономических реформ от политических и национально-государственных преобразований. Одобрив своим большинством имперскую правительственную политику в национальном вопросе, Дума (начиная с III созыва) из фактора консолидации все более превращалась в фактор разделения общества по этническому, конфессиональному и региональному принципам, что заметно ослабляло молодой российский парламентаризм и реформаторские перспективы развития страны. Отсутствие реформ в национальной сфере, слабость и нерешительность российских эволюционистов опосредствованно укрепляли позиции крайних политических сил — консервативно-охранительных, радикально-революционистских, а также национально-сепаратистских.

Тем не менее, именно предвыборные политические кампании и выборы в Думу в губерниях и областях Российской империи, деятельность избранных в Думу региональных и национальных политических лидеров, формирование на этой основе в регионах политических партий и организаций стали главными факторами складывания и развития парламентской политической жизни России начала XX века.

⁹ Крыжановский С. Е. Воспоминания. — Берлин, 1938. — С. 131—132.

¹⁰ Струве П. Б. *Patriotica*. Политика, культура, религия, социализм. Сб. статей за пять лет (1905—1910 гг.). — СПб., 1911. — С. 295.

А. М. Семенов,

доктор наук Центрального Европейского университета,
заместитель декана, Смольный институт свободных искусств и наук

ВЫЗОВ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ: КОНСТИТУЦИОННО-ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ В I И II ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДУМАХ

В текущем году мы отмечаем юбилей Государственной думы, который отсылает нас к сложному и идеологизированному периоду начала XX века в истории Российской империи. Хотя процесс исторического изучения революции 1905—1907 гг. и политической реформы не подчиняется юбилейным датам, 100-летие со дня созыва первой Государственной думы Российской империи представляет возможность подвести предварительные итоги историографического процесса и наметить перспективы дальнейшего историографического поиска.

Мой небольшой доклад посвящен постановке исследовательских проблем, связанных с изучением публичной политики в поздней Российской империи на материалах истории Конституционно-демократической партии. Публичная политика в данном случае понимается как сфера опыта политических отношений, которая отличается от деятельности государственных институтов и неформальных объединений, таких, как интеллигентские или революционные кружки. Важное место в функционировании данной сферы политических отношений занимает политический язык, символика и харизма¹. Данные политические инструменты позволяют достигать объединения и коммуникации между различными частями анонимного политического целого, т.е. позволяют создавать связи между людьми, которые не могут знать друг друга и не связаны друг с другом социальной средой, местом проживания и профессиональной деятельностью. Особенностью любой сферы публичной политики является постоянно оспариваемое определение политического (т.е. чем является политика и каковы ее задачи).

В исторических исследованиях, как советских и российских, так и западных историков, проблематика публичной политики в контексте революции 1905—1907 гг. и деятельности Государственной думы оказалась недостаточно исследованной. Ортодоксальная марксистская историография в целом уделяла преимущественное внимание проявлениям революции и приуменьшала значение политической реформы, идеологических альтернатив и политической эволюции Российской империи в начале XX века. Американская историографическая картина была более разнообразна, в ней происходило соревнование противоположных точек зрения, однако, обе доминантные исторические школы оставляли проблему публичной политики думского периода за пределами внимания. Одно направление американской историографии

¹ В этом определении я использую классическую политическую социологию М. Вебера (М. Вебер. Политика как призвание и профессия // М. Вебер. Избранные произведения. — М., 1990) и Ю. Хабермаса, а также работы историков, которые анализировали развитие политической сферы стран Западной Европы (С. Schorske, *Fin-de-Siecle Vienna. Politics and Culture* (New York: Vintage Books, 1981)).

настаивало на преемственности традиций авторитарной государственности и коллективизма до и после 1917 года, а другое — на динамике модернизационных процессов, которые осложняли политический процесс думского периода и подрывали основы для политической эволюции позднеимперской России.¹

Новейший этап историографического освоения данного периода истории Российской империи выразился, на мой взгляд, в одной заметной тенденции. Я взял бы на себя смелость обозначить ее как "поиск альтернатив и нормализация". Данная тенденция нашла отражение как в западной, так и в российской новейшей историографии. В наиболее репрезентативных для этой тенденции работах Санкт-Петербургского историка Б. Н. Миронова и американского историка Мартина Малии подчеркивается важность политических реформ начала XX века и появления парламента для реализации европейского, западного пути в России². Опираясь на понятие "запаздывающего развития" эти историки утверждают, что Россия начала XX века могла реализовать альтернативу политической эволюции в сторону правового государства и представительной демократии. Анализ упомянутых историков, тем не менее, основывается исключительно на анализе институтов и правовых оснований политического процесса начала XX века. Он не учитывает роли представлений, языка и символики в политике.

Для этого, чтобы проиллюстрировать важность данного измерения для думского периода, мне хотелось бы привести цитату из мемуаров видного либерального политического деятеля П. Н. Милюкова, которая относится к обсуждению последовательности политических реформ "сверху" и причинам конфликтов кадетской фракции первой Государственной думы с правительством по поводу правовой ситуации после издания Основных законов: "Меня очень упрекали критики, что я так цеплялся за "слово" [конституция — А. С.], когда "содержание" его уже было уступлено. Но в том-то и дело, что уступлено оно не было и что самое сокровище "слова" это доказывало, а все последующие события это подтвердили. [...] Бывают слова, которые звучат заклинанием и останавливают кровь; и бывают другие, такие же слова-символы, из-за которых кровь льется, ведутся внешние и гражданские войны, сокрушаются и возникают режимы. Когда появились у наших врагов — уже общих врагов — слова

² См. // Историографические обзоры: L. Engelstein, "New Thinking About the Old Empire, Post Soviet Reflections," *The Russian Review*, 60 (2001): 487—496; Р. Суни. Социализм, постсоциализм и нормативная модерность: размышления об истории СССР // *Ab Imperio*. 2002. № 2. С. 19—54; А. Семенов. Чем был Советский Союз и что означает его распад: западные исследователи спорят // *Неприкосновенный запас*. 2001—2002. № 6. С. 26—32. В целом, история парламентаризма, выборов и политических партий не была центральной темой западной историографии истории России. Однако, в американской и западной историографии существует ряд авторитетных работ по этой проблематике: W. Rosenberg, *Liberals in the Russian Revolution, The Constitutional Democratic Party, 1917—1921* (Princeton: Princeton University Press, 1974); G. Hosking, *The Russian Constitutional Experiment: Government and Duma, 1907—1914* (Cambridge, England, 1973); T. Emmons, *The Formation of Political Parties and the First National Elections in Russia* (Cambridge, MA, 1983).

³ Б.Н. Миронов. Социальная история России периода империи (XVIII — начало XX вв.). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. — СПб., 1999; M. Malia, *The Soviet Tragedy: A History of Socialism in Russia, 1917—1991* (New York, 1994), introduction; см. также M. Malia, *Russia Under the Western Eyes: From the Bronze Horseman to the Lenin Mausoleum* (Cambridge: Harvard University Press, 1999).

шибболеты, зачаровавшие массы, и слова все простые: мир, земля, право труда, классовая борьба, то нам нечего было им противопоставить. У нас отобрали наши слова: конституция, право, закон для всех равный. Не было "конституции", пришла "революция"; "революция" была фактом, а "конституция" — только неосуществимым желанием ненавистного "класса"⁴. Кроме того, данная точка зрения не учитывает понимания самими историческими акторами начала XX века феномена догоняющего развития. Идеологическая программа и политика Конституционно-демократической партии в начале XX века показывают понимание либеральными политиками невозможности простого "повторения" исторического пути западной Европы в России начала XX века. По-разному это понимание нашло отражение в идеологическом творчестве видных теоретиков "нового российского либерализма" П. Н. Милюкова и П. Б. Струве, которые представляли полярные мировоззренческие позиции, соответственно, позитивизма и идеализма.⁵

Критика, высказанная в адрес исторических трудов Малии и Миронова, конечно, не означает, что в России начала XX века не было альтернативы революционному краху старого режима в 1917 году и большевистскому пути развития. Однако описание этого периода только с точки зрения наличия идеологических альтернатив не позволяет оценить масштабность структурных и культурных изменений в области политики этого времени.

С точки зрения истории Российской империи начала XX века, на мой взгляд, возможно говорить о возникновении публичной политики как особой области политического опыта. Появление политических партий, парламента, а также либерализация периодической печати послужили важными факторами сложения публичной политики. Новый политический опыт нашел отражение в документах эпохи и изданных после 1917 г. мемуарах и юбилейных сборниках. Так, например, в серии дискуссий, опубликованных в Вестнике Партии Народной Свободы, партийные публицисты проводили различие между научной, образовательной и политической деятельностью, показывая опасность переноса в политику профессиональных практик и стилей мышления⁶. Юбилейные сборники видных кадетских и думских деятелей обычно содержат

⁴ Интересно, что политический противник Милюкова и видный политический деятель 1917 года А. Ф. Керенский приближался к Милюкову в понимании роли символики и языка в политике: "Новое правительство [Временное правительство — А.С.] было лишено какой-либо физической возможности навязать свою волю и единственным инструментом убеждения, находившимся в его распоряжении, было живое слово. Мильтон писал когда-то, что слово — великая сила, которую можно направить и на созидание, и на разрушение. В первые дни революции [февральской революции — А. С.] живое слово играло огромную роль — и на ниве добра, и на ниве зла". А. Ф. Керенский. Россия на историческом повороте. Мемуары. — М., 1993. — С. 160.

⁵ О П. Н. Милюкове см. Th. Riha, *Russian-European, Paul Milukov in Russian Politics* (Notre Dame, 1969); M. Stockdale, *Paul Miliukov and the Quest for a Liberal Russia, 1880-1918* (Ithaca: Cornell University Press, 1996); а также П.Н. Милюков: историк, политик, дипломат. — М., 2000. О П. Б. Струве, см. R. Pipes, *Struve, Liberal on the Left, 1870—1905* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970); Idem, *Struve, Liberal on the Right, 1905—1944* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1980), а также М. А. Колеров. Не мир, но мечь ... Русская религиозно-философская печать от "Проблем идеализма" до "Вех". — СПб., 1996.

⁶ См., например, Аграрный вопрос и самостоятельность партии // Вестник Партии Народной Свободы. 1906. № 2. С. 1.

ли отдельный раздел, посвященный политической персоне описываемого деятеля ⁷. Новый политический опыт также проявился в появлении специализированной журналистики, посвященной освещению парламентской деятельности, и в тенденции к профессионализации политической деятельности, особенно в третьей Государственной думе. По ходу сложения пространства публичной политики центральным ее элементом становилась дискуссия об определении политического. Наиболее ранние проявления этой дискуссии в либеральной среде мы находим на страницах журнала либеральной оппозиции под редакторством П. Б. Струве, а также в журнале "Полярная звезда", издание которого явилось своего рода подготовительным этапом для ставшего известным сборника "Вехи" ⁸. Внимательное прочтение данной дискуссии показывает наличие в ней критики не просто левой радикальной политики в России, но и западной рационально-буржуазной идеи политики, которая переживала кризис "вступления масс в политику" ⁹. При этом в российской ситуации начала XX века мы наблюдаем переплетение нарождающейся публичной политики с революцией и условиями массовой политики.

Таким образом, появление политических партий и парламента стало не завершением вступления России на путь западной политической эволюции, а началом нового политического опыта, который существенно изменил ландшафт Российской империи в канун первой мировой войны и революции 1917 г. Для того, чтобы проиллюстрировать динамику этого нового политического опыта, я хотел бы привести два примера. Первый пример — это дискуссия между членами первой Государственной думы о форме одежды, в которой следовало явиться на торжественный прием в Зимний дворец по случаю открытия сессии Государственной думы. Некоторые избранники предлагали явиться в пиджаках, что должно было свидетельствовать о независимости и радикализме первого парламента. Однако было принято решение "не устраивать фронды" и одеть фракки. Второй пример взят из разговора П. А. Столыпина и А. И. Шингарева, видного деятеля кадетской партии и ее фракции в Государственной думе, который произошел во время третьей Государственной думы. Шингарев просил Столыпина ходатайствовать о пересмотре дела крестьян, убивших помещика, ввиду новых обстоятельств. По словам Шингарева, Столыпин ответил: "Вы не знаете, за кого вы заступаетесь, это обезумевшие звери, которых можно держать только ужасом. Если их выпустить на свободу, они перережут всех: и меня, и вас, и всех, кто носит пиджак" ¹⁰. История пиджака в российской политике, равно как и история роли языковых и культурных практик в российской публичной политике начала XX века, еще ожидает своего исследователя.

⁷ См.: М. М. Винавер и русская общественность начала 20 века. Париж, 1937; С.А. Муромцев: сборник статей. М., 1911; П.Н. Милюков: сборник материалов по чествованию его семидесятилетия. — Париж, 1929.

⁸ А.А. Кауфман. Познание самого себя // Полярная Звезда. 1905. № 2; С.Л. Франк. Одностороннее самопознание // там же.

⁹ Подробно об этом см. С. Schorske. Указ. Соч.

¹⁰ Показания А. И. Шингарева. 21 августа 1917 г. // Падение царского режима. Стенографические отчеты допросов и показаний данных в 1917 г. в Чрезвычайной Следственной Комиссии Временного правительства. Т. 7. — М. — Л., 1927. — С. 3—4.

Д. М. Усманова,

доктор исторических наук, доцент,
Казанский государственный университет

МУСУЛЬМАНСКАЯ ФРАКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Среди непартийных фракций дореволюционной российской Государственной думы весьма заметную роль играла мусульманская фракция¹, представлявшая собой объединение на основе конфессиональной принадлежности. За весь период существования дореволюционной Думы в российский парламент было избрано 79 депутатов-мусульман: 25 депутатов — в Думу первого, 37 мусульман — второго, 10 — третьего и 7 — четвертого созывов. Поскольку отдельные депутаты избирались дважды и более, то интересы мусульманского населения страны представляли всего 67 персон, объединившихся в самостоятельную мусульманскую фракцию.

Избранные в первую Государственную думу (27 апреля — 8 июля 1906 г.) 25 депутатов-мусульман представляли далеко не все "мусульманские" регионы страны: Поволжье, Приуралье и Кавказ. Идея создания собственной мусульманской фракции возникла почти сразу, но для ее реализации понадобилось некоторое время. Лишь 21 июня состоялось первое общее заседание мусульманской группы, на котором было заявлено о создании фракции. Перед создаваемой фракцией ставилась цель предварительно обсуждать вопросы, стоявшие на повестке, и готовить ораторов, согласовывать позиции всех депутатов-мусульман, помогать в составлении запросов. Кроме того, намечался широкий план агитационно-разъяснительной деятельности: встречи и собеседования с мусульманами Петербурга, объезды мусульманских местностей депутатами с целью ознакомления населения с работой Думы, издание на татарском языке отчетов о думской деятельности и выпуск мусульманской газеты в Петербурге. Организационный процесс не был завершен, а запланированное на 14 июля выступление с информацией о целях и составе создаваемой фракции не состоялось из-за преждевременного разгона Думы. Из находившихся в столице в момент роспуска Думы девятнадцати депутатов-мусульман к "Выборгскому воззванию" присоединилось шестеро: А. Ахтямов, С.-Г. Алкин, А. Зиатханов, С.-Г. Джантюрин, А.М.-б. Топчибашев и А. Букейханов. Все они (кроме А. Ахтямова) после отбытия трехмесячного тюремного заключения в дальнейшем были лишены политических прав.

¹ Из новейших работ по истории мусульманской фракции и мусульманского представительства в Думе следует назвать следующие исследования: Мусульманские депутаты Государственной думы России. 1906—1917 гг. Сборник документов и материалов / Сост. Л. А. Ямаева — Уфа, 1998; Усманова Д. М. Мусульманская фракция и проблемы "свободы совести" в Государственной Думе России (1906—1917). — Казань, 1999; Ямаева Л. А. Мусульманский либерализм начала XX века как общественно-политическое движение (по материалам Уфимской и Оренбургской губерний). — Уфа, 2002; Циунчук Р. А. Думская модель парламентаризма в Российской империи: этноконфессиональное и региональное измерения. — Казань, 2004; Усманова Д. М. Мусульманские представители в российском парламенте. — Казань, 2005. — 584 с.

Вторая Дума (20 февраля — 3 июня 1907 г.) оказалась для мусульман самой благоприятной в количественном отношении: благодаря тому, что выборы на окраинах прошли вовремя, все мусульманские регионы были представлены в Думе своими народными избранниками. Избранные в Думу 37 мусульманских депутатов организовали две фракции и послали одного своего представителя в руководящие органы (С. Максуди). Бурные политические события в стране, поляризация российского общества привели к тому, что неустойчивое единство депутатов-мусульман было нарушено: уже к концу февраля во фракции наметился раскол, и она поделилась на две группы. Большинство мусульманских делегатов (к концу работы Думы их число превысило 30) организовалось в мусульманскую фракцию. Меньшинство в количестве шести человек составило отдельный блок под названием "мусульманская трудовая группа" и официально присоединилось к фракции трудовиков.

Обе фракции провели несколько совместных заседаний и по большинству сугубо национальных проблем действовали солидарно. Официальным председателем мусульманской фракции стал уфимский депутат М.-А. Биглов, а членами бюро — Р. Медиев, Х. Усманов, М.-С. Хасанов и Ф. Ханхойский. При фракции было образовано несколько комиссий: для рассмотрения законопроектов, касающихся положения мусульманского населения империи, — юридическая и экономическая. Уже на первых фракционных заседаниях была признана недостаточность программы мусульманской группы Думы первого созыва, поэтому было решено дополнить ее и существенно расширить, особенно в сфере национальных и религиозных вопросов. К концу марта программа была в целом готова. По общеполитическим вопросам мусульманская программа во многом была близка к кадетским положениям: однопалатная парламентская система; думское министерство; всеобщее прямое, равное и тайное голосование; равноправие всех граждан без различия национальности и вероисповедания; всеобщее бесплатное и обязательное начальное образование, выборный низший суд и пр. К 25 марта программа была практически полностью проработана и подготовлена к печати. После составления устава члены мусульманской фракции намеревались выступить с думской трибуны с оглашением собственной платформы. Однако в работе мусульманской парламентской группы сказывался ряд неблагоприятных факторов: отсутствие единого лидера, нехватка или даже отсутствие работоспособных членов фракции (оба законопроекта были результатом деятельности недепутатов — А.-М. Топчибашева и С.-Г. Алкина); несогласованность в действиях депутатов-мусульман (наличие местных, групповых интересов); финансовая недисциплинированность членов фракции и т.п.

Национальный фактор проявлялся в том, что мусульманские депутаты настаивали на широком использовании в органах местного самоуправления, низшем суде, а также в начальной школе родного для большинства населения национальных окраин языка. Позиция мусульман расходилась с либеральным толкованием проблемы также и в вопросе о сохранении народных судов, учитывая их корни, а также популярность среди местного населения, мусульманами вопрос решался положительно. Также несколько иначе мусульманскими депутатами трактовался аграрный вопрос. В целом члены мусульманской фракции были солидарны с кадетами в желании конфискации помещичьих земель со справедливой компенсацией (тогда как мусуль-

манские трудовики настаивали на безвозмездной конфискации). Но в вопросе о вакуфных землях позиция мусульманской фракции была особой, что должно было найти отражение в специальном законопроекте о вакуфных землях (прежде всего, в отношении Крыма), который готовился членами мусульманской фракции к внесению на рассмотрение Думы.

Центральным вопросом во второй Думе оставался аграрный вопрос. Несмотря на уступки со стороны либеральной оппозиции, вскоре стало ясно, что столыпинская аграрная программа не пройдет. Правительство было настроено решительно против Думы и 3-го июня 1907 г. опубликовало указ о ее роспуске. Одновременно был опубликован новый избирательный закон, ограничивавший доступ в Думу некоторых категорий населения, в том числе и по территориально-этническому принципу: представительства были лишены такие регионы с мусульманским населением, как Туркестан и Степной край. Также резко было сокращено общее количество депутатов, избираемых от Кавказа, ряда Поволжских губерний. Повышение избирательного ценза привело к значительному уменьшению числа мусульманских выборщиков, а следовательно, и возможной максимальной квоты для нерусских депутатов. В целом по новому избирательному закону от населения регионов, где преобладали инородцы (Польша, Прибалтика, Кавказ, отчасти Волго-Уральский регион), оставалось всего двадцать пять депутатов. Новым в избирательной кампании осени 1907 года было практически поголовное разделение избирательных съездов на русские и инородческие. В результате всех этих перемен в избирательной практике в Думу третьего созыва (15 октября 1907 — июнь 1912 г.) было избрано всего десять мусульман.

Отдельную мусульманскую фракцию, которая окончательно оформилась 9—10 ноября 1907 года, первоначально вошли только восемь депутатов. Крымчанин И. Муфтий-Заде присоединился к октябристам, а дагестанец И.-бек Гайдаров вошел во фракцию социал-демократов. В 1909 году И. Гайдаров окончательно вышел из группы социал-демократов и официально присоединился к мусульманской фракции. Председателем фракции был избран К. М. Тевкелев, секретарями — С. Максуди и И. Леманов (на платной основе). Мусульманская группа приняла программу, разработанную членами мусульманской фракции предыдущих двух Дум. В общих вопросах мусульманские депутаты Думы третьего созыва первоначально намеревались действовать с партией народной свободы, однако двойное членство не разрешалось. Допускались лишь отдельные соглашения с другими партиями (преимущественно национальными группами и кадетами, а также в непродолжительный период с октябристами) по конкретным вопросам. Мусульмане оставляли за собой право действовать самостоятельно как в вопросах общеполитического и общегосударственного характера, так и в тех, что касались преимущественно или исключительно мусульманского населения.

Члены мусульманской фракции третьей Думы так же, как и их предшественники, находились в тесном контакте с недепутатами, входившими в ЦК "Мусульманского союза". Двое его членов провели в Санкт-Петербурге некоторое время, помогая депутатам в законотворческой деятельности. В работе комиссий, образованных при мусульманской фракции (по религиозным делам, вопросам образования и проверке старых законов, касающихся жизни мусульманского общества), активное участие принимали недепутаты или депутаты Думы прежних созывов (С.-Б. Каратаев, С.-Г. Ал-

кин, А.-М.-б. Топчибашев, Ф. Ханхойский и др.). Среди тех депутатов-мусульман, которые реально занимались законотворческой деятельностью, прежде всего, следует отметить Г. Еникеева, входившего в комиссию по вопросам народного образования и работавшего над разработкой соответствующего проекта. С думской трибуны выступали практически все члены фракции, но особо можно выделить кавказских депутатов Х. Хасмамедова и И.-б. Гайдарова. Из представителей Волго-Уральского региона наиболее яркие выступления принадлежат С. Максуди.

Мусульманская фракция четвертой Государственной думы (октябрь 1912 — октябрь 1917 г.) состояла из 6 членов, возглавлялась К.-М. Тевкелевым. Секретарем был И. Ахтямов. Один из депутатов-мусульман — Магомет (Мамед) Далгат — во фракцию не записался, а примкнул к прогрессистам. Мусульманские представители не отдавали явных предпочтений одной политической группе, а были готовы к сотрудничеству со всеми думскими группами (особенно с национальными), неизменно находясь в блоке оппозиционных партий и фракций.

Среди многочисленных проблем, обсуждавшихся в стенах российского парламента, для мусульман наиболее важными, пожалуй, были религиозные проблемы, вопросы народного образования, переселенческая политика, экономическое и правовое положение национальных окраин, наконец, вопрос о праздничных днях. Именно при рассмотрении этих вопросов в комиссиях и, особенно, во время общедумских дискуссий наблюдалась наибольшая активность членов мусульманской фракции. По принципиальным вопросам депутаты-мусульмане занимали обычно консолидированную позицию. В то же время внутри мусульманской парламентской группы были внутренние расхождения и противоречия, обусловленные наличием особых региональных, национальных или сословных интересов. Поэтому усилия депутатов по созданию единого мусульманского политического сообщества не всегда учитывали наличие этих межэтнических и межрегиональных противоречий, сословных или же классовых проблем. Именно последние стали основой для раскола мусульманского депутатского корпуса, происшедшего в Думе второго созыва, и образования двух групп — мусульманской фракции и мусульманской трудовой группы. Главный водораздел между этими двумя мусульманскими группами проходил не столько в сфере религиозных и культурных вопросов, сколько в социальной области, базировался на радикализме части мусульманских депутатов в аграрном вопросе. Радикализм же части мусульманских депутатов в этом вопросе отражал ее остроту для широких слоев населения.

Вследствие дискриминационного характера избирательного закона 1907 года представительство в Думе от отдельных мусульманских регионов, если соотносить его с данными переписи 1897 г., было несоразмерным: Волго-Уральский регион в четырех Думах был представлен 40 депутатами, Туркестан и Степной край — 16, Кавказ и Крым — 23 депутатами. Эти диспропорции вызывали очевидное несогласие и протест российской общественности. Требование восстановить представительство в Думе среднеазиатских мусульман являлось одним из наиболее часто встречающихся пунктов общей мусульманской политической платформы.

В условиях, когда мусульмане отдельных регионов были лишены возможности посылать в Думу своих избранных, миссию по защите их интересов, по озвучива-

нию их пожеланий и требований брали на себя мусульмане иных регионов и областей империи, прежде всего, Волго-Уральского региона и Кавказа. Этим можно объяснить стремление мусульманских депутатов действовать в общеимперском парламенте консолидированно. В ряде вопросов (вопросы религиозной свободы, национального образования, введения национальных языков в судопроизводство и местные органы самоуправления) члены мусульманской фракции действовали в союзе с представителями других национальных групп, прежде всего с членами Польского кола.

Наиболее важным для мусульманских депутатов был комплекс вопросов, связанных с конфессиональной сферой и народным образованием. Правительственные органы, ответственные за осуществление реформ, настаивали на децентрализации религиозных центров, на раздроблении существующих духовных учреждений на более мелкие и, соответственно, менее влиятельные и жизнестойкие. В этом вопросе планы столичной бюрократии и мусульманские проекты находились в непримиримой конфронтации, что делало практически невозможным соглашение по этому вопросу в условиях существующей политической системы. К проблеме реформы религиозных институтов примыкали и вопросы, связанные с расширением в государстве границ веротерпимости, и постепенный переход к провозглашенной "свободе совести". Позиция мусульманских депутатов определялась не только их принадлежностью к блоку оппозиционных фракций, которые неизменно выступали за отмену каких-либо ограничений и ущемлений на религиозной основе, но и тем, что для татарского населения вопрос о переходе из одного исповедания в другое имел практическое значение. Он был необычайно актуален именно в думский период в связи с наличием большой группы крещеных татар, желавших вернуться к вере предков.

С религиозными вопросами был связан и вопрос о народном образовании. В отношении правительственной политики в области инородческого образования позиции мусульманских депутатов были близки к требованиям нерусских депутатов в целом. Подобно другим депутатам, представлявшим нерусское население окраин империи, мусульмане выступали категорически против превращения государственной начальной школы в орудие обрусения инородцев, настаивали на изгнании из школы политики и приближении школьной системы к нуждам и интересам инородческого населения. Последнее могло быть достигнуто только при условии допущения в государственную школу народных языков, национальных преподавательских кадров и учета при составлении программы обучения национальных, культурных, языковых особенностей обучаемых детей.

Малочисленность мусульманского депутатского корпуса, незначительность его влияния на думское большинство (следовательно, и на общедумскую стратегию) и традиционные бюрократические структуры, отсутствие долгосрочных и, главное, результативных политических союзов, постепенная потеря надежд и иллюзий на возможность осуществления "мусульманских законов" и проектов — все эти факторы способствовали тому, что мусульманские депутаты воспринимали себя, прежде всего и в первую очередь, как единственных представителей мусульманского населения в общеимперском органе, репрезентировали себя в качестве защитников интересов мусульманской уммы. Именно этими обстоятельствами определялась позиция депутатов-мусульман, их деятельность (как думская, так и внедумская), приоритетность

в ней тех или иных проблем и вопросов, а также взаимодействие депутатов с обществом.

Несмотря на незначительные итоги законотворческой деятельности как депутатов-мусульман, так и Думы в целом, участие мусульманских представителей в работе Российского парламента имело большое значение для формирования политического движения мусульманских народов в целом и татар, в частности. Государственная дума была в имперской России единственной всероссийской трибуной политического характера, с которой представители мусульманской уммы могли публично и легально защищать свои корпоративные интересы, учились выражать свои требования и находить нужных политических союзников, привыкали к неизбежному компромиссу и балансу интересов.

И. Н. Вельможко,

кандидат исторических наук, доцент,
Московский авиационный институт

ОБСУЖДЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В III И IV ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДУМАХ

Специально в повестки заседаний общих собраний Государственной думы III (1907—1912 гг.) и IV (1912 — 1917 гг.) созывов национальный вопрос не выносился. Но, так как для Российской империи было характерно тесное переплетение национальных проблем с проблемами политическими, социально-экономическими и культурными, различные аспекты национального вопроса часто затрагивались в связи с обсуждением других вопросов.

В 1908 г. в Государственную думу от фракции правых и октябристов было внесено три законопроекта по поводу Финляндии. В Таврическом дворце большинство октябристов высказалось против автономии Финляндии, отстаивая принцип одностороннего законодательства, сильно ограничивающего права финляндского сейма¹. Кадеты доказывали законность финских притязаний на автономию, но в то же время не возражали против создания процедуры для проведения законов, общих для Финляндии и России². Впоследствии при вторичном обращении к финляндскому вопросу в 1909 г. комиссия при ЦК партии кадетов сформулировала компромиссную идею "параллельного законодательства". Правые депутаты отстаивали положение о незыблемости единой и неделимой России и доказывали, что Финляндия лишь российская провинция, обладающая внутренней автономией, то есть автономией во внутренних делах. Социал-демократы в качестве конструктивного решения проблемы предложили создать общий для России и Финляндии законодательный орган, куда вошли бы представители сейма и Думы³.

¹ Политическая история в партиях и лицах./ Под ред. В. В. Шелохаева. — М.; 1993. — С. 112.

² Государственная Дума. Стенографические отчеты. Созыв 3. Часть 2. — СПб., 1908. — Стб. 417.

³ Запросы по финляндскому управлению в Государственной Думе. Заседания 1, 5 и 12 февраля; 5, 12 и 13 мая 1908 г./ Под ред. Н. Д. Сергеевского. — СПб.; 1908. — С. 125, 126.

Запутанность в определении правового статуса Финляндии по отношению к Российской империи привела к тому, что в марте 1910 г. в Думу вновь был внесен законопроект, касающийся Финляндии. Правительству удалось добиться фактического уничтожения автономии Финляндии и превращения финляндского сейма в обычное губернское собрание.

Одним из регионов, к проблемам которого часто обращались думцы, был Кавказ. Представители правых старались уверить Думу, что среди кавказцев постоянно зреет сепаратизм и они стремятся к отторжению своего края от империи. В декабре 1908 г. правыми был внесен в Думу "кавказский запрос". Дискуссия между сторонниками (правые, русские националисты) и противниками (либералы, левые) запроса проходила необычайно оживленно. Представитель царской администрации на Кавказе барон Нольде категорически отрицал существование сепаратизма на Кавказе⁴. Либералы, депутаты от Кавказа, представители мусульманской группы считали, что проведение кардинальных реформ в политической, экономической и социальной сферах поможет избежать новых революционных эксцессов в регионе.

В 1909 г. министром юстиции в Думу был внесен законопроект о преобразовании местного суда. Депутаты, представлявшие в Думе национальные регионы, считали необходимым соблюдение интересов всех народностей России и поэтому настаивали на включении в законопроект положений о применении местного языка, о назначении судей из местных жителей⁵. Главным аргументом противников поправки стал пестрый национальный состав Российской империи и невозможность поэтому учесть интересы всех национальностей.

В процессе обсуждения законопроекта об обеспечении нормального отдыха служащих в торговых заведениях, складах и конторах, обязательное для всего населения Российской империи празднование христианских праздников социал-демократ И. Гайдаров назвал насилием для двадцатимиллионного мусульманского населения⁶. Эту тему продолжили мусульманские депутаты. Дискуссия по поводу данного законопроекта, который, казалось бы, не имел никакого отношения ни к политике, ни к идеологии, наглядно демонстрирует, как постоянно в работе Государственной думы незримо присутствовали различные аспекты национального вопроса.

Предельной остроты парламентские дебаты достигали при обсуждении в Думе проблем еврейского населения страны. Либеральные депутаты считали этот вопрос общероссийским, "барометром политической жизни страны"⁷.

В ходе думских дебатов еврейский вопрос затрагивался при обсуждении различных проблем, причем евреев часто представляли виновниками многих невзгод российской действительности. Тем не менее лишь однажды, в 1908 г., еврейский вопрос был специально вынесен в повестку дня заседания Думы, когда правые внесли два запроса о незаконности расширения черты оседлости на Курскую губернию. Пра-

⁴ ГАРФ. Фонд 102. 4-е Делопроизводство. Опись 117. Д. 193 — Л. 44.

⁵ Государственная Дума. Стенографические отчеты. Созыв 3. Сессия 5. Часть 2. — СПб., 1912. — Стб. 2941—2943.

⁶ Кавказские депутаты в Третьей Государственной Думе. — Баку, 1912. — С. 121.

⁷ Государственная Дума. Стенографические отчеты. Созыв 3. Сессия 2. Часть 2. — СПб., 1909. — 3245, Стб. 2390.

вовай вакуум в отношении многомиллионного российского еврейства способствовало активному вовлечению его в революционную борьбу, что, в конечном итоге, сыграло свою роковую роль.

В 1911 г. в Государственный совет был внесен проект закона, в соответствии с которым предполагалось сократить в нем представительство поляков из Западного края и увеличить за счет этого русское представительство. Председатель Совета министров П. А. Столыпин выступил инициатором внесения на рассмотрение Государственной думы и другого проекта — о распространении земства на Западный край при осуществлении выборов посредством национальных курий. Фракция конституционных демократов обвиняла Столыпина в национализме⁸. Правые (В. М. Пуришкевич, А. А. Бобринский П) доказывали, что земство выгодно только полякам и угрожает принципам русского национализма. Весной 1910 г. большинство депутатов проголосовало за учреждение земства в Западном крае. Но данный законопроект был отвергнут Государственным советом, и для его принятия Столыпин, с согласия императора, распустил обе законодательные палаты на три дня.

Государственную думу третьего созыва иногда называли "образовательной" в силу разработки ею законопроектов по начальным училищам, обязательному начальному образованию. Обращает на себя внимание тот факт, что наибольшую остроту дискуссии по народному образованию, особенно "инородческого" населения, приобрели при обсуждении сметы расходов и доходов Министерства народного просвещения, то есть когда речь шла о финансировании данной сферы. Резкой критике деятельность Министерства народного просвещения подверг мусульманский депутат Г. Х. Еникеев. Он подчеркивал, что все народы в стране имеют низкий уровень развития образования, но "наименьшие ассигнования падают на восточную и юго-восточную окраину России, то есть на местности с преобладающим мусульманским населением"⁹. Сходство позиций польских, литовских и мусульманских депутатов заключалось в критике политики Министерства народного просвещения, направленной на обрусение и ассимиляцию народов России. Вместе с тем доводы фракции правых о том, что и центральные, "русские", районы также нуждались в расширении сети учебных заведений, представляются не лишены оснований. Акцентирование внимания на материальной стороне школьного дела мешало депутатам в полной мере заняться разработкой условий, при которых начальные школы смогли бы соответствовать потребностям многочисленных народов страны.

Оценивая значение работы Государственной Думы третьего созыва, надо признать, что попытка введения обязательного начального образования является одной из наиболее важных законодательных инициатив. В то время как думская комиссия активно работала над законопроектом о начальном образовании, в марте 1909 г. Министерство народного просвещения представило свой вариант. "Одним из самых острых школьных вопросов", вызвавших "самое большое количество прений, достигших необычайной нервности и напряжения", был вопрос о языке преподавания¹⁰.

⁸ Ковалев В. Г. Кому выгодно Западное земство? // Земщина. — 1910, 3 июля.

⁹ Речь члена Государственной Думы от г. Казани Г. Х. Еникеева, произнесенная в пленарном заседании Государственной Думы 9 июня 1908 года. — СПб., 1908. — С. 3.

¹⁰ Ропп А. Н. Что сделала Государственная Дума для народного образования. — СПб., 1912. — С. 86.

Включение национальных регионов в капиталистический процесс требовало развития науки и печати. Интеллигенция национальных окраин через становящуюся на ноги периодическую печать способствовала активизации революционного движения в национальных районах. Поэтому периодические издания находились под пристальным вниманием Департамента полиции ¹¹.

Обсуждение проблем национальной культуры на заседаниях Государственной думы вызывало бурные дебаты или сводилось к принятию незначительных законопроектов и выделению несущественных денежных сумм. Стремление нивелировать национальную самобытность российских народностей и по образу преобладающей русской нации создать единый для всех национально-культурный тип привело к фактическому запрещению преподавания на родном языке. Подобная школьная политика вызывала резкую негативную реакцию среди инородческого населения и во многом способствовала усилению противостояния между окраинами и центром.

Деятельность Государственной думы четвертого созыва не отмечена принятием или обсуждением значительных законопроектов, связанных с национальным вопросом. В первую и вторую сессии (1912 — 1914 гг.) в Думу было внесено свыше двух тысяч мелких законопроектов.

Начало Первой мировой войны ознаменовалось небывалым патриотическим подъемом. 26 июля 1914 г. состоялась однодневная сессия Думы. Практически единогласно (кроме большевиков и левых трудовиков) Государственная дума четвертого созыва проголосовала за военные кредиты.

Национальные проблемы приобрели особую остроту. "Из всех вопросов нашей внутренней жизни, выдвинувшихся в непосредственной связи с войной, первое место принадлежит, бесспорно, национальному вопросу", — заявлял признанный кадетский авторитет в национальных проблемах Ф. Ф. Кокошкин ¹².

Думские депутаты предпринимали попытки облегчить жизнь населения, оказавшегося в непосредственной близости от театра военных действий. Только в четвертую сессию (лето 1915 г.) в думскую комиссию по запросам было передано несколько запросов, касающихся беженцев. Депутаты Думы от либеральных и левых фракций (П. Н. Милуков, А. Ф. Керенский, Н. С. Чхеидзе и др.) стремились противостоять усиливавшимся проявлениям антисемитизма, вносили заявления в думскую комиссию по запросам о незаконных действиях властей в отношении еврейского населения, проживающего в районе театра военных действий. Представители правительства приглашались в Думу для разъяснений.

Приоритетное значение приобрела польская проблема. Обещания автономии полякам, возможность реализации которых оставалась неясной, способствовали появлению подобных чаяний и у других народов России. Выступивший от имени литовского, армянского, латвийского, эстонского, еврейского и мусульманских народов депутат К.-М. Б. Тевкелев внес предложение об устранении административных стес-

¹¹ ГАРФ. Ф. 102. Оп. 117. 1908. Д. 234.

¹² Кокошкин Ф. Ф. Своя и чужая земля // Русские ведомости. — 1915, 1 января.

нений отдельных национальностей и отмены всех ограничительных законов, связанных с вероисповеданием или национальностью¹³. Большинство Государственной думы отклонило данную поправку, что было вполне закономерно в ситуации, когда правительство вносило на рассмотрение Думы лишь законопроекты, отвечающие текущим потребностям военного времени.

Но в условиях нарастающего кризиса затягивание с решением национальных проблем обостряло и без того сложную внутреннюю обстановку в государстве.

Многонациональный состав Российской империи и связанное с этим многообразие политических, социально-экономических и культурных условий жизни разных народов придавали особое значение обсуждению национального вопроса в Государственной думе. Различные аспекты национального вопроса постоянно становились предметом острых столкновений в Государственной думе. Но лишь обращение к малозначительным законопроектам, называемым в кулуарах "законодательной вермишелью", не вызывало межфракционной борьбы и проходило без полемики. Радикализм требований революционных партий, их непримиримая оппозиционность правительству, противоречия в лагере либералов привели к значительному усилению консерваторов. Не было согласия и среди инородческих депутатов, часто они защищали интересы лишь "своей" национальности. Это вносило дополнительный раскол в ряды оппозиции, обсуждение многих законопроектов напоминало скорее спор, когда каждый отстаивал собственную точку зрения, не прислушиваясь к оппонентам.

Л. Ф. Болтенкова,

доктор юридических наук, профессор,
Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ (1906 — 1917 гг.)

Мне уже приходилось на страницах "Казанского федералиста" вскользь затрагивать вопрос о "проблемах федерализма в первой Государственной думе четырех созывов" (№2—3, Казань, 2005). Сейчас речь пойдет о вопросах государственного устройства, что, конечно, не одно и то же, хотя совсем исключать взаимосвязь федерализма и государственного устройства невозможно. Если иметь в виду не федерализм вообще, а государственный федерализм, то его можно рассматривать как часть проблем государственного устройства. Поэтому вполне возможно, что я в чем-то повторюсь, имея в виду указанную ниже статью. Несколько слов о предистории Государственной думы как представительном законодательном органе. О создании такого органа государственной власти мечтал великий чиновник России М. М. Сперанский

¹³ Государственная Дума. Стенографические отчеты. Созыв 4. Сессия 4. Часть 1. — Петроград, 1915. — Стб. 187.

(1772—1839), которому Александр I поручил (после возвращения Сперанского из ссылки) проведение реформ в области права и которого с этой целью назначил в 1821 г. членом Государственного Совета (по департаменту законов)¹.

Разрабатывая проекты реформ, Сперанский указывал на необходимость их постепенного осуществления, но непрерывного, и в системе. По-своему реформы виделись декабристам. Но их и Сперанского объединяла мысль о необходимости учреждения представительного органа и постепенности преобразований².

С тех пор немало было написано строк о необходимости реформ, часть из них проводилась во второй половине XIX в., однако основы государственного устройства сохранялись, хотя надстройка политическая явно не соответствовала формирующемуся базису, общественным отношениям. Первый звонок самодержавию прозвучал в 1905—1906 гг. Россия, объективно могущая быть великой державой, на столетие или даже более отстала в создании тех слагаемых, которые и формируют успех. В области государственного устройства — это переход хотя бы к конституционной монархии, если не во времена Сперанского, то Александра II, это созыв представительного учреждения с законодательными полномочиями, хотя бы на основе словесного представительства с постепенным расширением социальной базы, это хотя бы ограниченное введение элементов федерализма в устройство и управление и тоже с постепенным расширением включения этих элементов.

Ничего подобного не произошло, а на дворе был уже XX век. И вот вместо элементов федерализма, исключаящего насилие, диктат, подавление, а предполагающего договоры, переговоры, соглашения, компромиссы, — январский 1905 г. расстрел мирной демонстрации, хотя вокруг государя были люди, предупреждавшие об опасности для государства подобного "решения" рабочего вопроса³.

О применении оружия против рабочих в исторической науке написано много. Красочно об этом сказал Керенский⁴. События 9 января 1905 г. стали не только началом к созданию парламента, но и началом конца самодержавия. Оно вскрыло иллюзию Общественного договора между властью и народом, и нарушила свои обязательства власть. Большинство россиян оказалось на стороне рабочих в данной ситуации, и даже те, кто не помышлял о революционной борьбе, включились в неё. Царь вынужден был отреагировать на ситуацию, — так появилась Дума.

Выборы в I Государственную думу состоялись, как известно, весной 1906 г. О ее составе говорить не буду, поскольку это хорошо известно, напомним лишь, что всего было 448 депутатских мест. Прежде чем характеризовать работу Думы, необходимо отметить: в государственном устройстве России произошли изменения. Какая бы ни была Дума, но она была создана. Изменения претерпел и Государственный совет. Хотя бы формально, но получалось, что в России появился двухпалатный

¹ Подробно см.: Сперанский М. М. Проекты и записки — М. — Л., 1961.

² "Русская Правда" П. И. Пестеля и сочинения, ей предшествующие. — М., 1958.

³ См.: Коковцев В. Н. Из моего прошлого. Воспоминания 1903—1919 гг. В 2-х книгах. Книга первая. — М. 1992.

⁴ Керенский А. Ф. Россия на историческом повороте: мемуары. Пер. с англ. — М. 1993. С. 33.

парламент. Это произошло весной 1906 г. Следовательно, изменения в государственном устройстве России произошли не парламентским путем, а в силу революционного движения и указами, манифестами царя. Могла ли Дума реально повлиять на государственное устройство России? Вряд ли. В осуществлении законодательной функции Государственной думе было запрещено касаться Основных законов, инициатива пересмотра, дополнения или изменения которых принадлежала только царю. Как Дума воспринималась субъектами политического процесса, среди которых теперь были и избиратели? По-разному. А в этом тоже суть вопроса. 27 апреля 1906 г. запомнилось многим. К примеру, Императрица-мать, называя открытие Государственной думы "ужасным приемом", долго не могла успокоиться от того впечатления, которое на неё произвела толпа новых людей, впервые заполнивших дворцовые залы. "Они смотрели на нас как на своих врагов, и я не могла отвести глаз от некоторых типов, — настолько их лица дышали какой-то непонятной мне ненавистью против нас всех. И почему оказалась в составе Государственной думы такая масса духовенства, совершенно никогда не виденного типа "серых батюшек" ⁵. Председатель Совета Министров И. Л. Горемыкин считал, что Дума вообще не будет заниматься какой-либо работой, кроме борьбы с правительством и захвата власти, и все дело сведется к тому, хватит ли у правительства сил отстоять власть. А вот А. Ф. Кони — известный российский юрист — писал, что открытие Думы, ее первый день работы создавали впечатление погребения самодержавия ⁶.

Что касается конкретной деятельности I Думы, то правительство направило в нее 16 законопроектов, и члены Думы внесли 13 законопроектов. Только два законопроекта Дума успела принять. Один — правительства — об ассигновании 15 млн. руб. в пользу пострадавших от неурожая. Другой — членов Думы — об отмене смертной казни, но он был отклонен Государственным Советом. Тем не менее сами дебаты в Думе важны с точки зрения развития политических процессов в стране. Дебаты же показали, что чуть ли не каждый обсуждавшийся вопрос невольно сводился к вопросу о власти, о государственном строе. Взять хотя бы вопросы о комиссиях, о помощниках, земельный вопрос и многие другие. К примеру, В. Герье о работе I Государственной думы писал, что с первых же дней обнаружилось принципиальное разногласие между правительством и Думой. Правительство стояло на почве Основных законов, установивших в России конституционную монархию, Дума желала заменить ее парламентарной монархией, т.е. сосредоточить в себе законодательную и правительственную власть. Положение, которое было отведено конституцией Думе, мало удовлетворяло большинство ее членов. Дума хотела, чтобы министры были подчиненными, а Дума — начальством. Активно обсуждался в Думе вопрос о народовластии, об упразднении Государственного совета, ограничении реальной власти монарха ⁷.

⁵ Коковцов В. Н. Из моего прошлого. Воспоминания 1903—1919 гг. В 2-х книгах. Книга первая. — М.; Наука, 1992. — С. 156—157.

⁶ Кони А. Ф. Собрание сочинений в восьми томах. Т. 2. — М.; 1966. С. 357—359.

⁷ Герье В. Первая Русская Государственная Дума. — М., 1906. — С. 15, 37, 39, 115, 116.

Вторая Дума работала с 20 февраля по 2 июня 1907 г. Эта Дума успела принять три законопроекта: один — из "своих" — об отмене Положения о военно-полевых судах и два из 276 правительственных — об ассигновании 6 млн. руб. пострадавшим от неурожая и о контингенте новобранцев. Принятый Думой законопроект об отмене Положения о военно-полевых судах был затем отклонен Госсоветом⁸.

В первом списке для обсуждения стояли также законопроекты о смертной казни и об амнистии, затем о реформе местного суда и местного самоуправления. Упоминаемый мной Милюков уточняет, что по важности практической следовало бы начинать с реформы местного самоуправления, но с политической точки зрения нужно вначале рассматривать вопрос о смертной казни и об амнистии. К тому же вопрос о местном самоуправлении ещё не готов. Вопрос же о местном суде готов. Вопрос о местном суде есть вопрос о существовании земских начальников и волостного суда. В этом заинтересованы крестьянские депутаты. Отдельного внимания требует земельная реформа⁹.

Парламентская фракция партии народной свободы подготовила законопроект о вероисповедном и национальном равенстве, о местном самоуправлении, что напрямую связывало эти вопросы с государственным устройством. О желании реформировать государственный строй свидетельствуют выступления многих депутатов, в том числе Пьяных (из Курска), Джапаридзе (Грузия), Кутлер (фракция кадетов), Милорадович (из Полтавы) и др.¹⁰

Активно обсуждая, Дума не одобрила законопроекта Польского кола об автономии Польши. Такова была обстановка в 1907 г., за 10 лет до революции, которая "сделала все национальные окраины свободными". А ведь появлялся шанс Российской империю преобразовать в Российскую Федерацию, глядишь, и социальной революции не было бы.

Вторая Дума также была царем распущена 3 июня 1907 г. Одновременно с этим он утвердил новое Положение о выборах в III Государственную думу, что запрещалось Основными законами 1906 г. и Манифестом 17 октября 1905 г. В науке этот шаг Николая II признают государственным переворотом. Может быть, теоретически это и правильно, только зададимся вопросом: а кто издал Основные законы, Манифест, Положения о выборах в I и II Государственные думы? — Все он же, император. В июне 1907 г. он еще раз доказал, что намерен быть самодержцем, никем и ничем не ограниченным. Но быть таким ему становилось всё труднее, несмотря на роспуски Думы и замены ее состава. Гибель самодержавия, которую предугадал Кони в 1906 г. на открытии I Думы, отсрочивалась, но не исключалась.

Россия не пошла по парламентскому пути развития. Думские запросы и инициативы депутатов левых фракций и центра оставались невостребованными. Вместе с тем фракции III и IV Дум предлагали далеко не плохие проекты автономии Финляндии и Польши, последовательно и единодушно отстаивали вопросы гражданского равенства в России. Положительно хотя бы то, что к проблемам государственного

⁸ Милюков П. Вторая Дума. Публицистическая хроника. — СПб., 1908. — С. 23.

⁹ Милюков П. Вторая дума. Публицистическая хроника. — СПб., 1908. — С. 16—20.

¹⁰ Герье В. Вторая Государственная Дума. — М., 1907. — С. 50.

устройства через думскую деятельность было привлечено внимание общественности. Не было реальных результатов, но "мозговая работа" происходила. Для желающих более подробно разобраться в вопросе даю краткий список литературы, кроме той, что уже указана в сносках ¹¹.

Л. Г. Космылина,

заведующая музеем 1000-летия Казани,

депутат Государственного Совета

Республики Татарстан

ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДЕ КАЗАНИ

Местное самоуправление в России было введено в 1864 г. после отмены крепостного права, хотя сам термин "самоуправление" официально почти не применялся и во всех документах говорилось об "общественном управлении".

Самоуправление устанавливалось в границах административно-территориальных единиц — губернии, уезда и отдельного города.

Казанская губерния вошла в число тех 34 губерний Российской империи, где были сформированы губернские и уездные собрания гласных и управы, а Казань оказалась среди тех губернских городов, в которых были созданы городская дума — представительный орган городского самоуправления и городская управа — исполнительный орган городской думы, избиравшейся из гласных думы в составе городского головы и членов управы. Городской голова возглавлял и думу, и управу, координируя их работу. В 1870 г. были проведены первые выборы в Казанскую городскую думу, в которую вошел 171 гласный. Дума оставалась "хозяином города" до 1917 года. Городские органы самоуправления избирались на четыре года на городских избирательных собраниях, проводились по имущественному цензу в зависимости от суммы платежей в городской бюджет.

Лица, не имевшие недвижимости и собственного дома, к выборам в городскую думу не допускались. Избирательными правами не пользовались рабочие, крестьяне, солдаты, женщины. Если женщина имела собственность, то ей предоставлялось право передавать по доверенности свой голос мужу, сыну или другому лицу мужского пола.

Городская дума являлась распорядительной властью. Городская управа — исполнительное учреждение, избираемое городской думой. Городской голова, также избираемый думой, был в ней председателем. Губернское присутствие по городским де-

¹¹ Зорин В. Ю., Аманжолова Д. А., Кулешов С. В. Национальный вопрос в Государственных Думах России: опыт законотворчества. — М.; 1999; Черменский Е. Д. IV Государственная Дума и свержение царизма в России. — М.; 1976; Россия в XX веке: историки мира спорят. — М.; 1994; Грибовский В. М. Государственное устройство Российской империи. — Одесса; 1912; Палиенко Н. Н. Основные законы и форма правления в России. — Ярославль, 1910; Кокошкин Ф. Ф. Автономия и федерация. — Пг., 1917; Деев А. С. Указатель книг и брошюр о Государственной Думе 1905—1912 гг. Опыт библиографии. — СПб., 1913; Винавер М. М. Конфликты в первой Думе. — СПб, 1907; Каминка А. И., Набоков В. Д. Вторая Государственная Дума. — СПб, 1907.

лам под председательством губернатора и с участием городского главы разбирало спорные вопросы между самими городскими учреждениями, а также жалобы на постановления городской думы.

Кроме городской управы, сословие, обладавшее избирательными правами, имело свой исполнительный орган: была мещанская управа, ремесленная управа, купеческое общество, дворянское депутатское собрание (Ратуша). В ведении сословных городских органов находились вопросы благоустройства, продовольственное дело, развитие торговли и промыслов, защита сословных прав.

Первым казанским головой был Сергей Викторович Дьяченко, который возглавлял городскую думу около 30 лет, замечательная личность, юрист по образованию.

В период его деятельности в г. Казани благодаря его хлопотам, настойчивости удалось "выбить" железную дорогу для Казани, которая была построена за два года и пущена в строй 22 декабря 1893 г. По его инициативе были заложены и построены постоянная станция и железнодорожный вокзал. Его заслугой стала организация сбора средств в пользу городского музея и его открытие.

Городская дума и городская управа существовали в Казани до 1918 года. 2 марта 1917 года был создан Казанский Совет рабочих депутатов.

В первый год своего существования Совет был достаточно слаб. Но после Октябрьского переворота и разгона Учредительного собрания он решительно повел наступление на городские органы управления. 20 января 1918 года исполнительное бюро Казанского Совета постановило распустить городскую думу.

Фактически городскую думу заменил сам Совет, а роль управы начал играть организованный в эти же дни Казанский Совет городского хозяйства, который получил в наследство от прежних органов власти значительный комплекс различных городских учреждений, созданных в дореволюционные годы: сиротские суды, милицию, больницы, богадельни, театр, аптеки, воинское присутствие, торговые помещения, скотобойни и многое другое.

К середине 1920-х годов деятельность местных органов власти была законодательно оформлена. С 24 октября 1925 г. высшим органом государственной власти на территории города стал Казанский Совет рабочих и крестьянских депутатов. В задачу горсовета входило: а) принятие мер к поднятию культурно-хозяйственного состояния города и улучшение быта и жизни населения, б) разрешение всех вопросов местного значения, в) проведение в жизнь постановлений органов советской власти, охрана революционного порядка и общественной безопасности, г) составление и исполнение городского бюджета.

Казанский городской Совет был полновластным хозяином города, всего городского имущества, ведал вопросами государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства на всей территории. Он имел право избирать и отзывать народных судей, заслушивать отчеты прокуратуры, решать вопросы регулирования и охраны труда, здоровья, социального обеспечения, культурно-просветительской работы.

Казанский Совет избирался сроком на один год и был ответствен перед вышестоящими съездами Советов ТАССР и ее исполнительным органом ТатЦИКом.

Казанский горсовет в середине 1920-х годов состоял из 511 членов и 277 кандида-

тов. В послевоенные годы в КГС было избрано 503 депутата. В 1970-е годы КГСНД насчитывал 500 человек, кроме того, свыше 20 тыс. депутатов насчитывалось в районных Советах. Самостоятельность Совета ограничивалась тем, что он действовал под руководством Татарской партийной организации. Последний городской Совет состоял из 126 депутатов, которые работали в 7 постоянных депутатских комиссиях, участвовали в решении вопросов жизнеобеспечения горожан.

В октябре 2003 года принят Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", который устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления. Закон вступил в силу с 1 января 2006 года. Местное самоуправление в Татарстане и г. Казани — гарантируемая Конституцией самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы самоуправления вопросов местного значения. В октябре 2005 года состоялись выборы в представительный орган муниципального образования — Казанскую городскую думу. В городскую думу избрано 50 депутатов. Значительное число депутатского корпуса — руководители предприятий, предприниматели, врачи, учителя, работники муниципальных предприятий. Более 60% — члены партии "Единая Россия", исполнительно-распорядительным органом муниципального образования является исполнительный комитет, контрольным органом муниципального образования — контрольно-счетная палата.

Основные вопросы, которыми занимаются городская дума и исполком, — это комплексное социально-экономическое развитие территории, жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство, транспортное и бытовое обслуживание, здравоохранение и другие социально-бытовые вопросы.

Местное самоуправление в г. Казани прошло долгий и нелегкий путь. Его возрождение — актуальная проблема реформирующегося общества.

А. Ю. Хабутдинов,
доктор исторических наук, профессор,
Казанский филиал
Российской академии правосудия

ПОЛИТИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И ФОРМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ДВИЖЕНИЯ ТАТАРСКОГО ОБЩЕСТВА В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Вопрос о политической культуре татарского общества в начале XX века носит не только академический характер. Он помогает нам понять не столько амплитуду программных документов лидеров современного татарского общественного движения, сколько его методы и формы. Существующая историография татарского общественного движения вплоть до конца XX века заботилась скорее о его подстраивании под ту или иную доктрину, чем о выяснении его сути. Уже лидер кадетов П. Н. Милуков рассматривал лидеров национальных движений российских народов

как стопроцентных сторонников программы кадетов. При этом даже в эмиграции он не задавался вопросом, почему лидеры национальных либералов стали сторонниками идеи независимости своих народов или, как минимум, федерализации России. Соответственно, столь же далек от реальности образ Галимджана Ибрагимова, назвавшего татарских либералов "кадетами в чалме".

Основное направление джадидизма в период российской революции 1905—1907 гг. можно однозначно характеризовать как либерализм. При этом лидеры джадидизма И. Гаспринский, Ю. Акчура, С. Максуди, Ф. Карими рассматривали либерализм на примере именно Западной Европы. Лидеры религиозных модернизаторов Г. Баруди, М. Биги, З. Камали, Г. Шнаси анализировали преломление либерализма в английском Египте, прежде всего, на основе доктрины и деятельности Мухаммада Абду. Поэтому не стоит забывать, что и партия "Иттифак аль-муслимин", и мусульманская фракция Государственной думы в своем наименовании носили только конфессиональную принадлежность. Мусульманская фракция была единственной думской фракцией, носившей конфессиональное наименование. Ни одно из татарских политических движений до 1917 г. (до татарских левых эсеров Уфы под руководством Г. Ибрагимова) не носит наименования этнического характера. Даже в начале советского периода названия типа "Мусульманский Социалистический Комитет" и "Мусульманская Коммунистическая партия" носят чисто конфессиональный характер.

Общероссийский уровень отражен и в программных документах партии "Иттифак аль-муслимин" и мусульманской фракции Государственной думы. Основным пунктом объединения мусульман была программа религиозной и образовательной автономии, то есть требования, содержащиеся еще в петициях мусульман в Уложенной комиссии 1767—1769 гг. Фактически до I Всероссийского мусульманского съезда 1905 г. мусульмане не ставили вопрос о введении конституционной парламентской формы правления. В целом они были сторонниками постепенного увеличения прав и свобод населения. Однако отказ самодержавия в течение полутора веков признать равноправие мусульман вынудил их перейти на сторону партий, требовавших немедленного обеспечения равноправия всех граждан России. При этом лидеры российских мусульман отказались примкнуть к сторонникам социальной революции и передела частных земель без вознаграждения. В избирательной пропаганде четко ставился вопрос о голосовании за партию, защищающую интересы мусульман, а не за консервативную, либеральную или социалистическую программу.

Лидеры мусульманских либералов крайне негативно оценили третье-июньскую политическую систему. Перед отъездом в августе 1908 г. из Казани в Стамбул бывший член ЦК партии кадетов первого состава классик тюркизма Ю. Акчура выпустил книгу, где оценил события 3 июня 1907 г. как государственный переворот, нарушающий развитие России по пути европейских государств. Ю. Акчура утверждал, что III Государственная дума не в состоянии, или почти не в состоянии, принять необходимые для страны законы. Таким образом, народ в России не может участвовать в издании законов и управлении государством.

Российские мусульмане традиционно с большим вниманием следили за политическими реформами в другой евразийской империи — Османской. Оживление об-

щественного движения вызывает младотурецкая революция 1908 г., с энтузиазмом встреченная русскими кадетами и октябристами. Секретарь мусульманской фракции и член президиума Государственной думы Садри Максуди добился отправки приветственной телеграммы турецкому меджлису от имени Государственной думы.

В целом альянс мусульманских либералов, как и либералов других нерусских народов, с кадетами носил во многом тактический характер. К тому же в аграрном вопросе уже в период I Государственной думы обнаружились противоречия между кадетами, защищавшими переход огромных общинных массивов мусульман Урала и Центральной Азии в руки частных владельцев, и представителями мусульманской фракции, выступавшими за возвращение этих земель мусульманам. Определенную настороженность у мусульманской фракции вызывал тот факт, что кадеты в III Государственной думе выступали за отмену ограничений, касающихся только иудеев, а не мусульман. Это было, например, в вопросе процентной нормы для присяжных поверенных. В III Государственной думе мусульманская фракция зачастую блокировалась с октябристами, в IV — с прогрессистами.

Поэтому, анализируя политическую культуру татар, мы должны говорить скорее не о жесткой партийной ориентации, а о движении за выполнение программы религиозной и образовательной автономии, наиболее полно провозглашенной в постановлениях III Всероссийского мусульманского (Нижегородского) съезда 1906 г. В своей декларации в IV Государственной думе мусульманская группа подтвердила свое стремление добиваться выполнения постановлений этого съезда. 7 декабря 1912 г. Ибн. Ахтямов выступил с развернутым заявлением фракции, где критиковал национальную и переселенческую политику правительства. Одновременно он подтвердил политическую лояльность российских мусульман: "Будущее Родины нам не менее дорого, чем русским, ибо у русских мусульман нет политических судеб, раздельных от судеб Российской империи". В дальнейших тезисах выступления Ибн. Ахтямов потребовал религиозную автономию мусульман и "самостоятельность в области культурно-просветительской деятельности", отмену цензовой системы в местном самоуправлении. Его тезис о том, что "только путем самобытного развития мы сможем достичь уровня культуры, который необходим для граждан современного государства", носил центральный характер.

В III "образовательной" Государственной думе основным стал вопрос о языке преподавания в государственной начальной школе для мусульман. Татары рассматривали национальную светскую школу как институт, образующий нацию. Они стремились к приданию официального статуса джадидской школе. Наиболее значительную поддержку мусульманам в Государственной думе оказали депутаты-октябристы от Казанской губернии Иван Годнев и Александр Баратынский, а вне стен Думы — Уфимское губернское земское собрание и Управа. Мусульманская элита на всех уровнях была не против государственной светской школы, где бы преподавался государственный язык. Она была против школы русскоязычной, где отсутствовало преподавание татарской истории, литературы и языка. Одновременно все попытки открытия педагогических институтов для татар или признания дипломов медресе натолкнулись на отказ. Неминуемо вставал вопрос о том, что среди татар почти не имелось педагогов с правом преподавания в государственной школе. Если учесть,

что образование должно было быть всеобщим, то неизбежно следовала потеря контроля татарской элиты над просвещением нации. Однако даже умеренный вариант, согласованный с фракциями октябристов и кадетов, не прошел через Госсовет.

Отсутствие хотя бы одного мусульманина в Госсовете — верхней палате парламента во многом подрывало в глазах мусульман и статус Государственной думы. С 1912 г. она все более рассматривается как орган, где невозможно провести законопроект, соответствующий интересам мусульман. Отказ Государственной думы в 1915 г. принять закон, обеспечивающий равноправие всех граждан независимо от религиозной и национальной принадлежности, во многом подтолкнул ирредентистские настроения у нерусских народов Империи.

Принципы политической культуры татар во многом были провозглашены в думских стенах С. Максуди. Он определял нацию как культурную общность, обладающую правом свободного культурного самоопределения, но являющуюся членом единого государственного организма. Он утверждал, что "для России... государственные интересы могут заключаться... в том, чтобы самые насущные интересы всех народностей были удовлетворены в такой мере, чтобы от этого государство не пострадало".

В полемике с правыми депутатами С. Максуди стремился объяснить им: "До тех пор, пока вы не поймете, что существующие в России национальности имеют такое же право на самостоятельное существование, как вы..., вы не в состоянии будете управлять государством". Он сделал вывод: "Управлять государством может только такая партия, которая имеет представление о том, что существует в государстве". В ответ на обвинения ряда правых депутатов об ориентации мусульман России на иностранные государства 25 декабря 1909 г. С. Максуди прямо заявил: "Каково же отношение самого мусульманского населения к русскому народу, к русской государственности? Мы жаждем свободной, просвещенной, богатой блестящей будущности России".

Такое будущее России могло быть достигнуто, по мнению С. Максуди, только при гарантии неприкосновенности личности. Именно в гарантиях прав личности он видел единственную гарантию процветания и благополучия государства: "Русские граждане добьются настоящих прав человека и гражданина, потому что этого требует исторический закон, закон социологии". С. Максуди, как и Ю. Акчура, был сторонником исторической эволюции по английскому образцу. Однако лидеры кадетов и, прежде всего, П. Н. Милоков выступали за немедленную политическую революцию.

Таким образом, в начале XX века либеральная мусульманская элита создала ряд уровней общественного движения, включая благотворительные общества, газеты, съезды духовенства, всероссийские мусульманские съезды и мусульманскую фракцию Государственной думы. Все они отличались ориентацией на ненасильственные методы общественного движения и общей целью провозглашали построение конституционного правового государства, обеспечивающего равенство всех граждан, религиозную и национально-культурную автономию мусульман.

Р. М. Мухаметшин,
доктор политических наук,
заведующий отделом исламоведения,
Институт истории
Академии наук Республики Татарстан

КОНФЕССИОНАЛЬНЫЙ ФАКТОР У ТАТАР В КОНТЕКСТЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЕЯНИЙ В РОССИИ НАЧАЛА XX ВЕКА

Начало XX века для мусульман России стало периодом серьезных испытаний. В условиях кардинальных изменений, которые развернулись в стране, необходимо было попытаться решить свои накопившиеся в течение многих веков проблемы, обозначить новые подходы адаптации к изменяющейся российской действительности, сохранив одновременно определенную независимость хотя бы в сфере конфессиональных отношений.

Какая сфера общественно-политических отношений или духовной сферы была для мусульман наиболее актуальной в этот период? Должны ли были мусульмане отдавать предпочтение какой-либо сфере?

У мусульманских народов в этот период на первое место выходит формирование национальной идеологии и определение основных идей национально-освободительного движения, национального самосознания. Этот период ознаменовался выходом на общественную арену новых сил, качественным изменением общественного сознания: на базе религиозного реформаторства, просветительства и либеральных идей формировались основные направления общественной мысли, которые образовали теоретическую основу последовавшего подъема национального движения. Именно в этот период были серьезно поколеблены основы традиционного мировоззрения, заложены основы секуляризации теоретической мысли. Эти тенденции особенно отчетливо проявились после революции 1905—1907 годов, когда широкое распространение получили периодические издания, светское образование, пробудился интерес к достижениям современной науки и техники, появилась возможность создавать политические партии и объединения, относительно свободно выражать свои политические взгляды.

В этот период возник широкий интерес к наследию прошлого, к национальным корням, духовным и религиозно-этическим традициям. Одновременно изучались и осмысливались литературные и культурно-политические взаимосвязи с Западом и Востоком. На страницах периодической печати развернулись дискуссии вокруг трактовки культурного наследия прошлого и отношения к проблеме "Запад-Восток" и западной цивилизации в широком плане. В связи с этим особое значение приобрели вопросы политической организации общества. Недовольство условиями существования народа пробуждало у мусульманской интеллигенции особый интерес к проблемам государственной власти. Идеи свободы, конституционализма и парламентаризма получили в начале XX века широкое распространение. Пытаясь решить вопросы общественного бытия, мусульмане проявили сознательное стремление к усво-

ению достижений западной культуры и европейских форм политического устройства. В конституции и парламенте большинство представителей мусульманской интеллигенции видело политический рычаг, могущий повернуть Россию на путь прогресса, что, в свою очередь, дало бы возможность использовать более реальные пути для политического переустройства российского общества. Эти тенденции в общественной мысли, ставящие во главу угла проблему синтеза элементов традиционной и европейской культур, не снимали противостояния между старым и новым во всех сферах идеологической жизни, наоборот, борьба между старым и новым в общественном сознании мусульман приобрела необыкновенную остроту, потому что в противоборство вступали едва ли не все полярные силы, опирающиеся на институты, критерии, поведенческие установки традиционного и современного общества. Эта борьба породила многие парадоксы в мусульманском обществе, сложные мировоззренческие и нравственные коллизии, социальные потрясения, ибо перемены, порождавшие новые понятия и новые представления, одновременно действовали и в обратном направлении, создавая определенную почву для сохранения традиционалистских тенденций. Дело в том, что общественная мысль обращалась к западным идеям и ценностям в поисках решения проблем, связанных с современными аспектами политической, экономической, социальной и культурной сфер жизни, а к традиционному прошлому — в поисках опоры для национальной самоидентификации.

В этой ситуации мусульманской интеллигенции и духовенству необходимо было предложить свои варианты реформирования мусульманского и российского общества. Это, действительно, было очень важно. Тем более, у мусульманских народов, особенно проживающих в центральных регионах России, было понимание того, что время изоляционизма прошло.

В этой связи очень важно было выработать свое отношение к новым законодательным актам Российской империи и попытаться добиться реализации их основных положений. Среди первых указов, которые создавали теоретические предпосылки для значительного изменения правового положения мусульман России в XX веке, следует выделить Указ от 17 апреля 1905 года "Об укреплении начал веротерпимости". Хотя данный указ и защищал принципы религиозно-административных привилегий и лишь ненамного расширял права иноверцев, его общий смысл и последствия оказались значительными. По крайней мере можно сказать, именно в этом документе были заложены первые принципы свободы совести.

Относительно мусульманского населения России в этом документе было зафиксировано следующее положение: "Признать подлежащим пересмотру законоположения, касающиеся важнейших сторон религиозного быта лиц магометанского исповедания". На основе этого указа "Особому совещанию о веротерпимости" было предоставлено право разработать законопроекты и представить их на рассмотрение Государственного совета. Он определил и круг этих вопросов: "сооружение молитвенных домов иноверных исповеданий; порядок избрания и назначения магометанского духовенства, открытия магометанских духовных школ; учреждение новых Духовных управлений мусульман" и др. Особое внимание уделялось определению порядка перехода из православия в другое вероисповедание: желающие выйти из православия должны были подать заявление на имя губернатора и только после проверки органы власти могли выпускать соответствующее распоряжение.

Но этот указ и даже октябрьский Манифест 1905 года, по сути дела, остались декларациями, поскольку не изменили соответствующее законодательство согласно либеральным обещаниям. Даже более того, эти указы внесли определенную путаницу в существующее законодательство и начавшая свою работу Государственная дума должна была ликвидировать эти правовые коллизии.

Действительно, Государственная дума всех четырех созывов активно обсуждала все аспекты вероисповедной ситуации в России, пытаясь выработать новые отношения в этой сфере. Но в религиозном законодательстве изменения осуществлялись крайне медленно и болезненно. Православие по-прежнему сохраняло официальный статус господствующей религии. Ни один из законопроектов, касающийся правового положения мусульман, обсуждавшихся в Думе, так и не стал законом.

Нерешенность конфессиональных проблем заставляла мусульманскую интеллигенцию России искать иные формы реализации своих планов. Тем более, как совершенно справедливо обратил внимание известный ученый и чиновник казанского учебного округа Н. Ф. Катанов, ситуация изменилась, и мусульманской интеллигенцией "недостаток религиозной настроенности ... был заменен идеей национального самоопределения, которая слилась у них с мусульманскою идеею. Отсюда возникло стремление провести идею национального возрождения и обновления при помощи европейского образования, но под флагом мусульманства". В этой связи большинство представителей мусульманской интеллигенции исходило из того, что ислам в первую очередь является составной частью национальной культуры, морально-этической основой общества, созидательной силой народа, его духовной энергией. Известный татарский политический деятель Ю. Акчура, например, считал, что "ислам — одна из тех религий, которая придает большое значение политическим и общественным делам". Но признав тесную взаимосвязь ислама с национальными проблемами, нужно было более четко определить место религии в системе новых идеологических отношений. Правда, это было не так просто, поскольку в религиозных универсалиях всегда можно выделить те аспекты, которые служили бы национальным интересам. Даже более того, исламские ценности иногда преподносились как национальные универсалии.

Это вполне естественно, поскольку мусульманская интеллигенция должна была уяснить для себя основы национального бытия, осознать свое место в системе социально-политических отношений России. Какие бы проблемы ни поднимались в российском мусульманском сообществе, они преломлялись через национальное мировосприятие, поэтому необходимо было определить роль и место национализма в общественной жизни. Но сложность этой проблемы заключалась в том, что, с одной стороны, национализм должен был выражать истинные национальные чаяния мусульманских народов, определять пути решения накопившихся национальных проблем. А с другой стороны — избегать противопоставления себя существующей социально-политической системе России и господствующей идеологии. Прекрасно понимая невозможность сочетания этих непримиримых требований, мусульманская интеллигенция пыталась затушевать идеологическое значение национализма, трактуя его, в первую очередь, как идею, основанную на общности языка, истории, культуры, психического склада, чувстве этнического родства, нацеленную на обновление общества, его модернизацию, ликвидацию отсталости, изучение национальной

истории и культуры, переосмысление традиционного наследия в системе мировой культуры. Одновременно он воспринимался как более гармоничный и менее болезненный в социальном и культурном плане путь развития мусульманских народов. Национализм для мусульман становится средством самозащиты и сплочения не в хозяйственно-экономическом, политическом, а прежде всего личностном отношении. Он должен был обеспечить единство народов вопреки хозяйственной и территориальной разобщенности.

Поэтому развитие национального движения и создание политических организаций как основной формы, в которой проявляется само существование нации и ее единство, стало очень актуальным в начале XX века. То, что политико-идеологическое единство нации является результатом не просто пробуждения "национального духа", но и его идейного и организационного оформления, практического участия партий националов в политической деятельности и во власти, — мусульманская интеллигенция понимала уже во второй половине XIX века. Однако это стало возможным только после революций 1905—1907 гг. Деятельность партии "Иттифак аль-муслимин", мусульманских фракций в Государственной думе России, многочисленные съезды мусульманских народов между тремя революциями в какой-то степени проливают свет на эту проблему.

Эти политические организации и движения, выступавшие под эгидой единства мусульман России, одновременно ставили несколько важных задач: объединение мусульманских народов России, пробуждение национального самосознания этих народов, решение национальных и политических проблем, которые являются общими для мусульман России, в первую очередь для тюркских народов. Но при этом нужно иметь в виду, что в России, где мусульманское население разнородно в этническом отношении, политические движения не ставили задачи создания полиэтнических общностей. Интенсивная политизация общественной жизни мусульманских народов России подчас обгоняла этническую консолидацию, возможно, в какой-то степени ослабляла ее, но отнюдь не вытесняла. Об этом наглядно свидетельствует то, что содержание национализма различные мусульманские народы в начале XX века в первую очередь связывали с такими сторонами национальной жизни, как общность территории, этническая характеристика, язык, психический склад, обычаи и т.д.

Показательно, что основная часть российской мусульманской интеллигенции национальное развитие рассматривает в контексте таких понятий, как "родина" и "патриотизм". Действительно, для них, потерявших свои государственности, но сохранивших в своей исторической памяти эту идею, данная проблема была очень актуальной. Правда, этот вопрос поднимался и трактовался по-разному. До конца XVIII века он рассматривался в традиции исламской "уммы" — как единство всех мусульман независимо от языка, расовой, этнической принадлежности или места проживания.

Начиная с середины XIX века постепенно происходит секуляризация понятия "родина" и оно приобретает этноконфессиональное и политическое содержание. В начале XX века мусульманская интеллигенция исходила в основном из того, что родиной можно обозначить место, откуда родом человек, где его исторические корни, где

обеспечены его права и по отношению к которой он, в свою очередь, несет определенные обязательства. Поэтому словосочетание "мусульмане Российской империи" во многом передает смысл и значение этого понятия. Действительно, живя в составе Российской империи, мусульмане в решении своих насущных проблем не могли абстрагироваться от этой действительности, хотели они этого или нет, вынуждены были с ней считаться и исходить из нее.

До революции 1905—1907 годов свои этнополитические взаимоотношения с Россией татары открыто не обсуждали, поскольку это было равносильно признанию потери своей государственности и своего бесправного политического положения. Только в начале XX века политическая сторона вопроса вышла на первый план, а в послереволюционный период были сильны надежды и ожидания демократических свобод, а понятие "родина" наполнилось новым гражданственным содержанием, подразумевающим единство политических прав и обязанностей, что было принципиально новым для татарской общественной мысли. Действительно, на Манифест Николая II 1905 года мусульмане возлагали большие надежды. Газета "Казан мухбире" по этому поводу заметила, что "закон от 17 октября радикально изменит структуру нашего государства". Здесь имелось в виду, что признание России родиной предполагало обретение мусульманами равных со всеми народами, проживающими на ее территории, политических и других прав. Эта идея красной нитью проходит практически во всех документах и заявлениях политических и общественных организаций мусульман начала XX века. Первый всероссийский съезд мусульман в своей резолюции от 15 августа 1900 года по этому поводу заявил, что "...прогрессивная часть мусульман, разделяя идеалы передового русского общества, действует в смысле установления в стране правового порядка на началах участия свободно избранных народных представителей в законодательстве и управлении Государством. Сознывая, что достижение указанных целей возможно при пользовании мусульманами одинаково равными с русским населением правами, прогрессивная часть мусульман всеми законными средствами действует в смысле отмены всех изъятий и ограничений, которые установлены в отношении мусульман действующими узаконениями, правительственными распоряжениями и административной практикой, и полного уравнивания мусульман с населением Русского Государства во всех правах — политических, гражданских и религиозных".

Достижение равноправного положения всех народов России уже предполагало постановку и решение другой проблемы: какой политический строй способен на деле обеспечить это равноправие, поскольку всем было ясно, что монархия не может в цивилизованной форме решать национальные вопросы. О перспективах дальнейшего политического обустройства России высказывались разные, порой совершенно противоположные точки зрения. Это вполне естественно, поскольку при этом учитывались не только национальные, но и социально-экономические и классовые интересы. Мусульманская фракция во второй Государственной думе в своей программе, например, записала, что "наиболее соответствующей формой государственного устройства России, при нынешних условиях, фракция признает конституционную парламентскую монархию, в которой высшая государственная власть принадлежит монарху, ограниченному в своих правах Конституцией, и народу, в лице его представи-

телей, действующих на основании той же конституции". Прекрасно понимая, что решение проблем национально-государственного строительства для мусульман связано с демократизацией всей политической системы России, национальная интеллигенция пыталась предложить новую для России модель обновления российской государственности на плюралистических принципах, давно уже знакомую Западу. Эта модель, в условиях России впервые предложенная И. Гаспринским, ставила русских и мусульман на позиции формального равенства, и, естественно, стимулировала поиски более цивилизованных подходов решения национального вопроса в России.

Как совершенно справедливо отметил известный исламовед М. А. Батунский, "усиливающееся тяготение российско-мусульманских модернистов к западно-либеральным нормам и институтам, во всяком случае, к тем из них, которые обосновывали и гарантировали реальность демократических принципов в сферах межнациональных и межрелигиозных отношений, вносило новую тенденцию в динамику общеимперской идеологии... Таким образом, возникла комбинация мусульманских националистических и религиозных идей, способная не только к обороне, но и к наступлению в сфере идеологии и политической культуры Российской империи".

Мусульмане России начала XX века вступили в новый, неизведанный для них путь самоутверждения и реализации своих политических целей. Но события 1917 года помешали развернувшемуся процессу "мусульманского" возрождения. Возможно, именно в России была бы предложена модель цивилизованного развития мусульман, от отсутствия которой до сих пор страдают мусульмане мира.

Что касается конфессионального фактора, достижением российских мусульман стало то, что они сумели преодолеть барьер его абсолютизации и задумались о необходимости более эффективного использования помимо религиозного и иных факторов.

Л. М. Айнутдинова,
кандидат исторических наук,
старший научный сотрудник,
Институт Татарской энциклопедии
Академии наук Республики Татарстан

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ЛИБЕРАЛЬНЫХ ПАРТИЙ КАЗАНСКОЙ ГУБЕРНИИ В ПЕРИОД ВЫБОРОВ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ

В последние десятилетия значительно возрос интерес исследователей к истории российского либерализма, вызванный прежде всего быстро изменяющимися социально-политическими процессами современной жизни. На политической авансцене современной России появилось немало партий, называющих себя "либеральными". Подчеркивая, что нынешние политические процессы придают особую актуальность исследованию формирования и эволюции либерального движения в России, осмыслению его истоков и судеб, следует отметить еще и тот факт, что в общероссийской

политической практике эта проблема уже давно востребована. Тем большее значение приобретает изучение аналогичных процессов на местах, способствующее восстановлению более полной и целостной исторической картины.

Политические партии являются главными выразителями интересов различных слоев населения и через институт парламента представляют их перед властью. Однако практика показывает, что ни одна партия, даже если она получает большинство голосов на выборах, не может представлять интересы всего народа. А потому очень важным является вопрос межпартийного взаимодействия, в том числе и внутри одного направления. Межпартийные взаимоотношения способствуют формированию особой политической культуры, способствующей построению правильной предвыборной тактики и стратегии. Проблемы межпартийных отношений становятся наиболее актуальными в период становления партий, их структурирования, а также в период сильного административного давления. В таких ситуациях только сотрудничество может способствовать победе на выборах. Примеры такого сотрудничества мы можем найти в деятельности либеральных партий России начала XX в.

История межпартийных взаимоотношений партий Казанской губернии напрямую связана с избирательными кампаниями в Государственную думу. Оформиившись в конце 1905 — начале 1906 гг., либеральные партии не стояли перед дилеммой, что сделать основой своей деятельности. Царское правительство в Манифесте 17 октября 1905 г., определило основное направление для их деятельности: участие в работе законодательного собрания, целью которого определялось обсуждение и принятие законов. Отныне общественность и ее представители получили реальную возможность реформирования существующей системы законным путем. Манифест провозглашал, что ни один закон не может вступить в силу без одобрения Государственной думы. Поэтому либеральные деятели с таким воодушевлением приняли этот Манифест. Даже перед выборами в IV Государственную думу в журнале "Наш край" секретарь казанского губернского отделения партии кадетов Н. П. Гусев в статье, посвященной седьмой годовщине принятия "Манифеста 17 октября", в качестве напутствия будущим депутатам пишет: "Господа депутаты, помните манифест 17-го октября!"¹

Пик активности местных партий либерального направления приходится на время избирательных кампаний в I и II Государственные думы — в феврале-марте 1906 г. и январе-феврале 1907 г. Зараженная революционной эйфорией российская интеллигенция надеялась на возможность изменений государственного строя парламентским путем. И только разгон первых двух Государственных дум и принятие нового избирательного закона 3 июня 1907 г. поддействовали отрезвляюще на значительную часть интеллигенции. Выборы в III и IV Государственные думы в крае проходили уже без особого энтузиазма, так как их результат был во многом predetermined. А. Вдовин, анализируя причины поражения либералов Казанской губернии на выборах в IV Думу, отмечает: "Причина поражения оппозиционных избирателей находится в среде, вне их лежащей. Эти причины не нужно искать, — они у всех на виду, они общеизвестны: это вся организация выборов".²

¹ Казань, 15 октября // Наш край. 1912. № 3. С. 1—2.

² Вдовин А. Факт и вера // Наш край. 1912. № 2. С. 2—4.

Анализируя взаимоотношения партий либерального направления в Казанской губернии, необходимо отметить, что они прошли своеобразную эволюцию — от соперничества к сотрудничеству. Это прежде всего относится к партиям кадетов и октябристов. Представляя два крыла одного направления, они на выборах в I и II Государственные думы являлись основными политическими соперниками. В то же время каждая из этих организаций пыталась найти союзников и создать свой избирательный блок. Главным политическим союзником кадетов на выборах в Думу по Казанской губернии являлась партия "Иттифак аль-муслимин" ("Союз мусульман"). Этому прежде всего способствовала деятельность казанского губернского комитета, представители которого на 2-м Всероссийском съезде партии кадетов (январь 1906 г.) смогли внести поправки в Программу партии, на которых настаивали деятели "Иттифака". Кроме того, кадеты активно включали в свои избирательные списки представителей татарского народа. В регионе, где татары составляли вторую по численности нацию после русских, это было особенно актуально. Заинтересованные в поддержке татарского национального движения местные кадетские агитаторы на предвыборных собраниях, особенно там, где преобладало татарское население, активно критиковали самодержавие за политику угнетения нерусских народов. Именно блок с "Иттифаком" во многом способствовал победе кадетов в Казанской губернии на выборах в I и II Государственные думы.

Казанские октябристы создали свой избирательный блок. В него наряду с октябристами вошли "Союз пастырей и церковных старост г. Казани" и казанское отделение Торгово-промышленной партии. Таким образом, число их активных сторонников возросло до 1200 человек. Несмотря на рост численности и финансовую поддержку со стороны торгово-промышленной части населения, влияние октябристов в Казанской губернии было менее заметным, чем партии кадетов. И если бы не поддержка со стороны местных властей, их положение стало бы еще менее устойчивым. Образование предвыборного блока предопределило и окончательное объединение этих партий в составе казанского отделения "Союза 17 октября". Однако даже при такой расстановке сил им не удалось провести в Думу 1-го созыва представителя от своей партии.

Опыт политического сотрудничества в период избирательных кампаний был использован с успехом местными партиями и в период выборов во II Думу. Казанский губернский комитет конституционно-демократической партии еще в октябре 1906 г. постановил объединить для предстоящей избирательной кампании все оппозиционные силы Казани, для чего вступить в переговоры с представителями других левых партий и отдельными беспартийными избирателями. Прежде всего, предполагалось заключить союз с казанскими социал-демократами (меньшевиками). Однако в процессе переговоров каждая из сторон выдвигала все более неприемлемые для противоположной стороны требования. Создать широкомасштабный блок казанским кадетам не удалось. Их по-прежнему поддержали только представители "Иттифака". Октябристы же, напротив, на выборах во II Государственную думу одержали свою первую значительную победу, проведя своего депутата от Казани. Им стал профессор университета, лидер казанских октябристов М. Я. Капустин.

Общее положение либеральных партий в период предвыборной кампании в III

Государственную думу было сложным ввиду большого размаха деятельности право-монархических партий, пользовавшихся активной поддержкой со стороны местной администрации. Казанским кадетам, чтобы не допустить победы черносотенцев, пришлось войти в блок не только с "Иттифаком", но и со своими политическими конкурентами — октябристами. В избирательной кампании наблюдалось явное превосходство правых партий. Либералы проигрывали. И тогда, как отмечают местные газеты: "надо отдать полную справедливость оппозиции: состоя из представителей самых разнообразных партий, начиная с социал-демократов (имеются в виду меньшевики) и кончая мирнообновленцами, она сумела забыть о партийных раздорах, отбросить узкий догматизм, и, включив в свой список Капустина и Карякина (октябристов), дать решительную битву правым"¹. Из 10 избранных депутатов 6 человек по своим взглядам являлись представителями кадетской партии или разделяли ее идеологию.

Свою победу праздновали и октябристы, по сравнению с предыдущими выборами им удалось провести четырех депутатов. Причем два из них прошли по объединенному списку с кадетами (М. Я. Капустин и Н. А. Мельников), а два по объединенному списку правых октябристов с монархистами (И. В. Годнев и В. А. Карякин). Таким образом, либералы во имя достижения победы на выборах использовали тактику блокирования не только внутри либерального направления, но и за его пределами.

На выборах в IV Государственную думу кадеты и левые октябристы Казанской губернии объединили свои усилия в так называемом Прогрессивном блоке. Многим из тех, чьи взгляды оказались левее, чем положения программы октябристов, пришлось голосовать за прогрессивный блок, поскольку у Конституционно-демократической партии в условиях развернувшихся против нее репрессий никаких шансов на победу не было. Несмотря на объединение усилий либеральных сил Казанской губернии, наладить агитацию им не удавалось. Власти пресекали издание избирательных бюллетеней, а предварительная цензура вычеркивала имена прогрессивных кандидатов во всех видах периодической печати. В результате выборов от Казанской губернии прошло всего 4 октябриста (купец П. Ф. Бычков, доцент И. В. Годнев, дворянин В. В. Морковников, протоирей А. В. Смирнов) и 6 правых монархистов. Право-монархическое большинство одержало победу. Это было первое значительное поражение либеральных партий Казанской губернии в борьбе за места в парламенте, объективно не зависящее от их конкретной деятельности.

В заключение хотелось бы отметить, что политические партии, образовавшиеся в России в начале XX в., должны были в самые короткие сроки, в условиях жесткой борьбы за места в Государственной думе и незавершенного процесса партийного строительства, самостоятельно вырабатывать систему партийных взаимоотношений. При этом партиям в регионах свой выбор — сотрудничать или соперничать — во многом приходилось делать самостоятельно. Практика показывает, что большая часть усилий партий затрачивалась на дискуссии и споры, а не на выработку общей стратегии борьбы за интересы народа.

³ Вестник партии народной свободы. 1907. 25 окт. С. 1814—1816.

Р. Ю. Беляков,
заведующий сектором
Аппарата Президента
Республики Татарстан,
кандидат исторических наук

ЭЛЕМЕНТЫ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В СОВЕТСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ

В последнее время в оценках советской политической системы наблюдается много негативизма. Особенно это касается достигнутого в то время уровня демократии.

В этом отношении современные историки и политики повторяют традиционные ошибки своих советских коллег, многие из которых, рассматривая опыт думской монархии, были склонны отрицать в принципе наличие в дореволюционной России парламента.

Сегодня, в связи со 100-летием Манифеста Николая II 17 октября 1905 года и открытием в апреле 1906 года занятий I Государственной думы, звучит много неумеренных похвал в адрес этого первого системного парламентского опыта. Такие подходы являются очень характерной чертой для отечественного мышления, отличающегося крайностями.

Это полностью подтверждается и нашими оценками парламентаризма. Если говорить о парламенте, то он рисуется в контексте со всеобщим избирательным правом, реальной многопартийностью, разграничением властей, большими полномочиями законодательной власти и т.п.

Мы часто забываем, что большая часть названных отличительных особенностей цивилизованного парламентаризма появилась в основном в XX столетии. Причем наша страна в отдельных показателях была отнюдь не самой отсталой. Например, всеобщее избирательное право в России впервые было применено на выборах в Учредительное собрание в ноябре 1917 года, то есть намного раньше, чем в США или Великобритании.

С другой стороны, спор о том, насколько реальна многопартийность и система разделения властей в нынешней Российской Федерации, продолжается по сей день и не представляется отвлеченным и праздным.

Поэтому, на наш взгляд, правильнее говорить о вызревании не парламентаризма, как политической модели и практики в целом, а его отдельных элементов в каждом периоде отечественной истории. И в этом отношении советский период может дать немало поучительного.

Элементы парламентаризма явно просматриваются в деятельности Советов раннего периода революции. Речь идет о 1917—1918 годах. На первый взгляд, тезис достаточно спорный, если вспомнить отсутствие четкого представительства, прямые, по сути, митинговые выборы, краткость полномочий, нарочитый отказ от разделения исполнительных и законодательных функций, наконец, ожесточенную критику буржуазной демократии.

Тем не менее в специфических условиях тех лет Советы были достаточно эффективными органами революционной демократии, структурами народовластия. Именно тесная связь с населением не только обеспечивала им социальную поддержку и популярность, но и в целом выгодно отличала от элитарных земств и Думы.

Более того, до мятежа левых эсеров в июле 1918 года Советы выступали как важная школа социалистической многопартийности со своими правящими (большевики и, до Бреста, левые эсеры, часть анархистов) и оппозиционными (меньшевики, правые эсеры, другие мелкие социалистические группировки) партиями. Жизнь заставила формировать межпартийные коалиции, в том числе и на правительственном уровне.

Существует очень однобокое мнение о том, что коммунисты с самого начала вели себя в отношении прочих социалистов диктаторски, не давали им никаких возможностей для расширения политического влияния. Как представляется, от политиков типа Ленина и Троцкого иного и не следовало ожидать. Однако реальная действительность отнюдь не всегда соответствовала умозрительным построениям этих лидеров. Известно, что, несмотря на заложенное Конституцией 1918 года электоральное неравноправие рабочих и крестьян в пользу первых, что, по мысли авторов, должно было гарантировать "партии города", то есть большевиков, от успеха на выборах "партии деревни" (эсеров), на самом деле вплоть до июльского кризиса процент оппозиционных голосов на Всероссийских съездах Советов неуклонно рос ¹.

Второй страницей советской истории, связанной с развитием элементов парламентаризма, безусловно является принятие Конституции СССР 1936 года. Этот акт, если отбросить идеологическую риторику, означал переход к классической парламентской системе. И не случайно, что вокруг текста "сталинской" Конституции развернулись серьезные политические баталии. Коммунистическая эмиграция во главе с Троцким назвала это очередным подтверждением буржуазного перерождения советского режима. Скрытые оппозиционеры, долго и нудно кааявшие на XVII съезде партии, в тайне надеялись, что в условиях формальной демократии для них открываются новые политические возможности — если уж не вернуться к власти, то хотя бы избежать расправы без суда. Думается, что Бухарин вовсе не случайно столь рьяно взялся за писание текста "основного закона социализма".

Сегодня публикуются новые материалы о том, что ставшие впоследствии традиционными советские "выборы без выбора" в 1937 году отнюдь не были predeterminedены. В частности, профессор Ю. Жуков опубликовал в своей книге "Иной Сталин" немало интересных фактов о ходе подготовки к первым выборам депутатов Верховного Совета СССР. В частности, речь идет об обсуждении возможности альтернативных выборов по линии "коммунисты — беспартийные", что вызвало нешуточный переполох в части партийно-государственной номенклатуры.

¹ См.: Минц И. Год 1918-й. — М., 1982; Фельштинский Ю. Большевики и левые эсеры. Октябрь 1917 — июль 1918. — Париж, 1985.

В любом случае открытая реабилитация норм формальной демократии, в том числе и парламентаризма, в Конституции 1936 года и практической деятельности высших органов государственной власти СССР и его территорий сыграла важную роль в последующем. Несомненно, что без этого либерализация советской политической системы в годы перестройки была бы существенно затруднена.

Наконец, особо пристального и объективного изучения заслуживает политическая практика Коммунистической партии, которая была фактически главной управленческой структурой Советского государства, полностью его подменяла. Условно говоря, в "дономенклатурный" период многими чертами суррогатного парламента был наделен партийный съезд. Именно на этих форумах всегда принимались важнейшие политические решения, которые предопределяли работу всех звеньев управления. В первые годы советской власти на съездах Компартии господствовала достаточно открытая атмосфера дискуссий, шла реальная борьба за власть. Даже после официального запрета внутрипартийных фракций в 1921 году суррогатная форма многопартийности внутри однопартийной системы сохранялась до окончательной победы Сталина в конце 20-х годов.

Еще в предвоенный период съезды партии стали собираться со значительными временными промежутками, все больше стали напоминать помпезные зрелища, а их конкретные решения были заранее предопределены. В этих условиях центр реальной власти переместился в ЦК и его Политбюро. Даже в разгар "холодной войны" некоторые западные авторы были склонны называть эти органы реальным советским парламентом.

Действительно, несколько раз именно на этих заседаниях коллегиально, в атмосфере острых дискуссий принимались важнейшие политические решения. Так было в 1936—1937 годах, когда отнюдь не Сталин, а несколько многодневных и многословных пленумов ЦК дали старт массовым репрессиям. Так было летом 1953 года, когда сначала на заседании узкого руководства было принято решение об отстранении от власти Берия, а затем впервые при большом стечении ответственных лиц на пленуме ЦК прозвучала резкие оценки последнего периода правления Сталина.

Но наиболее четко политическая роль ЦК КПСС проявилась в июне 1957 года, когда пленум, вопреки "железной" партийной традиции, отверг решение своего Президиума о замене Хрущева Молотовым на посту главы партии. Эти примеры можно продолжить.

Коммунистический партийный ареопаг был наделен, по крайней мере, такими чертами парламента, как представительство, публичность, обязательность дискуссий, коллегиальность принятия решений, полновластность. С выборами, многопартийностью и общедемократическими нормами, конечно, было гораздо сложнее.

Однако, чем глубже и полнее мы будем представлять реальные механизмы отправления политической власти в советский период, тем спокойнее и рассудительнее мы будем относиться к их слабостям. А это будет реальной помощью в том, чтобы избежать ошибок прошлого и, по возможности, не делать новых.

Л. В. Горохова,

директор Национального архива Республики Татарстан

ДОКУМЕНТЫ НАЦИОНАЛЬНОГО АРХИВА РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН ПО ИСТОРИИ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

В Национальном архиве Республики Татарстан хранится определенный комплекс документов по истории Государственной думы России. Документы отложились в фондах Канцелярии казанского губернатора, Казанского губернского жандармского управления, Казанской городской управы, Казанского губернского дворянского собрания, в фондах комиссий по делам о выборах в Государственную думу.

Самая большая группа — это документы по выборам в Государственную думу. "Ныне настало время, — указано в Манифесте императора Николая II от 6 августа 1905 г. об учреждении Государственной думы как высшего законосовещательного и представительного органа власти, — призвать выборных людей от всей земли русской к постоянному и деятельному участию в составлении законов".¹ Царский манифест 17 октября 1905 г. изменил статус Государственной думы: вместо законосовещательного органа декларировалось создание органа народного представительства с законодательными функциями.² Ведению Государственной думы подлежали вопросы, требующие издания законов и штатов, их изменения, дополнения, приостановления действия и отмены, государственный бюджет.

11 декабря 1905 г. был издан новый избирательный закон — "Об изменении Положения о выборах в Государственную думу и изданных в дополнение к нему узаконений".³ Во изменение старого "Положения о выборах" от 6 августа 1905 г. он расширял круг лиц, имеющих избирательные права.

Но, как и раньше, по этому закону были лишены избирательных прав женщины, молодежь до 25 лет, военнослужащие и некоторые народности, ведущие кочевой образ жизни. Кроме того, в выборах не могли принимать участие губернаторы, вице-губернаторы, градоначальники, их помощники и лица, занимавшие полицейские должности в губернии, где проводились выборы. Интересно, что избирательных прав не было и у императора.

Документы свидетельствуют о многоступенчатой куриальной системе выборов, при которой население делилось на 4 курии: землевладельческую, городскую, крестьянскую и рабочую. Выборы были непрямые, многоступенчатые, т.е. сначала избирались выборщики, которые затем избирали членов Государственной думы.

Видовой состав документов разнообразен: списки выборщиков, приговоры волостных сходов по избранию уполномоченных, протоколы заседаний уездных комиссий по делам о выборах в Государственную думу, акты городских избирательных комиссий о голосовании по выборам в Государственную думу и другие. Сохранилась официальная переписка, связанная с выборами в Думу по Казанской губернии по различным вопросам: об избрании председателей и членов уездных комиссий по

¹ Полное собрание законов Российской империи. — Т. XXV. , СПб., 1908. — С. 637.

² Там же. — С. 754—755.

³ Там же. — С. 877—882.

делам о выборах в Государственную думу, об установлении времени, места и порядка проведения выборов. Так, 1 февраля 1907 г. казанский губернатор писал казанскому губернскому предводителю дворянства С. С. Толстому: "Открытие Казанского губернского избирательного собрания 6 сего февраля мною назначено в помещении Казанского съезда мировых судей, о чем срочно поставляются в известность выборщики, с указанием, что они должны прибыть до 12 часов дня, имея удостоверение от полиции или волостных правлений о своей личности".⁴

В ходе избирательной кампании в Государственную думу использовались типографские бланки конвертов и избирательных записок для русского и инородческого населения⁵, именные объявления для явки на выборы в Государственную думу.⁶

Сохранились заявления, жалобы избирателей на правильность хода избирательных кампаний. Так, в жалобе избирателя С. Ф. Двинянинова, направленной в Казанскую губернскую по делам о выборах комиссию, отмечены нарушения по выборам выборщиков по 4 участку г. Казани, состоявшихся 28 января 1907 г.: "число объявлений не соответствовало числу избирательных записок..., некоторые печатные бюллетени имели с наружной стороны столь явственный оттиск, что тайны голосования в данном случае вовсе не было..., допуская свободную раздачу на улицах Казани в день выборов газет "Казанский телеграф" и "Газета Правых" полиция запрещала раздачу газеты "Казанский Вечер" со списками прогрессивных избирателей и арестовывала разносчиков этой газеты".⁷ В жалобе крестьянина д. Кутлушкино Чистопольского уезда Ш. Замалетдинова в Чистопольскую уездную выборную комиссию от 17 января 1907 г. указывалось на неправильное избрание уполномоченным для выборов членов Государственной думы Гаяза Исакова по причине нахождения его в Чистопольской тюрьме.⁸

Особую группу представляют источники, освещающие думскую и внедумскую деятельность депутатов от Казанской губернии. В Государственной думе 4-х созывов работало 40 посланцев Казанской губернии, из них 7 — татары. Сохранились удостоверения членов Думы.⁹

Депутатом I Думы был Саидгирей Шагиахметович Алкин, юрист, редактор и издатель газеты "Казан мухбире", гласный Казанской городской думы. Он работал в аграрной комиссии I Государственной думы. Алкин был одним из немногих членов мусульманской парламентской фракции, который успел выступить в I Государственной думе в качестве докладчика.

Депутатом I Думы был избран Шершеневич Габриэль Феликсович, юрист, профессор Казанского университета, один из организаторов и руководителей Казанского комитета кадетской партии. Он принял участие в разработке законопроекта о свободе собраний.

Садри Максуди, юрист, историк, депутат II и III Государственных дум, участвовал в работе финансовой комиссии, комиссии свободы совести, по законодательным предло-

⁴ НА РГ, ф. 350, оп. 1, д. 1844, л. 14, 14 об.

⁵ НА РГ, ф. 98, оп. 5, д. 1219, л. 139—144.

⁶ НА РГ, ф. 98, оп. 7, д. 667, л. 11.

⁷ НА РГ, ф. 1, оп. 4, д. 2262, л. 440.

⁸ НА РГ, ф. 651, оп. 1, д. 3, л. 17.

⁹ НА РГ, ф. 1, оп. 4, д. 2825.

жениям, в комиссии о неприкосновенности личности. О доверии татар к своему избраннику читаем в секретном донесении Мамадышского уездного исправника начальнику Казанского губернского жандармского управления от 30 июля 1912 г.: "Муфтий Оренбургского магометанского духовного собрания в настоящее время болен и магометане в своих переписках, в случае смерти муфтия, высказывают желание иметь муфтием чтимого ими члена III Государственной думы Садрутдина Максудова, который, по их мнению, заслуживает это, будучи рьяным защитником всех магометанских дел".¹⁰

В фонде Канцелярии казанского губернатора отложились дела о наблюдении за бывшими членами Государственной думы. В рапорте от 23 февраля 1907 г. чистопольский уездный исправник докладывал казанскому губернатору: "Сего числа около 3 часов пополудни из гор. Чистополя были проводы члена Государственной думы Гарифа Бадамшина, была приглашена клубская духовая музыка, и бывший в наряде при отъезде Бадамшина полицейский надзиратель 2 части Жардецкий играть на улице запретил... Музыка играла на заднем дворе Бадамшина австрийский марш, вальс и туш; при отъезде Бадамшин, обратившись к провожавшей его публике мусульманам, произнес на татарском языке: "Вы меня выбрали в I Думу, я старался только для вас, благодарю, что выбрали во II Думу". Русским сказал на русском языке: "Я буду стараться и для вас". Публики собралось около дома его до 200 человек, при отъезде кричали "ура" и махали шапками".¹¹

Особого внимания заслуживает работа мусульманской парламентской фракции, образованной в составе I Государственной думы.

Сведения о мусульманских депутатах, о деятельности мусульманской фракции имеются в документах личного фонда татарского писателя, общественного деятеля Гаяза Исхаки, поступивших из Турции в конце 90-х годов XX века.

Сохранились письма депутатов-мусульман в личном фонде Шафики Гаспринской, общественного деятеля, делегата Всероссийских мусульманских съездов, редактора журнала "Мир женщины", дочери известного общественного деятеля Исмаила Гаспринского, а также в личном фонде Фатиха Карими, общественного деятеля, писателя, публициста. Так, в фонде Фатиха Карими сохранились адресованные ему письма депутата Садри Максуди из Петербурга от 11 марта 1909 г. с просьбой иметь постоянного корреспондента в Петербурге для освещения работы мусульманской фракции Государственной думы¹² и от 28 июля 1912 г. о выборах в Государственную думу¹³; письмо депутата К. М. Тевкелева из Петрограда от 18 февраля 1916 г. о создании бюро при мусульманской фракции и направлении представителя в члены бюро¹⁴.

Для защиты своих интересов мусульманские депутаты использовали газету "Дума", выходящую в 1907 г. в Санкт-Петербурге. Вышло всего 6 номеров газеты. Номера 2-й и 6-й хранятся в архиве¹⁵.

Судьба дореволюционной Думы оказалась недолговечной. Но опыт парламентской работы в Государственной думе, приобретенный народными избранниками, по-

¹⁰ НА РТ, ф. 199, оп. 1, д. 876, л. 25.

¹¹ НА РТ, ф. 1, оп. 4, д. 2673, л. 50, 50 об.

¹² НА РТ, ф. 1370, оп. 2, д. 20, л. 26—27.

¹³ НА РТ, там же, д. 23, л. 10, 11.

¹⁴ НА РТ, там же, д. 33, л. 11—12.

¹⁵ НА РТ, ф. 1, оп. 4, д. 3154, л. 12, 13, 15, 16.

зволюил многим из них сыграть заметную роль в будущем национально-государственном строительстве России.

Таким образом, в Национальном архиве Республики Татарстан сосредоточен достаточно полный комплекс документов по истории российского парламентаризма, позволяющий изучать как положительный, так и отрицательный опыт парламентской деятельности.

Б. Г. Кадыров,

доктор исторических наук, профессор,
Институт экономики, управления и права
(г.Казань)

РОЛЬ СОВЕТОВ КАК ОРГАНОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ЛИКВИДАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО НЕРАВНОПРАВИА НАРОДОВ В ВОЕННОЙ СФЕРЕ В 1920-е ГОДЫ

С созданием представительного органа власти — Государственной думы — началась история российского парламентаризма. Рождение парламента не могло бы состояться без революционных событий 1905—1907 гг.

Вместе с тем многие вопросы, стоявшие перед обществом, не были разрешены в ходе революции. Самодержавие устояло, было сохранено помещичье землевладение, неразрешенным остался национальный вопрос. Февральская и Октябрьская революции 1917 г. разрешили эти проблемы. После победы Октябрьской революции и прихода большевиков к власти Россия вышла из губительной империалистической бойни, крестьяне получили землю, была принята Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа.

К сожалению, последние пятнадцать и более лет мы живем в обстановке критики, отрицания всего положительного, что было в советский период истории, в том числе в вопросах развития парламентаризма. Советы всех уровней (от местных до съездов Советов РСФСР и СССР), избранные на них органы исполнительной власти также являлись школой парламентаризма. Органы представительной власти решали многие насущные вопросы, в т.ч. национальные. Так, только после установления Советской власти были приняты меры, связанные с возвращением татар на берега Волги и в окрестности Казани. Появились деревни и поселки с татарским населением около Казани: Кызыл Байрак, Нариман, Чингиз и др. Разве это не было актом восстановления национальной справедливости?

В 20-е годы Советы внесли большой вклад в решение многих вопросов общественной, политической, духовной жизни, в разрешение проблемы ликвидации национального неравенства народов бывшей Российской империи, в том числе в такой важной сфере, как военная. Центральным звеном в решении вопроса ликвидации национального неравенства в военной области было создание национальных воинских формирований. Необходимость создания национальных воинских частей в составе Красной Армии была продиктована не центральными органами власти. Это была инициатива "снизу", она исходила от местных органов и органов военного

управления (окружного командования и правительств национальных республик). Определенную роль в этом сыграли и Советы местных уровней. Кроме того, создание национальных воинских частей было требованием программных положений многих национальных движений. И большевики пошли на эту уступку.

Был составлен план формирования национальных воинских частей, который получил в начале 1925 г. одобрение III съезда Советов. Этот план, составленный на пять лет, устанавливал твердые рамки для всего последующего строительства национальных частей и военно-учебных заведений.

Мероприятия руководства Советского государства по национальному военному строительству имели важное военное и политическое значение. Они способствовали положительному разрешению национального вопроса путем ликвидации фактического неравенства между народами СССР в одной из важных сфер государственных отношений — военной области.

Заслуживающим внимания в организации руководства обороной страны являлся институт уполномоченных Народного комиссара по военным и морским делам СССР при Советах народных комиссаров союзных республик, учрежденный в целях обеспечения единства в строительстве вооруженных сил и учета при этом национальных особенностей и возможностей республики.

На уполномоченных возлагалось:

— представительство в республике по всем вопросам компетенции Народного комиссара по военным и морским делам СССР;

— согласование с соответствующими органами республики распоряжений Наркомвоенмора СССР, проектов постановлений правительства этой республики, касающихся нужд обороны;

— наблюдение за проведением в жизнь военного законодательства Союза ССР и основанных на нем распоряжений Наркомвоенмора СССР;

— обжалование в необходимых случаях действий органов власти республики, нарушающих интересы обороны;

— информирование по поручению Наркомвоенмора СССР правительства республики о деятельности военного ведомства и о состоянии обороны на ее территории.

Уполномоченные Наркомвоенмора СССР утверждались Советом народных комиссаров союзной республики. Они входили в правительство союзной республики с решающим или совещательным голосом, отчитывались о своей деятельности как перед Наркомвоенмором СССР, так и перед представительными и исполнительными органами власти соответствующих союзных республик.

Советы различных уровней совместно с органами военного управления решали самые разнообразные задачи. Это и культурное шефство над воинскими частями, оказание помощи в трудоустройстве лицам, уволенным из вооруженных сил, совместная работа по ликвидации неграмотности среди молодежи. Определенную роль играли местные Советы в Татарской республике в организации допризывной подготовки граждан, которая в 20-е годы являлась составной частью обязательной военной службы. Местные Советы должны были выделять средства на содержание учебных пунктов допризывной подготовки. Члены местных представительных органов власти принимали участие в работе по оказанию помощи в организации допризывной подготовки.

Безусловно, нельзя отрицать того факта, что Советы находились под жестким контролем партийных органов. В советском периоде истории было немало черных страниц (хотя вряд ли можно назвать историю какого-либо государства, состоящую только из позитива). Но это не повод для отрицания 70 лет советской истории.

В целом опыт развития парламентаризма в 20-е годы, особенно в первой половине 20-х годов, дал много положительного. Разумеется, этот опыт нельзя механически переложить на современность. Однако методологические подходы и приемы могут способствовать лучшему пониманию процессов, происходящих сегодня в стране. Тем более, что внутренние и внешние условия, задачи и содержание имеют много общего. Без знания исторических корней невозможны правильная адекватная оценка современных процессов и явлений, выработка социальной перспективы. Ответственный анализ прошлого расчищает путь в будущее, а полуправда, стыдливо обходящая острые углы, тормозит выработку реальной политики.

Очевидно, что у такой разноплановой проблематики, как роль представительных органов власти в решении широкого круга социальных, политических, духовных и других проблем, в т.ч. в области национальных отношений в армии, много тем для рассмотрения. На пути дальнейшего изучения этих вопросов необходимо освоение обширного документального материала, не вошедшего в книги, статьи, но нужного для нового осмысления ряда явлений. Необходим тщательный анализ материалов, отложившихся в архивах, музеях, не изученных и не просмотренных специалистами. Это позволит более детально исследовать проблему, которая поставлена во главу угла конференции.

Г. С. Муханов,

генеральный директор Национального музея

Республики Татарстан, кандидат филологических наук

ОТРАЖЕНИЕ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ И ТАТАРСТАНЕ В КОЛЛЕКЦИЯХ НАЦИОНАЛЬНОГО МУЗЕЯ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

Выставка "Парламентаризм в России и Татарстане: вехи истории", посвященная 100-летию Государственной думы России и развитию парламентаризма в России и Татарстане, организована под руководством Государственного Совета Республики Татарстан, Национальным музеем Республики Татарстан и Национальным архивом Республики Татарстан.

Цель выставки — отразить развитие парламентаризма в России и Татарстане в конкретных исторических условиях с начала XX века и до наших дней, способствовать воспитанию уважения к демократическим ценностям. Осмысление исторического опыта парламентаризма имеет познавательное и ориентирующее значение, способствует становлению гражданского общества, здоровых взглядов и суждений.

Материалы выставки представлены на 20 планшетах. Экспозиционный ряд состоит из трех разделов:

1. Деятельность Государственной думы России 1906—1917 гг., ее мусульманской фракции и депутатов от Казанской губернии. Выборы в Учредительное собрание.

2. Парламентаризм в России и Татарстане в советский период.
3. Депутаты от Татарстана в Государственной Думе России на современном этапе. Деятельность парламента Республики Татарстан.

Содержание стендов составляют памятники истории и современные документы из фондов Национального музея Республики Татарстан, Национального архива Республики Татарстан и Государственного Совета Республики Татарстан. Они отражают страницы истории представительных органов власти: Государственной думы России 1906—1917 гг., Учредительного собрания, Верховных Советов СССР, РСФСР, ТАССР, Государственной Думы Российской Федерации, Государственного Совета Республики Татарстан.

На выставке представлены документы официального характера с текстами законов, положений о выборах в различные органы власти; агитационная продукция — листовки, календари, плакаты, брошюры и т.п., призывающие голосовать за тех или иных кандидатов или поддерживать определенный политический блок; информационный материал: листы с биографическими сведениями и фотографиями кандидатов в различные структуры власти, лозунги, брошюры и удостоверения; материалы аналитического характера о составе и деятельности парламентских органов, а также документы личного характера. Бесценным источником по теме являются фотографии, запечатлевшие облик избирателей и депутатов.

Открывается выставка рядом законодательных актов по истории Государственной думы России (1905—1917 гг.). Документы, представленные на выставке, свидетельствуют о многоступенчатой куриальной системе выборов в Государственную думу, при которой население делилось на 4 курии: землевладельческую, городскую, крестьянскую и рабочую. Выборы были не прямые, многоступенчатые, т.е. избирались сначала выборщики, которые затем избирали членов Государственной думы.

Государственная дума состояла из различных частей: фракций, блоков, течений, групп, комиссий и комитетов, деятельность которых во многом определяла облик Думы. Значительной среди них была и мусульманская фракция. Состав народных избранников от Казанской губернии был весьма представительным по социальному и образовательному уровню.

Среди татарских парламентариев в Государственной думе были: Саидгирей Алкин — юрист по образованию, один из организаторов и лидеров партии "Иттифак аль-муслимин", Садри Максуди — один из лидеров татарского национально-освободительного движения, историк, юрист, Гайса Еникеев — политический деятель, педагог и др. На выставке помещено и фото Фуада Туктарова, политического деятеля, журналиста, автора книги "Мусульманские депутаты I, II и III Государственных дум и их деятельность".

Государственная дума имела четыре созыва: I созыв: 27 апреля — 9 июля 1906 г.; II созыв: 20 февраля — 3 июня 1907 г.; III созыв: 1 ноября 1907 г. — 8 июня 1912 г.; IV созыв: 15 ноября 1912 г. — 6 октября 1917 г.

На выставке представлен своеобразный агитационный стенд из листовок 1917 г., выпущенных к выборам в Учредительное собрание. Среди них, например, листовки "Что такое Учредительное собрание и что оно должно сделать для нас?", "Что такое политическая партия?" и др.

Выборы в Учредительное собрание, как известно, состоялись уже после октябрьских событий 1917 г. За партию эсеров проголосовало около 59% избирателей, за

большевиков — 25%, за кадетов — 5%, за меньшевиков — около 3%, было избрано 715 депутатов. Учредительное собрание открылось 5 января 1918 г. в Таврическом дворце в Петрограде. Явились 410 депутатов. Преобладали эсеры-центристы; большевиков и левых эсеров было 155 человек. Учредительное собрание отказалось принять ультимативное требование большевиков о признании декретов съездов Советов и было разогнано в 5-м часу утра 6 января. В ночь на 7 января ВЦИК принял декрет о роспуске Учредительного собрания.

Захват власти большевиками и установление Советской власти на выставке представляет плакат "Вся власть Советам!"

В экспозиции помещена первая конституция РСФСР, принятая в 1918 г. В соответствии с этой конституцией граждане не были равны в своих правах. Избирательных прав лишались все лица, "прибегающие к наемному труду", священнослужители и т.п. Выборы были не прямыми, не тайными, многоступенчатыми. Но даже для тех, кто сохранял избирательные права, равенства не существовало, ибо голос одного рабочего приравнивался к голосам пяти крестьян. Так, 10 июля 1918 г. возникла новая правовая система советского типа, которая, видоизменяясь, просуществовала в стране до 21 сентября 1993 г.

В разделе выставки, посвященном советскому периоду, рассказывается о становлении и деятельности принципиально новых органов представительной власти в России, об образовании ТАССР и представительных органах республики.

27 мая 1920 г. Декрет ВЦИК и СНК России возвестил об образовании ТАССР. С этого времени власть в республике осуществлялась Советами рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. 25 июня 1920 г. Казанский губисполком передал властные полномочия Временному революционному комитету ТССР. Это событие вошло в историю как день образования республики. Главной задачей ВРК стала подготовка Учредительного съезда Советов Татарской АССР.

До 1929 г. съезд Советов рабочих и крестьянских депутатов ТАССР созывался ежегодно, а с 1929 по 1937 гг. — раз в два года. Особое значение имели съезды 1926 и 1937 годов: на них были приняты конституции ТАССР.

В них содержался ряд положений, которые отражали национальные, исторические особенности Татарстана. Так, за его гражданами было закреплено право пользования родным языком в школах, государственных, культурных и иных учреждениях. На выставке представлены образцы бюллетеней на выборах 1937 г., напечатанные на русском языке и на татарском языке латинским шрифтом.

На одиннадцатом Чрезвычайном съезде Советов Татарии 25 июня 1937 г. Верховный Совет ТАССР как высший законодательный орган власти заменил ТатЦИК. 26—29 июня 1938 г. в Казани состоялась первая сессия Верховного Совета ТАССР первого созыва. Верховный Совет республики действовал с 1938 по 1995 годы.

В материалах советского периода блок фотографий посвящен процессу подготовки и проведения выборов в Советы, на которых запечатлены сцены бесед с избирателями, процесс голосования. На фотографиях хорошо видна атмосфера того времени. Такие фотографии ценны тем, что несут целый пласт информации: политической, социальной, идеологической, дают представление о реальном уровне демократизации советского общества.

На выставке представлены материалы о событиях 1990-х годов в Татарстане. В этот период были приняты три важнейших документа — Декларация о государственном суверенитете республики, принятая 30 августа 1990 г., Конституция Республики Татарстан, принятая 6 ноября 1992 г., и Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий с Российской Федерацией. В совокупности они составляют не только правовую базу, но и фундамент политической стабильности общества, основу экономических реформ в Татарстане, являются вкладом Татарстана в развитие федерализма в Российской Федерации.

Экспонируются также материалы о Президенте Республики Татарстан М. Ш. Шаймиеве. Это свидетельствует об авторитете видного государственного деятеля и поддержке населением проводимой им политики.

В завершающем разделе выставки представлены фотографии и документы, рассказывающие о депутатах от Татарстана в Государственной Думе Российской Федерации и деятельности парламента Татарстана на современном этапе.

Государственный Совет Республики Татарстан — высший представительный, законодательный и контрольный орган государственной власти Татарстана (преемник Верховного Совета Республики Татарстан). Впервые избран в 1995 г.

Государственным Советом Республики Татарстан приняты важнейшие законы, позволившие обеспечить ход проведения социально-экономических и политических реформ, укрепить государственность Татарстана. Законодательно оформлены ключевые решения по приватизации государственной собственности, созданию в республике привлекательного инвестиционного климата. Многие нормативные акты Татарстана стали не только "пионерами" на правовом поле России, но и получили статус модельных в федеральном законодательстве.

Необходимо назвать создателей выставки.

Научная разработка содержания и исполнение: В. В. Иванова, старший научный сотрудник отдела истории Татарстана Национального музея Республики Татарстан.

Научный консультант: Д. М. Усманова, доктор исторических наук, заместитель декана истфака Казанского государственного университета.

Художественное оформление и техническое обеспечение выполнено под руководством С. И. Матвеева, заслуженного деятеля искусств РТ.

Г. И. Мустафина,

студентка профессионального училища №101
Верхнеуслонского района Республики Татарстан,
победитель Республиканского конкурса
творческих работ среди учащихся

СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА И НАРОДОВЛАСТИЯ В ИСТОРИИ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Истоки отечественного парламентаризма можно искать в таких институтах народного представительства, как вече, княжеские и боярские думы, земские соборы,

которые на протяжении многовековой истории России служили диалогу между властью и обществом. В отличие от многих стран мира, где парламентские традиции складывались веками, в России первое представительное учреждение (в современном понимании этого термина) было создано лишь в 1906 году. Оно получило название — Государственная дума — первый всероссийский представительный орган, наделенный законодательными полномочиями. Дума просуществовала около 12 лет, вплоть до падения самодержавия, имела четыре созыва.

Официально народное представительство в России было учреждено Манифестом от 6 августа 1905 г. под давлением либерального крыла правительства С. Ю. Витте.

Как известно из Манифеста, первоначально предполагался только законосовещательный характер нового органа.

Порядок выборов в первую Думу определял закон о выборах, изданный в декабре 1905 года. Согласно закону учреждались четыре избирательные курии: землевладельческая, городская, крестьянская и рабочая.

Сами выборы не были всеобщими, равными и прямыми: исключались женщины, молодежь до 25 лет, военнослужащие, ряд национальных меньшинств.

Первая "всенародно" избранная Дума просуществовала с апреля по июль 1906 года. Состоялась всего одна сессия. В Думу входили представители разных политических партий (кадеты, октябристы, социал-демократы, "трудовики"). Председателем первой Государственной думы был кадет С. А. Муромцев, профессор Московского университета. За 72 дня своего существования первая Дума приняла 391 запрос о незаконных действиях правительства и была распущена царем.

Вторая Государственная дума просуществовала с февраля по июнь 1907 года. Состоялась также одна сессия. По составу депутатов она была значительно левее первой, хотя по замыслу царедворцев должна была бы быть более правой. Правительство, подчиненное только царю, не желало считаться с Думой, а Дума, в качестве "народной избранницы", не хотела подчиняться такому положению вещей и стремилась тем или иным способом добиться своих целей. В конечном итоге противостояние Дума — Правительство стало одной из причин того, что 3 июня 1907 года самодержавие произвело государственный переворот, изменив закон о выборах и распустив вторую Думу. Это событие ознаменовало начало мощного наступления царизма на представительную власть. В результате введения нового избирательного закона была создана третья Дума, уже более послушная царю.

Третья Дума, единственная из четырех, проработала весь положенный по закону о выборах в Думу пятилетний срок — с ноября 1907 года по июнь 1912 года. Состоялось пять сессий.

Эта Дума была значительно правее двух предыдущих. Две трети выборщиков в Думу представляли прямо или косвенно интересы помещиков и буржуазии. Председателем Думы избрали октябриста Н. А. Хомякова, которого в марте 1910 года сменил крупный купец и промышленник А. И. Гучков. Октябристы — партия крупных землевладельцев и промышленников — управляли работой всей Думы. Несмотря на свое долгожительство, третья Дума с первых же месяцев образования не выходила из кризиса. Острые конфликты возникали по разным поводам. Но и в этих крайне

трудных условиях оппозиционно настроенные депутаты находили способы высказывать свое мнение и критиковать самодержавный строй перед лицом всей России. С этой целью депутаты широко использовали систему запросов.

Четвертая и последняя в истории самодержавной России Дума возникла в предкризисный для страны и всего мира период — канун мировой войны. С ноября 1912 по октябрь 1917 года состоялось пять сессий.

Председателем четвертой Думы весь период ее работы был крупный екатеринославский землевладелец, человек, обладавший масштабным государственным умом, октябрист М. В. Родзянко. Обстановка не позволила четвертой Думе сосредоточиться на крупномасштабной работе.

Несмотря на всевозможные препятствия и засилье реакционеров, первые представительные учреждения в России оказывали серьезное воздействие на исполнительную власть и заставляли считаться с собой даже прослывшие самыми жесткими правительства. Не удивительно, что Государственная дума плохо вписывалась в систему самодержавной власти и именно поэтому Николай II постоянно стремился от нее избавиться.

25 февраля 1917 года Дума была распущена и больше официально не собиралась. Но формально и фактически Дума существовала.

Государственная дума сыграла ведущую роль в учреждении Временного правительства.

Десятилетия советского народовластия были далеки от современного понимания роли и места органов законодательной власти в политической системе общества. Съезды народных депутатов конца восьмидесятых — начала девяностых годов прошлого столетия заложили основы перехода от советской модели законодательной власти к парламентской демократии. Самым принципиальным изменением в системе государственной власти того времени стало введение в 1991 году поста Президента РСФСР и соответствующее перераспределение властных функций между различными органами власти. Хотя Съезд народных депутатов и Верховный Совет как его постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган сохраняли широкие полномочия в области законодательной деятельности, определения внутренней и внешней политики, многие их права отошли к Президенту РСФСР как высшему должностному лицу и главе исполнительной власти.

21 сентября 1993 года Президент России Б. Н. Ельцин издал Указ № 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации", которым предписывалось "прервать осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездов народных депутатов и Верховным Советом Российской Федерации". Этим Указом вводилось в действие Положение о выборах депутатов Государственной Думы. В соответствии с этим Положением 12 декабря 1993 года прошли первые выборы в Государственную Думу, — нижнюю палату Федерального Собрания Российской Федерации, нового федерального органа законодательной власти страны.

Выборы проводились по смешанной системе. 12 декабря 1993 года было избрано

444 депутата. 8 из 13 избирательных объединений (блоков) преодолели пятипроцентный барьер. Коммунисты и аграрии создали в Думе коалицию, что позволило им провести своих представителей на пост председателя Государственной Думы и руководителей ряда важных комитетов.

Одновременно с парламентскими выборами была принята новая Конституция. В отличие от старой новая Конституция четко расставила приоритеты власти с соблюдением принципа разделения властей. Усиление исполнительной власти сбалансировано введением важных положений о возможности отрешения Советом Федерации от власти президента страны, о возможности выражения Государственной Думой недоверия правительству, правом отмены Конституционным судом любых неконституционных актов. Для защиты Конституции от попыток изменить ее содержание процесс принятия поправок значительно усложнен.

Конституцией предусмотрено избрание законодательного органа — Федеральному собранию в составе двух палат — Государственной Думы и Совета Федерации. Выборы в парламент 17 декабря 1995 г. были вторыми в истории новой России. Они существенно изменили расстановку политических сил, позиции отдельных фракций в Государственной Думе. Коммунисты получили в Думе большинство мест. Представители КПРФ возглавили большинство думских комитетов, спикером был избран секретарь ЦК КПРФ Г. Селезнев. Формирование новой Госдумы не привело к установлению политической стабильности в стране, к дружной и согласованной деятельности законодательной и исполнительной ветвей власти.

Выборы в парламент 19 декабря 1999 г. были третьими в истории новой России. 5%-й барьер из 28 партий преодолели лишь шесть.

Российские политологи, комментируя итоги выборов, пришли к выводу, что в новой Думе позиции Кремля значительно укрепились.

В результате состоявшихся 26 марта 2000 года выборов президентом России был избран В. В. Путин. В речах и выступлениях В. В. Путина весной 2000 года красной нитью проходила мысль о важности наведения порядка в органах государственной власти, о необходимости укрепления вертикали власти. Одним из первых шагов президента было реформирование Совета Федерации. Речь шла о том, чтобы вывести из верхней палаты губернаторов — представителей исполнительной ветви власти.

Таким образом, у российского парламентаризма не очень долгая по времени, но очень содержательная история. В наше время под руководством В. В. Путина была подготовлена и утверждена большая программа реформ, которая нацелена, в том числе и на изменение формирования состава Совета Федерации Федерального собрания, на создание семи федеральных округов во главе с полномочными представителями президента РФ.

В отличие от эпохи Б. Н. Ельцина, отношения между парламентом и исполнительной властью стали менее конфликтными. Третья Дума на порядок лояльнее по отношению к правительству и президенту, чем предыдущая.

Я надеюсь, что начинания В. В. Путина — это движение в направлении развития демократии, профессиональных навыков парламентской деятельности.

СЕКЦИЯ: "РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ"

В. Н. Демидов,

Председатель Конституционного суда
Республики Татарстан,
кандидат юридических наук, профессор

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ И КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВОСУДИЕ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН: ТОЧКИ СОПРИКОСНОВЕНИЯ И ТЕНДЕНЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Одним из актуальных направлений становления парламентских институтов является исследование взаимосвязи института парламентаризма с эволюцией других органов государственной власти, представляющих другие ее ветви — исполнительную и судебную.

Система органов конституционного правосудия, существующая на федеральном и на региональном уровнях, призвана обеспечивать функционирование судебной власти посредством конституционного судопроизводства. Основная задача конституционных судов — обеспечение верховенства Конституции в правовой системе страны или региона, незыблемости принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина — близка к тем задачам, которые стоят перед парламентами. Отсюда и многообразие форм взаимодействия этих двух элементов государственной системы.

Сегодня большой интерес вызывает практика взаимодействия Государственного Совета Татарстана и Конституционного суда республики при достижении ими общей цели: построения современной, внутренне непротиворечивой нормативной правовой базы республики, основанной на верховенстве ее Основного закона и обеспечивающей права и свободы ее жителей. Из почти двух десятков постановлений Конституционного суда Республики Татарстан несколько итоговых решений напрямую касаются работы Государственного Совета республики. В частности, дела по жалобам граждан о нарушении их конституционных прав и свобод отдельными положениями законов Республики Татарстан рассматривались судом несколько раз.

Общая тенденция такова, что рассмотрение судом дел, связанных с проверкой конституционности принятых республиканским парламентом законов, происходит реже, чем по другим видам нормативных актов. В этом можно увидеть свидетельство высокого уровня законотворческой деятельности Государственного Совета Республики Татарстан. Сама возможность обжалования республиканского законодательства в конституционные (уставные) суды имеет важное значение для законотворческого процесса. Полагаю, в этой связи можно отметить тесное взаимодействие института парламентаризма с феноменом правового государства, укреплению которого и служит существование таких судебных органов, как конституционные (устав-

ные) суды. Есть и другая важная функция, присущая деятельности органов конституционной юстиции, причем именно на региональном уровне. Поскольку конституционные (уставные) суды субъектов Федерации рассматривают оспариваемые положения республиканского законодательства на соответствие республиканской конституции с учетом федерального законодательства и правовых позиций Конституционного Суда России, то тем самым они обеспечивают взаимосвязь федерального и регионального законодательства.

Направлением деятельности суда, особенно подчеркивающим его взаимодействие с законодательной властью Республики Татарстан, является рассмотрение дел о толковании отдельных статей Конституции Республики Татарстан, большая часть которых состоялась по инициативе Государственного Совета Республики Татарстан. Всего Конституционным судом Республики Татарстан было вынесено 6 постановлений о толковании, из них по запросу Государственного Совета Республики Татарстан — 5.

При рассмотрении подобного рода дел в полной мере видна не столько правоприменительная функция конституционных судов, сколько их роль как своеобразных участников законотворческого процесса, поскольку данные решения проясняют положения Конституции и применяются в качестве основы для последующей законодательной и иной деятельности органов государственной власти. Без сомнения, сама возможность разъяснения положений Основного закона, основанная на юридической логике, очищенной от влияния политических соображений, может сыграть значительную роль в совершенствовании законодательства российских регионов.

Еще одним существенным направлением взаимодействия с республиканским парламентом является право законодательной инициативы Конституционного суда Республики Татарстан по вопросам своего ведения. Так, необходимо отметить законодательные инициативы Конституционного суда в связи с принятием в апреле 2002 года новой редакции Конституции Республики Татарстан, в результате чего, в частности, был дополнен и усилен новыми правовыми гарантиями раздел II Конституции, закрепляющий основные права, свободы и обязанности человека и гражданина. Также по инициативе Конституционного суда Государственный Совет республики внес изменения в закон, наделив Конституционный суд полномочием толкования республиканской Конституции. Аналогичным образом Государственный Совет согласился с поправками к закону, предложенными Конституционным судом республики, и закрепил осуществление конституционного судебного контроля над органами местного самоуправления.

В то же время нельзя сказать, что конституционные суды являются исключительно партнерами законодательных собраний в их законотворческой работе. Самостоятельность и независимость, окончательность и общеобязательность принятых ими решений накладывают свой отпечаток на характер их взаимоотношений с другими ветвями власти. В частности, полномочия судов по лишению правовой силы отдельных законодательных норм, признанных противоречащими Конституции, нарушающими права и свободы человека и гражданина, неизбежно влекут за собой необходимость пересматривать в законодательном порядке соответствующие разделы нормативной правовой базы, восполнять отмененные положения новыми, принятыми с

учетом высказанных судом правовых позиций. Многое здесь зависит от доброй воли самих парламентов, от их готовности считаться с деятельностью институтов конституционной юстиции. В то же время слаженная, взаимодополняющая работа законодательных собраний и конституционных (уставных) судов в российских регионах, как нам представляется, приведет к значительному улучшению ситуации с построением в нашей стране правового государства, с защитой прав человека и, не в последнюю очередь, с повышением качества и значимости российского парламентаризма.

Отмечу еще один важный момент, связанный с развитием региональной конституционной юстиции и ее взаимодействием с парламентскими институтами. Дело в том, что в настоящее время от решений региональных парламентов зависит и сам вопрос о существовании конституционного правосудия в субъектах Федерации. Существует же она пока только в 15 регионах России. Например, в Приволжском федеральном округе в конституциях и уставах лишь 10 субъектов из 14 предусмотрено создание органов конституционной юстиции, и лишь в трех из них — в Республике Башкортостан, Республике Марий Эл, Республике Татарстан приняты законы, на основе которых созданы и действуют конституционные суды. В нашей республике Конституционный суд был образован в 2000 году. Учреждение Конституционного суда Татарстана имело соответствующую правовую базу и стало результатом проявления политической воли Президента Республики Татарстан Минтимера Шариповича Шаймиева и Государственного Совета Республики Татарстан.

Полагаю, следует отметить, что отсутствие в ряде субъектов Российской Федерации органов конституционной юстиции не позволяет поддерживать необходимый режим конституционной законности, поскольку граждане одного государства в зависимости от места проживания оказываются неравноправными в судебной защите своих прав и свобод. Так, гражданин, проживающий в регионе, где нет органа конституционного правосудия, в случае нарушения его конституционных прав и свобод нормативными правовыми актами субъекта России вынужден обращаться сразу в Конституционный Суд Российской Федерации, чем в определенной мере нарушается пункт 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации, гарантирующий равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места проживания. Создание конституционных судов во всех субъектах Российской Федерации позволило бы разгрузить Конституционный Суд России от рассмотрения тех вопросов, которые могут быть разрешены на местах, что расширило бы возможности судебной защиты прав и свобод человека и гражданина. Процесс формирования органов конституционного правосудия еще не приобрел общероссийских масштабов, и говорить об их существовании как о полновесной системе сейчас нельзя. Но выскажу свое убеждение: ситуация, когда в одних регионах конституционные (уставные) суды существуют, а в других они даже не предусмотрены, не представляется долговечной, она не соответствует общенациональной тенденции единства принципов функционирования судебной ветви власти.

Видимо, справедлива констатация того, что формирование и развитие конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации является залогом формирования демократической государственности России, которая немыслима без сильной судебной власти в регионах. Конституционные суды являются тем институтом влас-

ти, посредством которого укрепляется конституционная законность и сохраняется стабильность конституций и уставов субъектов Российской Федерации. Такими видятся подходы функционирования столь необходимой для нашей страны системы органов конституционной юстиции и ее взаимодействия с системой парламентских институтов.

М. В. Глигич-Золоторева,
кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник,
Институт государства и права
Российской академии наук (г. Москва)

МЕТАМОРФОЗЫ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ

Метаморфозы власти. Метаморфоза (от греч. *metamorphosis*) — превращение, преобразование чего-либо. Следовательно, метаморфозы парламентаризма — это изменение облика парламентских институций и механизмов под воздействием различных факторов. Начало исследованию этих процессов было положено известным футурологом Э.Тоффлером в его книге "Метаморфозы власти" ¹. Объявив начало "эпохи метаморфоз власти", он написал: "Существуют серьезные причины полагать, что силы, в настоящее время сотрясающие власть на каждом уровне человеческого общества, станут в ближайшие годы еще более интенсивными и всеобъемлющими. Подобно тому, как смещения и разломы тектонических плит приводят к землетрясению, это массовое реструктурирование властных взаимоотношений приведет к редчайшему событию в человеческой истории — к революции самой природы власти" ².

Как всё это может отразиться на парламентских механизмах? Какого рода изменения всё сильнее охватывают законодательный (представительный) сегмент государственной власти? Многие теоретики и практики парламентаризма сходятся в одном: сегодня наблюдается общий кризис традиционных форм демократии ³. Принегаются значение и роль парламентов и усиливают аналогичные характеристики исполнительной власти. Власть становится всё более технократичной, на первый план выходят исполнители, а не законодатели, которые, в свою очередь, все более примитивизируются. Парламент оттесняется на периферию общественной жизни ⁴. Политические партии успешно отстаивают интересы правительства в парламенте, в то время как само законодательство становится технически всё более сложным и фак-

¹ Тоффлер Э. Метаморфозы власти. — М., 2002.

² Там же, С. 24.

³ См. об этом: Бикамерализм в европейских парламентах: учет интересов и согласование позиций. / Материалы международного семинара. — М., 2003.

⁴ Захаров А. А. Бикамерализм в европейских парламентах: учет интересов и согласование позиций. / Материалы международного семинара, — М., 2003 — С. 48.

тически неподконтрольным парламенту, что уменьшает его влияние на законодательную деятельность⁵.

"Этот процесс сопровождается падением внимания к качеству законодательства, — замечает известный американский правовед В.Остром. — Вместо того, чтобы устанавливать адекватные стандарты, которые санкционируют действия исполнительной власти и в то же время ставят пределы осуществления исполнительных прерогатив, современное законодательство все чаще принимает формы декларирования некой общественной цели, предоставляя какому-либо исполнительному органу полномочия для достижения этой цели и одновременно наделяя его полномочиями формулировать "необходимые" правила и распоряжения. Фундаментальное полномочие нормотворчества передается исполнительной ветви власти"⁶.

Политическая структура и законотворческие функции парламента. Для описания этого феномена В. Остром вводит специальный термин: эрозия законодательных стандартов. Главным результатом такой "эрозии" становится законодательство, не отвечающее требованиям времени и не способное эффективно урегулировать общественные отношения⁷. Данные "болезни" законотворчества характерны в той или иной мере для многих стран, в том числе и для России. Какие механизмы используются для их преодоления? Одним из основных является организация парламента по партийному принципу. Как заметил в одном из своих выступлений Президент РФ, она вводится для того, "чтобы люди наши, когда идут на выборы, выбирали не просто хорошего человека, а выбирали бы хорошего человека с понятными политическими убеждениями, и чтобы этот человек нес двойную ответственность перед страной — перед избирателями и перед партией, с идеями которой он идет на выборы"⁸. Насколько политическое структурирование парламента действительно полезно при осуществлении им своих законотворческих функций? Вот что пишет по этому вопросу выдающийся русский философ Иван Ильин: "Партия выдвигает совсем не лучших людей, а согласных с нею и послушных ей". Посредством партийных выборов, списков и пропорциональной системы "государственное дело превращается в мелкий базар политических спекулянтов..., в политический разврат". Партийность — политическая болезнь. "Партийность создана для того, чтобы отбирать худших... Партийность прямо гонит лучших людей из политики"⁹. В качестве основных черт кризиса демократии Ильин указывает на то, что демократия не обеспечивает качественного отбора, основывается на безответственности и некомпетентности. Среди проявлений кризиса демократии — абсентеизм, парламентский торг и попу-

⁵ Там же. С. 134.

⁶ Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. — М., 1993 — С. 137.

⁷ В качестве примера можно с полным правом привести современное российское законодательство. В стенах Совета Федерации уже дважды, в 2004 и 2005 годах, были подготовлены доклады "О состоянии законодательства в Российской Федерации". Они достаточно полно и подробно освещают состояние отечественного законодательства. Электронная версия докладов доступна на официальном сайте Совета Федерации: www.council.gov.ru.

⁸ См.: Стенограмма заседания Совета законодателей. 18 февраля 2003 г. — С. 35—36.

⁹ Ильин И. Собрание сочинений в 10 томах, Т. 2, кн. 2. — М., 1993 — С. 22, 24, 33, 36.

лизм¹⁰. Демократия, по мнению Ильина, "разваливается именно вследствие ее партийного строения". Партия — это часть, посягающая на целое¹¹.

"Партии — это зло, свойственное демократическому правлению", — это мнение уже другого автора, жившего в иную историческую эпоху. Оно было высказано А. де Токвилем в его знаменитой книге "Демократия в Америке"¹². "Природа демократии такова, — отмечает Токвиль, — что она заставляет народные массы не подпускать выдающихся людей к власти... Те, кто рассматривает всеобщее избирательное право как гарантию хорошего выбора, сильно заблуждаются."¹³ Этим наблюдениям уже около двухсот лет, но они по-прежнему актуальны! Уже упомянутый Остром также критикует современный ему период т.н. "политики партийных машин" и "правления партийных боссов"¹⁴.

О противоречии законодательной и представительной природы парламента. Из изложенного следует, что одной из причин резкого падения качества законодательства и усиления роли правительства является противоречие, лежащее в самой сути парламентаризма — между его представительным и законодательным началами. Представительный характер органа власти выражается в том, что он должен выражать (представлять) интересы населения (избирателей), его волю, соответствующим образом формироваться и осуществлять свои функции. Законодательная же функция — это функция принятия законов, эффективно регулирующих общественные отношения. Нетрудно выявить противоречие между этими ипостасями парламентаризма: современное законодательство является уделом профессионалов, в то время как посредством механизма выборов и партийного представительства в парламент рекрутируются люди, обладающие иными качествами, от которых профессионализм в какой-либо области, в общем-то, не требуется.

Таким образом, мы получаем, что порядок формирования легислатуры по ряду позиций противоречит ее функциям. Что необходимо делать в сложившейся ситуации?

1. Необходимо организационное размежевание представительной и законодательной функций парламента. Законотворческая палата должна состоять из законодателей-профессионалов и располагать соответствующим аппаратом для осуществления своих функций. Вопрос о ее формировании пока открыт, однако предпочтительны паритетные начала (с участием главы государства, палаты представителей и высших судебных органов). Представительная палата парламента формируется путем традиционных механизмов для выражения интересов избирателей посредством одобрения (неодобрения) законов, принятых палатой законодательной¹⁵.

2. Правительство при такой легислатуре превращается в то, чем оно должно быть, — в орган исполнительной власти. Оно в целом лишается своей нормотворческой функции, что коренным образом меняет его структуру, функции и компетенцию. Приня-

¹⁰ Там же. С. 193—199.

¹¹ Ильин И. О грядущей России: Избранные статьи: — М., 1993 — С. 43, 44.

¹² Токвиль А. де. Демократия в Америке. — М., 2000 — С. 144.

¹³ Токвиль А. де. Указ. соч. С. 162.

¹⁴ Остром В. Указ. соч., С. 271.

¹⁵ В этой связи примечательно, что наиболее выдающиеся правовые системы, используемые до сих пор, создавались именно высокопрофессиональным и отчасти элитарным нормотворческим сообществом (римское частное право, т.н. Кодекс Наполеона, Свод законов Российской Империи, общее право Великобритании и США и пр.).

тие нормативных актов правительством не допускается за исключением отдельных случаев делегирования парламентом права на законотворчество, условия и сроки которого четко устанавливаются специальным передаточным актом. Правительство сосредотачивается на выполнении законов, а не на их написании и истолковании.

3. Остается прояснить статус и способ формирования палаты парламента, представляющей интересы регионов в федеративном государстве. Практика ее функционирования в нашей стране показала, что увлечение институциональными аспектами вопроса в пику функциональным не всегда приносит позитивный результат. На сегодня страна имеет уже третий и, судя по всему, не последний вариант формирования Совета Федерации. Идет постоянная дискуссия о необходимости выборов (назначения) сенаторов, коррекции их статуса (главы регионов либо их представители). Кроме Совета Федерации в стране имеются иные органы (Государственный Совет, Совет законодателей) и механизмы (например, при рассмотрении законопроектов в Государственной Думе) учета мнения регионов, которые, однако, эффективными также не назовешь. Выходом из сложившейся ситуации является концентрация на основной функции верхней палаты, а именно, на представительстве регионов в федеральном законодательном процессе, что потребует создания механизмов обеспечения именно данной функции без создания специального органа власти ¹⁶.

В условиях общего кризиса традиционных форм демократии никакая реформа легислатуры не будет успешной, если она не подразумевает ревизию постулатов традиционного понимания народовластия, а также установившегося баланса между исполнительной и законодательной властями. Как заметил Альберт Эйнштейн, "существующие серьезные проблемы нельзя решить на том уровне мышления, на котором мы их создали". Очевидно, что метаморфозы парламентаризма с учетом вызовов времени потребуют выхода на более глубокий уровень постижения проблематики.

М. Г. Галеев,
председатель Комитета Государственного Совета
Республики Татарстан по экономике,
инвестициям и предпринимательству,
кандидат экономических наук, доцент

РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ И МОДИФИКАЦИЯ ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Понятия "парламентаризм" и "федеративные отношения" связаны между собой как формы организации государственного устройства. Одновременно они являются важнейшими институтами демократии.

¹⁶ Например, посредством ратификации субъектами Федерации законодательных актов, принятых законодательной палатой и одобренных палатой представителей. Аналогичный механизм применяется в США при принятии поправок к Конституции и в Российской Федерации в аналогичном случае. Главный недостаток данного механизма — это его длительность и неповоротливость. Однако его вполне можно преодолеть посредством процессуальных ограничений.

В России федерализм и парламентаризм имеют весьма драматическую историю, перераставшие иногда в трагические страницы. Идеи федерализма родились в XIX веке в трудах Н. И. Костомарова, А. И. Герцена и других. В частности, когда историк Н. И. Костомаров написал докторскую диссертацию о необходимости федерализации России (содержание которой сводилась к тому, что при наличии двойного гнета — центра и крепостного права — федерализация поможет освобождению от одного из таких инструментов угнетения), то этой работе было предписано сожжение, то есть сама идея федерализма считалась крамольной.

Аналогична история появления парламентаризма в России. Эта отнюдь не заслуга Николая II. Он вынужден был подписать декрет, чтобы избежать кровопролития во время революции 1905 года. К сожалению, его не удалось избежать и в конце XX в., на втором этапе становления новой системы государственного устройства в 1993 году.

Драматичность становления парламентаризма, федерализма свидетельствует и о том, что эти процессы еще не закончены. По сравнению с Европой в России они шли с большим опозданием. Это относится и к отмене крепостного права, и к становлению института парламентаризма. Поэтому дальнейшее развитие федерализма от признания самой идеи до его становления потребует немало времени. Здесь могут быть волнообразные движения как вверх, так и вниз.

Что касается новейшей истории, то договорная практика это не каприз отдельных субъектов Российской Федерации, это реальность, которая обусловлена объективными предпосылками, связанными с историческими, этно-культурными, экономическими и другими обстоятельствами развития автономий СССР. Не останавливаясь на всех особенностях развития Татарстана отмечу, что он единственный среди всех субъектов Российской Федерации, который в своей истории, действительно, имел реальную государственность, и мысли о возрождении элементов государственности не покидали умы с того самого момента, когда выпущенный джин демократизации появился в виде становления первого парламента в царской России. Желание повысить статус республики у народа было в 1920-е, 30-е, 70-е и 90-е годы. Делались неоднократные попытки в этом направлении, что часто кончалось трагически для носителей этих идей. Таким лидерам, как Мирсаид Султангалиев, это стоило жизни, репрессий. Таким, как Гаяз Исхаки, — вынужденной эмиграции.

В 1980—90-ые годы, в период всплеска демократизации в СССР, была предпринята новая попытка повышения уровня государственности Татарстана, поддержанная большинством многонационального народа республики.

Идея сохранить СССР путем подписания нового Договора с союзными республиками, наложившая свой отпечаток на стремление Татарстана поднять свой статус, неизбежно привела к мысли об определении параметров государственности особым Договором, хотя это и не было самоцелью республики со стороны Татарстана. Предпринимались попытки повысить статус республики (уже после развала СССР) путем повышения уровня самостоятельности всех субъектов до уровня демократической федерации, где предполагались инструменты большего влияния и контроля субъектов над центром в рамках работы конституционного совещания. В 1991—1993 гг., несмотря на поддержку многих субъектов, предложения Татарстана на конституционном совещании не были поставлены на голосование, что было безусловным нару-

шением регламента и общепринятых демократических процедур. Эти факторы, по сути, подтолкнули Татарстан к индивидуальному разграничению полномочий на основе взаимного делегирования. Жесткое нежелание центра следовать демократическим принципам в рамках работы конституционного совещания создали ситуацию, когда идеи договорных отношений стали достоянием большинства многонационального народа республики, что и подтвердилось на мартовском референдуме 1992 года. Более того, 1993 год в судьбе России был переломным. Судьба страны решалась после трагических событий октября всенародным голосованием по принятию Конституции и избранием нового парламента. Народ Республики Татарстан видя, что новый проект Конституции не учитывает его мнения, выраженного на республиканском референдуме по определению его статуса, дружно не явился на участки голосования по принятию Конституции и выборам парламента. Таким образом, сложилась уникальная ситуация. Народ Татарстана, проголосовав в 1992 году за договорные отношения с федеральным центром, не приняв Конституцию РФ в навязываемом виде, однозначно дал сигнал о непреодолимом стремлении жить в России со статусом, предполагающим развитые элементы государственности в рамках федерации. В данном случае не имеет принципиального значения, что решил Конституционный суд в отношении референдума 1992 года, так как после голосования в декабре 1993 года осталась единственная легитимная возможность сохранения федерации — путь заключения Договора на двухсторонней основе путем взаимного делегирования полномочий. К чести авторов Конституции 1993 года нужно сказать, что еще до голосования, за две недели были внесены коррективы в текст, предполагающие в статье 11 возможность договорного разграничения полномочий. Таким образом, после подписания Договора в феврале 1994 года и избрания депутатов Государственной Думы в марте 1994 года во втором дополнительном туре Татарстан вошел в правовое пространство РФ и признал действие Конституции на своей территории Договором. Этот исторический факт, договорное признание Конституции РФ, практически не ревизуем. Поэтому в сохранении договорных отношений должны быть заинтересованы не только и не столько Татарстан, сколько сам федеральный центр, если он хочет продолжить государственное строительство в правовом поле.

Такой конструктивный подход требует сохранения договорных отношений и в настоящее время, так как ему нет правовой альтернативы. Федеральное законодательство, получившее развитие в последнее десятилетие, позволяет это сделать. Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации" в статье 26.7 прямо предполагает такую возможность. Но возможность должна перерасти в реальность, потому что проект новой редакции Договора подготовлен полномочными рабочими группами с обеих сторон по поручению Президента Российской Федерации, одобрен парламентом Республики Татарстан в ноябре 2005 года и отправлен Президенту Российской Федерации. По закону, Договор после подписания Президентом должен быть направлен на одобрение в Федеральное Собрание. Народ Татарстана находится в ожидании выполнения федеральным центром регламента закона, правового оформления Договора, сохранения, тем самым, юридической целостности России в сроках, обусловленных политической и юридической корректностью.

И мы надеемся, что процесс государственного строительства в России не выйдет за пределы правового поля.

В. П. Логинов,
депутат Государственного Совета
Республики Татарстан,
кандидат юридических наук

РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПАРЛАМЕНТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СТАНОВЛЕНИИ И РАЗВИТИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

Изучение гражданского общества относится к числу фундаментальных проблем. Это тема волновала на протяжении веков лучшие умы человечества. И сейчас эта проблема находится в основе глобальных изменений, которые происходят во многих странах и будут определять перспективы развития мирового общества.

В идеале гражданское общество никто не строит. Оно развивается самостоятельно. Но у молодой российской демократии нет времени, чтобы ждать пока это произойдет само собой. Ускорить этот процесс могут совместные действия Федерального Собрания Российской Федерации, парламентов субъектов Российской Федерации по созданию благоприятного законодательного поля, на котором, образно говоря, можно посеять, вырастить и дать возможность созреть институтам гражданского общества. В Российской Федерации сегодня есть как необходимые, так и достаточные условия:

- создана материальная основа;
- имеется необходимая правовая база.

Действительно, в настоящее время работает институт частной собственности. Появился малый и средний бизнес. Растут промышленное производство, производительность труда и уровень благосостояния народа. Эти факторы являются определяющими и безусловными предпосылками гражданского общества. Они закреплены в Основном законе страны. Так, в статье 8 Конституции Российской Федерации сказано: "В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности".

В текущий момент эти и другие конституционные положения необходимо развить в федеральном и региональном законодательстве. Государственная Дума Российской Федерации, законодательные собрания субъектов федерации совместно с органами исполнительной власти должны найти оптимальные пути государственного регулирования рыночной экономики в современных условиях в части упорядочения отношений собственности, мобилизующих творчество и инициативу ответ-

ственного субъекта экономической деятельности. Нельзя допустить того, что произошло в стране в 90-е годы. Известно, что из-за отсутствия необходимой правовой базы, поспешной ломки отживших экономических отношений быстро сформировался дикий рынок, произошло сращивание бизнеса с государственными структурами, что создало почву для бурного роста коррупции.

Сегодня необходима кардинальная корректировка рыночных отношений. Важно найти вектор развития, обеспечивающий гармонизацию экономических институтов всех участников экономического процесса, позволяющий избавиться от элементов дикого рынка. Первые шаги в этом направлении сделаны. Федеральным парламентом приняты и постоянно совершенствуются Гражданский, Налоговый, Бюджетный, Земельный, Трудовой, Жилищный, Административный кодексы, закон об акционерном обществе.

Законом утверждена федеральная Программа развития малого и среднего бизнеса. В последнее время в Государственной Думе Российской Федерации прошел процедуру двух чтений законопроект о противодействии коррупции.

Государственный Совет — парламент Республики Татарстан в соответствии с федеральным законодательством принял законы о земле, муниципальном заказе, законом утвердил собственные программы развития малого и среднего бизнеса, социально-экономического развития республики на 2005—2010 годы. В настоящее время прошел процедуру первого чтения законопроект о противодействии коррупции. Я думаю, что в других субъектах Федерации приняты свои законы.

Вышеперечисленные федеральные и региональные законы играют и будут играть особую роль в переходе страны к цивилизованному рынку, создадут благоприятные условия для завершения начатых экономических реформ как в целом по стране, так и в отдельно взятых регионах.

Сегодня можно сказать, что в России созданы основы правовой базы и по другим направлениям становления и развития гражданского общества.

Так, в действующей Конституции Российской Федерации сказано: "Российская Федерация — Россия есть демократическое правовое государство..." Демократия рассматривается как предпосылка формирования, а правовое государство как среда обитания гражданского общества.

Ради справедливости необходимо отметить, что в Конституции Российской Федерации понятие "гражданское общество" не упоминается, но она гарантирует необходимые условия для создания и развития гражданского общества. Например, в статье 7 говорится: "Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека".

Основной закон провозгласил права и свободы человека высшей ценностью, а глава 2 целиком и полностью посвящена правам и свободам человека и гражданина. Именно положения о правах человека и гражданина являются основой формирования гражданского общества, гарантом осуществления народом принадлежащей ему власти.

Государственная Дума Российской Федерации в развитие этих положений приняла ряд федеральных Законов, в числе которых законы о политических партиях,

общественных объединениях, основных гарантиях избирательных прав граждан, общественной палате и другие.

На основе Конституции Российской Федерации, вышеуказанных федеральных законов Государственный Совет Республики Татарстан принял закон об уполномоченном по правам человека, законы, регулирующие отношения в области организации и проведения выборов, Общественной палате и другие.

Общественные палаты, как федеральная, так и республиканская, должны взять на себя функции общественной экспертизы по нормативно-правовым актам, которые принимают исполнительная и законодательная власти. Палаты как бы должны стать голосом гражданского общества.

Гражданское общество — это власть народа, и народ, как источник власти, имеет право спрашивать у Президента, Федерального Собрания и Правительства, региональных органов власти, насколько честно и добросовестно они работают в его интересах.

Например, Федеральный закон ФЗ № 122 от 22 августа 2004 года, получивший в народе название "О монетизации" показал, что нельзя без общественной экспертизы принимать, а затем поспешно реализовывать социально-значимые законы, если даже верна их концепция. Он вызвал волну протестов по всей стране. Лишь экстренные меры, принятые Государственной Думой Российской Федерации и парламентами субъектов федерации нормализовали ситуацию.

Теперь о муниципальной реформе в Российской Федерации. Конституция Российской Федерации признает и гарантирует местное самоуправление. Глава 8 Основного закона страны полностью посвящена этому институту публичной власти. На основе Конституционных положений в ноябре 2003 года Государственной Думой Российской Федерации принят, а Президентом страны подписан Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ФЗ №131). В соответствии с федеральным законодательством в Республике Татарстан принят региональный закон о местном самоуправлении и еще более 60 законов, связанных с муниципальной реформой, что способствовало тому, что Республика Татарстан с января 2006 года приступила к реализации Федерального закона (ФЗ № 131) в полном объеме. Это означает не что иное, как Республика Татарстан и Россия в целом готовы начать длительную и сложную работу по строительству наиболее важного института гражданского общества. Ибо местное самоуправление, с одной стороны, власть, с другой, сообщество самоуправляющихся граждан.

Одним из наиболее влиятельных институтов гражданского общества являются независимые средства массовой информации. Парламенту Российской Федерации необходимо найти довольно тонкие механизмы законотворчества для того, чтобы не вторгаясь в журналистскую деятельность помочь средствам массовой информации остаться независимыми выразителями общественного мнения.

Связывающим звеном между гражданским обществом и властью являются политические партии. Их двойственная природа объясняется непосредственным их участием в формировании органов власти и представительством в них. В связи с изменением в избирательном законодательстве на следующих выборах Государственная Дума будет формироваться депутатами, избранными только по пропорциональной системе, что также приближает Россию к гражданскому обществу, ибо это не что

иное как реальное воплощение конституционных требований о многопартийности и признании политического многообразия в стране.

Наконец, о проблеме воспитания гражданского сознания, необходимого условия для формирования гражданского типа личности, характеризующейся активной приверженностью идеалам свободы, общественной ответственностью за происходящие в обществе перемены. Это трудная, сложная и длительная работа, ибо наши соотечественники десятилетиями отучались от этого, им вдалбливалось, что государство всемогуще и все надежды необходимо возлагать на него. Чтобы изменить ситуацию, представительные органы федерального и регионального уровня, депутатский корпус Государственной Думы, члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты законодательных собраний субъектов Федерации, представительные органы муниципальных образований, депутаты местного самоуправления должны не только творить передовые законы и нормативные акты, но и продуманно и целенаправленно работать с населением: организовывать встречи, круглые столы, научные конференции, парламентские слушания, приемы граждан, другие мероприятия с использованием печати, радио и телевидения.

В заключение хочется сказать о том, что не менее важная роль принадлежит Федеральному Собранию Российской Федерации, парламентам субъектов Федерации в создании и развитии других институтов гражданского общества, которые невозможно раскрыть в полном объеме в рамках моего выступления из-за многогранности проблемы.

К. Ф. Амиров,

Прокурор Республики Татарстан,
кандидат философских наук, профессор

УЧАСТИЕ ПРОКУРАТУРЫ В ПРОЦЕССЕ ПОДГОТОВКИ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССМОТРЕНИЯ ЗАКОНОПРОЕКТОВ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЗАКОННОСТИ

12 января 1722 года российский император Петр I ввел новый государственный институт — прокуратуру — для проведения в жизнь экономических, социальных и политических реформ. 27 апреля 1722 года Генерал-прокурору было предоставлено право законодательной инициативы. 2 апреля текущего года Прокуратура Татарстана отметит 275 лет своего существования. Тот факт, что прокуратура Казанской губернии стала третьей по дате образования, не должен никого удивлять. Случившееся полностью соответствовало значению региона для России. Поэтому, возьму на себя смелость утверждать, что история взаимодействия представительной власти и прокуратуры в Татарстане имеет глубокие исторические корни и заслуживает серьезного самостоятельного научного исследования. Не претендуя на это, хочу обратить внимание на последние годы.

В декабре 1998 года в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федера-

ции" было внесено существенное дополнение о том, что прокуратура осуществляет надзор "от имени Российской Федерации за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории РФ". Таким образом, прокуратура, как и суд, действует от имени российского государства и в определенной степени осуществляет конституционный надзор. До этого в России отсутствовал орган, осуществляющий повседневный надзор за исполнением Конституции РФ, хотя Конституция имеет прямое действие. Конституционный Суд РФ ограничен в правовой охране Конституции в силу невозможности по своей инициативе рассматривать вопросы конституционности тех или иных нормативных правовых актов и длительности судебной процедуры.

Нет необходимости много говорить о том, насколько остро к 2000 году стояла перед Российской Федерацией проблема обеспечения конституционной законности. И хотя в своем докладе 3 февраля 2006 года Генеральный прокурор РФ В.В. Устинов отметил, что вопросы конституционной законности должны оставаться в центре внимания прокуроров, очень многозначительна оговорка о том, что "привычка следовать закону в решениях региональных властей пока никак не может утвердиться". Возьму на себя смелость утверждать, что "болезнь роста" в Республике Татарстан преодолена. Во всяком случае это справедливо по отношению к парламенту республики. К настоящему времени, можно сказать, что практически завершен процесс формирования правовых механизмов, содержащих комплекс мер по обеспечению верховенства и соблюдения Конституции Российской Федерации и федеральных законов. Результатом принятых мер стала определенная стабилизация обстановки на этом направлении деятельности. Проблемы законности региональных актов постепенно из плоскости политической трансформировались в вопросы правового характера и совершенствования законотворческого процесса в субъектах Российской Федерации. В настоящее время, справедливо будет отметить, снижение количества принимаемых незаконных правовых актов.

Немалый вклад в достижение такого результата сделан как органами государственной власти, непосредственно осуществляющими правотворческий процесс, так и органами прокуратуры. Вернее будет сказать, что в его основе лежит отлаженное, скоординированное в ходе совместной работы взаимодействие между указанными органами.

С 2000 по настоящее время прокуратурой республики оспорено 1488 актов. Из них 203 закона республики. В соответствии с федеральным законодательством приведено 1410 актов, из которых 182 — законы республики.

Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации", возлагая на органы прокуратуры надзор за законностью нормативных правовых актов, предоставляет им право выбора определенных законом мер. Статистика показывает, что большинство актов — 1226, оспаривались прокуратурой республики по протестам и представлениям. Обращение в суд избиралось нами как вынужденная мера: с 2000 по настоящее время в суд направлено было 184 заявления. Все эти меры давались прокуратуре не просто, вызвали сложные и противоречивые эмоции и действия. С удовлетворением констатирую, что терпения и благоразумия Татарстану не занимать. Уверен, что серьезные трудности позади.

Прокуратура России не имеет права законодательной инициативы. Не закреплено это право и Конституцией Республики Татарстан. Честно говоря, сожалею об этом. С 2000 до 2002 года прокурор республики, реализуя право законодательной инициативы, направил в Государственный Совет РТ 16 законопроектов, 7 из которых были реализованы в полном объеме. Оставшиеся были потом реализованы, но уже мерами прокурорского реагирования. Таким образом, прокуратура РТ доказала свою состоятельность как добрый, строгий и готовый к любым формам взаимодействия с законодателем орган, способный к конструктивному и направленному во благо государства сотрудничеству. Практика последних лет продемонстрировала объективные потребности российского общества в наделении прокурора полномочиями в законотворчестве. Прокурор не должен быть пассивным исполнителем закона, он должен быть активным борцом за утверждение Конституции РФ. Прокурорское ли это дело? Способна ли прокуратура его выполнять?

Пример Татарстана должен снять эти вопросы. Ответ один — "да". Поскольку обязанность прокурора осуществлять надзор за исполнением Конституции РФ и действующих на ее территории законов, то он, безусловно, заинтересован в том, чтобы эти законы были современными, обоснованными и непротиворечивыми. С другой стороны, обеспечивая надзор, рассматривая многотысячные обращения граждан, осуществляя уголовное преследование, прокурор видит недостатки самого закона.

Закон о прокуратуре, кроме надзорных функций, указал и на то, что прокуратура принимает участие в правотворческой деятельности. Это новое качество современного прокурора и новая функция прокуратуры, объективно включенной в процесс законотворчества. Практика последних лет прочно закрепила место прокуратуры в законотворческом процессе как активного его участника, свободного от политики. Интенсивное формирование и обновление законодательства как федеративного, так и Республики Татарстан, объективно влекут недостатки законов, выражающиеся в технико-юридическом несовершенстве, отсутствии реальных механизмов исполнения. Понимая это, прокуратура участвует в процессе законотворчества на всех этапах и во всех доступных формах. Это и обращение к органам и лицам, обладающим правом законодательной инициативы, с предложением об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных актов. Это работа в комиссиях по подготовке законопроектов, обсуждение на сессиях Государственного Совета, подготовка экспертных заключений на законопроекты.

В 2001 году прокурор республики внес в Государственный Совет Республики Татарстан представление об устранении нарушения законодательства о местном самоуправлении, в связи с чем в план законопроектной работы Государственного Совета Республики Татарстан в качестве приоритетного направления включена разработка проектов законов "О сходах граждан", "О местном референдуме", "О муниципальной службе в Республике Татарстан", "О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями", "О статусе депутата представительного органа и выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Татарстан", а также другие проекты законов в рассматриваемой сфере.

Определенная работа по развитию законодательного регулирования вопросов,

указанных в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" проводилась прокуратурой республики и в истекшем году. В январе 2005 прокуратурой в целях активизации работы по реализации указанного Федерального закона направлено заключение на План законопроектной работы Государственного Совета республики, где ставился вопрос о необходимости включения в План работы и принятия соответствующих законов.

Анализ проводимой прокуратурой республики работы по приведению в соответствие с федеральным законодательством нормативных правовых актов республики позволяет сделать вывод, что указанная работа в настоящее время направлена на предупреждение принятия незаконных актов.

Эта работа в последние два — три года избрана прокуратурой в качестве одного из приоритетных направлений в ее деятельности по надзору за законностью правовых актов. Свидетельством этого является уменьшение количества актов прокурорского реагирования (с 58 в 2000 году до 27 в 2005 году) и увеличение количества направленных в Государственный Совет республики заключений на находящиеся на рассмотрении парламента законопроекты. Если в 2003 году прокуратурой республики было направлено в Государственный Совет республики 30 заключений по проектам законов, то в истекшем 2005 году количество данных прокуратурой заключений возросло до 130.

Правовая экспертиза законопроектов проводится прокуратурой республики не только в процессе работы над ними в парламенте республики, но и до внесения их соответствующими субъектами законодательной инициативы в Государственный Совет республики, а также по принятым Государственным Советом республики и направленным на подпись Президента Республики Татарстан законам.

По основаниям, указанным в заключениях прокуратуры Республики Татарстан, Президентом Республики Татарстан неоднократно возвращались законы на доработку: например, законы о внесении изменений и дополнений в законы "Об экологической экспертизе", "О государственной службе Республики Татарстан", "Об охране здоровья граждан", "О занятости населения", "О ветеринарном деле в Республике Татарстан", Закон "О национально-культурных объединениях граждан в Республике Татарстан" и другие законы.

Сотрудники прокуратуры принимают участие в работе над проектами законов в создаваемых Государственным Советом Республики Татарстан рабочих группах, комитетах парламента при предварительном рассмотрении актов прокурорского реагирования, а также участвуют в обсуждении находящихся в работе комитетов законопроектов.

Таким образом, участие прокуратуры РТ в процессе подготовки и предварительного рассмотрения законопроектов оказалось весьма эффективным средством укрепления конституционной законности, позволяет экономить время и силы. Жизнь показала, что прокуратура способна не только надзирать и карать, но и созидать.

Е. В. Гриценко,

доктор юридических наук, профессор,
Санкт-Петербургский государственный
университет

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Современное развитие российского парламентаризма происходит в условиях интенсивной реформы федеративного устройства, а это в свою очередь существенным образом сказывается на полномочиях региональных парламентов и, прежде всего, на содержании и пределах осуществления ими законодательной функции.

Одной из основных черт современного этапа федеративной реформы в РФ является дальнейшая централизация на федеральном уровне законодательных полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Централизация регулятивных полномочий в сферах совместного ведения, связанная с централизацией бюджетной системы, отчетливо обозначилась еще в Федеральном законе от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ¹ (далее — ФЗ № 95). Затем она получила развитие в изменениях², вносимых в главу IV.1 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" (далее — ФЗ № 184) и в отраслевые федеральные законы по предметам совместного ведения.

Согласно Конституции РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 2 ст. 76), при этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить таким федеральным законам (ч.5 ст.76). Вместе с тем данная конституционная концепция разграничения законодательных полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения с самого начала весьма неоднозначно воспринималась и применялась в конституционно-правовой теории и в судебной практике.

С одной стороны, установленное в Конституции РФ разграничение законодательных полномочий по предметам совместного ведения указывает на прямую связь за-

¹ Данным Законом (СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709) была введена новая глава IV.1 об общих принципах разграничения полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ".

² См., напр.: Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ "О введении в действие Градостроительного кодекса РФ". Российская газета, 30 декабря 2004, № 290; Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований". Российская газета, 30 декабря 2004, № 290; Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий". Российская газета, 31 декабря 2005.

конов и иных нормативных актов субъектов РФ с федеральными законами: только федеральные законы служат основой для принятия законов субъектов РФ по предметам совместного ведения. Федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти РФ и субъектов РФ, осуществляя разграничение полномочий в сфере совместного ведения³. С другой стороны, в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, высказанной в Постановлении по "делу о Лесном кодексе", положения части 2 статьи 76 Конституции РФ не исключают права принятия федеральных подзаконных нормативных актов на основе федеральных законов по предметам совместного ведения⁴. Сопоставляя приведенные суждения, следует отметить, что подзаконное регулирование, осуществляемое Президентом РФ и федеральными органами исполнительной власти по предметам совместного ведения, согласно конституционной концепции может иметь лишь ограниченную сферу применения: оно связано с реализацией полномочий РФ по предметам совместного ведения, не должно распространяться на регулирование полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения и не может служить основой для принятия законов субъектов РФ по предметам совместного ведения. Роль такой основы выполняет федеральный закон.

Современная законодательная концепция разграничения полномочий органов государственной власти РФ и субъектов РФ предполагает однако существенную модификацию конституционной модели разграничения полномочий в предметах совместного ведения. ФЗ № 95 впервые ввел классификацию полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения в зависимости от порядка финансового обеспечения их осуществления: 1) полномочия, осуществляемые за счет средств собственного бюджета субъекта РФ (собственные полномочия субъектов РФ по предметам совместного ведения); 2) полномочия, осуществляемые за счет субвенций из федерального бюджета. Таким образом, в основу конституционного принципа разграничения полномочий и регулирования федеративных отношений были положены принципы разграничения доходных источников федерального и региональных бюджетов при том, что принципы бюджетного федерализма, в отличие, например, от Основного закона ФРГ, не получили в Российской Федерации должного конституционного закрепления.

В изменениях, внесенных в ФЗ № 184 Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий" (далее — ФЗ № 199_2), еще более четкое оформление получили различия между указанными выше двумя группами полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения. Первая группа — собственные полномочия субъектов РФ — по-прежнему определяется в перечне, содержащемся в пункте 2 статьи 26.3 ФЗ № 184. При

³ Абз. 6 п. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2. С. 12. (далее — Постановление КС РФ по "делу о Лесном кодексе").

⁴ Там же, абз. 5 и 6 п. 6.

этом указанный перечень не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и (или) дополнений в данный пункт 2 статьи 26.3 или через опережающее правовое регулирование субъектов РФ (п.4 ст.26.3). Вместе с тем в отраслевых федеральных законах названные полномочия не просто воспроизводятся, а получают дополнительную конкретизацию. В результате сопоставительного анализа содержащихся в этих законах собственных полномочий субъектов с установленным в пункте 2 статьи 26.3 ФЗ № 184 перечнем наблюдаются существенные расхождения между ними. Таким образом, явно и неизбежно нарушается закрепленный в пункте 4 статьи 26.3 ФЗ № 184 принцип, предполагающий, что содержащийся в пункте 2 перечень имеет исчерпывающий характер.

Федеральным законом № 199_2 данная группа полномочий субъектов РФ была дополнена следующими видами полномочий:

— полномочиями по участию в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ведения РФ и по предметам совместного ведения за счет собственных бюджетных средств, если такое участие предусмотрено федеральными законами (абз. 1 и 2 ст. 26.3.1 ФЗ № 184);

— полномочиями по установлению дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих данное право (абз. 3 ст. 26.3.1 ФЗ № 184). Данный вид полномочий осуществляется в рамках сферы совместного ведения (п. "ж" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

В рамках реализации региональными органами государственной власти полномочий данной группы (за исключением полномочий по участию в осуществлении полномочий РФ) ФЗ № 184 признает наличие у субъектов РФ права на принятие законов и иных нормативно-правовых актов, включая право опережающего правового регулирования (п. 3.1 и п. 5 ст. 26.3).

Полномочия же второй группы — осуществляемые за счет субвенций из федерального бюджета — рассматриваются в соответствии с п. 7 ст. 26.3 ФЗ № 184 как "передаваемые для осуществления органам государственной власти субъектов РФ другими федеральными законами". Таким образом, принцип разграничения полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральным законом подменяется принципом передачи осуществления полномочий в сферах совместного ведения с федерального уровня на уровень субъектов РФ. Опираясь на положения пункта 7 статьи 26.3 ФЗ № 184 в их новой редакции ФЗ № 199_2, можно сделать следующие выводы:

1) федеральный законодатель исходит из презумпции изначальной принадлежности всех полномочий данной группы органам государственной власти РФ;

2) эти полномочия, как правило, реализуются за счет субвенций из федерального бюджета, за исключением случаев, когда нет необходимости осуществления дополнительных бюджетных инвестиций, платежей из бюджета субъекта РФ в соответствии с п.8 ст.26.3 ФЗ № 184; кроме того, предусматривается право субъектов РФ использовать дополнительно собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных полномочий (речь идет о дополнительных добровольных полномочиях субъектов РФ по финансированию переданных полномочий);

3) полномочия имеют временный характер в том смысле, что положения федеральных законов, устанавливающие эти полномочия, вводятся в действие ежегодно федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год, если этим законом предусмотрено предоставление бюджетам субъектов РФ субвенций, за исключением случаев, когда выделение субвенций для реализации переданных полномочий не требуется;

4) поскольку речь идет о передаче осуществления полномочий указанной группы органам государственной власти субъектов РФ, имеются в виду полномочия исполнительного, а не законодательного характера; исключение составляет лишь право субъектов своим законом устанавливать порядок дополнительного использования собственных материальных ресурсов и финансовых средств для осуществления переданных им полномочий;

5) исполнительный характер полномочий данной группы подтверждается теми требованиями, которые предъявляются к содержанию федеральных законов, предусматривающих передачу отдельных полномочий РФ по предметам совместного ведения органам государственной власти субъектов. Такие законы должны устанавливать: права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по осуществлению соответствующих полномочий, в том числе право по определению структуры органов исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющих указанные полномочия, и назначению руководителей таких органов; порядок предоставления высшим должностным лицом, органами государственной власти субъекта РФ отчетности по установленной форме об осуществлении переданных полномочий, в том числе о достижении установленных Правительством РФ целевых прогнозных показателей и расходовании субвенций из федерального бюджета; порядок контроля и надзора за исполнением переданных полномочий со стороны федеральных органов исполнительной власти государственной власти, основания и порядок отмены актов органов государственной власти субъектов РФ, условия и порядок изъятия соответствующих полномочий у органов исполнительной власти субъекта РФ, возмещения субвенций, предоставленных бюджету субъекта РФ для осуществления соответствующих полномочий; способ (методику) и (или) федеральные стандарты расчета нормативов для определения общего объема субвенций из федерального бюджета (п.7 ст.26.3 Закона).

Правовая основа определения полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения установлена для обеих названных выше групп полномочий в пункте 2 статьи 26.1 ФЗ № 184 единообразно — Конституция, федеральные законы, договоры о разграничении, соглашения о передаче полномочий, законы субъектов РФ. Вместе с тем вряд ли этот перечень можно отнести в полном объеме к регламентации переданных субъектам РФ полномочий в сферах совместного ведения. Законам субъектов РФ как элементам правовой основы для реализации переданных субъектам полномочий практически нет места в силу исполнительного характера передаваемых полномочий (соответственно и речь может идти только об административном нормотворчестве субъектов РФ). Исключение составляет лишь право субъектов РФ оформлять своими законами порядок дополнительного финансирования из собственных средств осуществления переданных полномочий (причем этого может и не произой-

ти). Все остальные вопросы реализации субъектами РФ полномочий данной группы устанавливаются федеральными законами, соглашениями, а также нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, упомянутых в пунктах 7 и 8 статьи 26.3 ФЗ № 184.

Таким образом, конституционная идея разграничения законодательных полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами и органами субъектов РФ (ч.2 ст.76), а также законодательного регулирования сферы совместного ведения на двух уровнях — федеральном и региональном — в ФЗ № 184 не находит своего последовательного воплощения. При этом федеральный законодатель уже практически не устанавливает каких-либо различий между правовым режимом осуществления полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам исключительного ведения РФ и правовым режимом осуществления полномочий этих органов по предметам совместного ведения за счет субвенций из федерального бюджета. Названные тенденции неизбежно ведут к сужению предмета регионального законодательного регулирования, а следовательно, к постепенной утрате значения законодательной функции в системе функций региональных парламентов.

Ш. Ш. Ягудин,

начальник Правового управления Аппарата
Государственного Совета Республики Татарстан,
кандидат юридических наук

УЧЕТ НАЦИОНАЛЬНЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ В КОНСТИТУЦИИ И ЗАКОНАХ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН

Важнейшим и неотъемлемым фактором российского федерализма является его национально-государственная составляющая, воплощением которой, в частности, выступают республики в составе Российской Федерации. Национальная государственность настолько важна для обеспечения стабильности, единства и целостности российского государства, что без нее невозможно представить его нормального, демократически сбалансированного, гармоничного развития.

В связи с этим чрезвычайно важно не ослаблять внимания к вопросам национальной государственности в Российской Федерации, а, наоборот, необходимо последовательно обеспечивать всемерное ее развитие, не загонять вглубь, а своевременно разрешать возникающие проблемы.

Однако наметившаяся тенденция к свертыванию национально-государственной составляющей российского федерализма, участившиеся случаи нарушения прав человека по национальному и религиозному принципам вызывают серьезную озабоченность в республике, поскольку это может привести к нарушению конституционных прав народов Российской Федерации, гарантированных также общепризнанными принципами и нормами международного права. В связи с этим депутаты Государственного Совета Республики Татарстан 26 января 2006 года приняли обращение к

руководству страны о необходимости неотложных государственных мер по предотвращению угрозы межнациональному и межрегиональному миру и согласию в Российской Федерации. Данное обращение поддержано во многих субъектах Российской Федерации, в том числе республиках.

Республики, если задуматься, — уникальное явление в политической жизни России. Выражая волю и интересы всего многонационального населения своей территории, они как субгосударства одновременно выступают центрами национальной консолидации, обеспечивают сохранение и развитие национальной самобытности политически самоопределившихся в них малых и малочисленных народов, чего невозможно сделать ни на федеральном уровне, ни через национально-культурные автономии.

В этом выражается двойственная природа республик, заключающаяся в том, что, с одной стороны, они реализуют общие для всех субъектов федерации функции, с другой — специфические государственные функции, связанные с реализацией права народов на самоопределение, с включением их в общероссийский политический процесс. Республики, как видим, выполняют актуальные политические задачи. Это их предназначение в полной мере реализуется и в Республике Татарстан.

Конституция Республики Татарстан, как провозглашено в ее преамбуле, исходя из общепризнанного права народов на самоопределение, их равноправия, добровольности и свободы волеизъявления выражает волю как многонационального народа Республики Татарстан, так и татарского народа.

Исходя из реально сложившегося двуязычия в республике в статье 8 Конституции Республики Татарстан государственными языками в Республике Татарстан определяются равноправные татарский и русский языки, которые в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях Республики Татарстан употребляются на равных основаниях.

Вместе с тем в соответствии с частью 2 статьи 34 Конституции Республики Татарстан "Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества".

Поскольку нужды, запросы, интересы многонационального населения республики обеспечивают и с ним работают не только указанные органы и учреждения, необходимо добиваться, чтобы государственные языки республики — татарский и русский — в полной мере и на равных основаниях употреблялись также и во всех действующих на территории Татарстана территориальных органах государственной власти Российской Федерации, любых учреждениях и организациях, независимо от их "вертикальности", подчиненности и формы собственности. Это делается, но не везде и не всегда.

Использование государственных языков в Республике Татарстан регулируется Законом Республики Татарстан от 8 июля 1992 года с последующими изменениями "О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан". Законом Республики Татарстан от 11 октября 2004 года утверждена Государственная программа Республики Татарстан по сохранению, изучению и развитию государственных языков Республики Татарстан и других языков в Республике Татарстан на 2004—2013 годы.

В части 4 статьи 9 Конституции Республики Татарстан всем органам государственной власти Республики Татарстан вменено в обязанность при осуществлении своих полномочий учитывать исторические, национальные и иные особенности Республики Татарстан.

В основу конституционного строя Республики Татарстан возведены положения статьи 14 ее Конституции о том, что республика оказывает содействие в развитии национальной культуры, языка, сохранении самобытности татар, проживающих за пределами Республики Татарстан. Сказанное составляет содержание одной из внешних функций Республики Татарстан. Имущество, необходимое для осуществления этих полномочий по предметам ведения Республики Татарстан в соответствии с Законом Республики Татарстан "О государственном имуществе Республики Татарстан" от 8 апреля 2003 года, может находиться в государственной собственности Республики Татарстан.

При этом в Конституции Республики Татарстан непременно подчеркивается интернациональный характер культурной функции Татарстана как государства. Так, в части 5 статьи 57 устанавливается, что Республика Татарстан обеспечивает сохранение и защиту интеллектуального и художественного наследия, сохранение и развитие культуры татарского народа, национальных культур представителей других народов, проживающих на территории Республики Татарстан. Важно отметить, что в зависимости от контекста Конституции Республики Татарстан под национальным понимается не только "татарское", но и "иное национальное". В качестве примера можно привести Закон Республики Татарстан от 12 мая 2003 года "О национально-культурных автономиях в Республике Татарстан".

В связи с этим важно иметь в виду и тот факт, что в Российской Федерации термин "национальный" стал использоваться как синоним общегосударственного, например, "приоритетные национальные проекты". Между тем в Конституции Российской Федерации и абсолютном большинстве федеральных законов этот термин употребляется в первоначальном своем значении как синоним этнического. В связи с этим хотелось бы высказать пожелание о большей разборчивости в иностранных заимствованиях, более бережном отношении к отечественным, и, прежде всего, конституционно-правовым ценностям.

В статье 80 Конституции Республики Татарстан, а затем и в Регламенте Государственного Совета Республики Татарстан закрепляется положение о том, что законы Республики Татарстан принимаются и публикуются на татарском и русском языках, что тексты законов на татарском и русском языках проходят идентификацию, для чего в Государственном Совете создана специальная идентификационная комиссия. Важно подчеркнуть, что в соответствии с Регламентом Государственного Совета и Законом Республики Татарстан "О комитетах Государственного Совета Республики Татарстан" работа парламента Татарстана, его Президиума и комитетов осуществляется на двух государственных языках. Кроме того, в самой структуре Государственного Совета учитывается ее основная национальная особенность. Так, среди депутатов парламента татары составляют 65 %. В Государственном Совете образован и активно действует Комитет по культуре, науке, образованию и национальным вопросам.

Главой государства, олицетворением государственности Республики Татарстан

является Президент Республики Татарстан. Действие статьи 91 Конституции Республики Татарстан, в которой, в частности, сформулировано требование о владении им государственными языками Республики Татарстан, ныне приостановлено. В готовящемся к подписанию и утверждению федеральным законом новым Договоре о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан указанное дополнительное требование целесообразно воспроизвести. В соответствии с частями третьей и четвертой статьи 93 Конституции Республики Татарстан Президент Республики Татарстан при вступлении в должность приносит присягу на верность народу и Конституции Республики Татарстан на двух государственных языках, что предполагает владение ими как минимум в заявительном порядке.

В соответствии со статьей 121 Конституции Республики Татарстан самобытность и традиции народа Татарстана учитываются и выражаются в государственных символах республики — Государственном гербе, Государственном флаге и Государственном гимне Республики Татарстан, порядок использования которых регулируется в Законе Республики Татарстан "О государственных символах Республики Татарстан" от 14 июля 1999 года с последующими изменениями.

Более развернуто национальные особенности учитываются в текущем законодательстве Республики Татарстан, посланиях, указах Президента Республики Татарстан, постановлениях Правительства, актах иных органов государственной власти Республики Татарстан.

Так, в Законе Республики Татарстан "О праздничных и памятных днях Республики Татарстан" установлены такие нерабочие праздничные дни Республики Татарстан, как День Республики Татарстан — 30 августа, День Конституции Республики Татарстан — 6 ноября, Курбан-байрам. Установлен также такой праздничный день, как День родного языка — 26 апреля. В республике по случаю окончания весенне-полевых работ отмечаются татарский народный праздник "Сабантуй" и русский народный праздник "Каравон". В Законе регламентируется проведение иных национально-этнических, а также религиозных праздников.

В республике установлены государственные награды, в соответствии с которыми граждане поощряются, в том числе за успехи в развитии национальной литературы, искусства и т.д. Так, Законом Республики Татарстан от 24 марта 2004 года "О государственных наградах Республики Татарстан" предусмотрены следующие их виды: орден "За заслуги перед Республикой Татарстан", медали "За доблестный труд", "Ана даны — Материнская слава", Почетная грамота Республики Татарстан и почетные звания Республики Татарстан (всего 44 разновидности званий).

Законом Республики Татарстан "Об образовании" от 19 октября 1993 года с последующими изменениями предусмотрено, что татарский и русский языки как государственные языки Республики Татарстан, татарская и русская литература изучаются в учреждениях дошкольного, общего, начального и среднего профессионального образования в равных объемах. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2004 года № 16-П такое право Татарстана подтверждено.

В целях обеспечения качественной подготовки и переподготовки специалистов соответствующих профессий преподавание в учреждениях высшего и среднего про-

фессионального образования ведется на государственных языках Республики Татарстан, а также на иностранных.

Кабинет Министров Республики Татарстан в соответствии с международными соглашениями и соглашениями с субъектами Российской Федерации оказывает содействие в получении необходимого образования на родном языке лицам татарской национальности, проживающим вне территории Республики Татарстан.

В области дошкольного образования предусмотрено, что родители или лица, их заменяющие, являются первыми педагогами и обязаны прививать ребенку любовь к родному языку и обучать ему.

Различные аспекты использования государственных языков регламентируются также законами Республики Татарстан "О библиотеках и библиотечном деле" от 21 октября 1998 года с последующими изменениями, "О референдуме Республики Татарстан" от 9 августа 2003 года с последующими изменениями, "О выборах депутатов Государственного Совета Республики Татарстан" от 22 сентября 2003 года с последующими изменениями, "О местном референдуме" от 24 марта 2004 года, "О муниципальных выборах в Республике Татарстан" от 24 марта 2004 года и т.д.

Закон Республики Татарстан "О порядке рассмотрения обращений граждан в Республике Татарстан" предусматривает, что граждане вправе обращаться с предложениями, заявлениями, жалобами на государственных языках Республики Татарстан, родном языке или на любом другом языке народов Российской Федерации, которым они владеют. Ответы на предложения, заявления, жалобы граждан даются на языке обращения. В случае невозможности дать ответ на языке обращения используются государственные языки Республики Татарстан.

В целях дальнейшего совершенствования и упорядочения научных основ построения татарского алфавита был принят Закон Республики Татарстан "Об упорядочении татарского алфавита" от 20 января 1997 года, которым утвержден татарский алфавит в количестве 38 букв.

Изложенное свидетельствует о довольно разветвленной системе учета национальных особенностей в Конституции и законах Республики Татарстан, что позволяет обеспечивать в республике национальную и религиозную толерантность, межнациональный мир и согласие.

Вместе с тем эта работа была бы более плодотворной, если бы федеральная власть в сфере ведения самой Российской Федерации создавала правовые возможности для учета национальных и региональных особенностей через соответствующее адекватное регулирование прав и свобод граждан в соответствии с основами конституционного строя, а в сфере совместного ведения осуществляла бы лишь рамочное правовое регулирование.

Такой подход в полной мере отвечал бы принципам и нормам международного права, в частности, нормам Международных пактов о гражданских и политических правах, об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года о том, что постановления указанных пактов распространяются на все части федеративных государств без каких бы то ни было ограничений или изъятий. А в этих пактах признаются фундаментальные права народов и человека. Уже в первых частях и статьях этих Международных пактов закреплены права народов, чем подчеркивает-

ся их приоритетность. Хотя бесспорно, что человек — это тот первокирпичик, элемент, из множества которых и складываются народы. В этом смысле важное значение имеет положение части первой статьи 34 Конституции Республики Татарстан о том, что "Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности".

В пактах признается, что все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие.

Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права. Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования.

Все участвующие в пактах государства должны поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право.

Как видим, применительно к теме исследования для реализации международно признанных прав народов у российского федерализма и парламентаризма еще немало работы. Была бы к этому политическая воля.

Н. М. Беленко,

докторант,

Московская гуманитарная академия

РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ: ТРИ ЭТАПА СОВРЕМЕННОЙ ИСТОРИИ

История российского парламентаризма сложна, многообразна и противоречива. Сто лет Государственной думы в России отражает в себе весь тернистый и сложный путь, который проделала российская государственность в разные периоды своего развития.

Известно, что процесс становления и развития российского многонационального государства, а также его модернизация происходили, прежде всего, в XX веке, на который и попадает преобладающая часть из столетнего периода существования российского парламентаризма. Но если говорить о федерализме как таковом, о становлении и развитии российской федеративной государственности и роли, которую сыграла Государственная дума в этом процессе, то мы неизбежно будем обращать особое внимание на последние пятнадцать лет, т.е. период, занимавший особое место в российской истории.

Попробуем восстановить в историко-ретроспективном плане лишь главные моменты в деятельности Государственной Думы РФ, связанные с государственным федеративным строительством.

После выборов 12 декабря 1993 года и в прессе, и в некоторых кругах общественно-

сти Государственной Думе отводилась скромная роль некоего учредительного собрания, которое должно было принять блок федеральных законов и только. В середине 1990-х годов, т.е. в ходе первого этапа развития российской федеративной государственности, высказывались опасения, что законодательное собрание пятого созыва не только не поможет стабилизировать политическую и социально-экономическую ситуацию в стране, но серьезно дестабилизирует сложившийся к тому времени политический баланс сил.

Государственная Дума выбрала для себя путь делового сотрудничества и взаимодействия со всеми властными структурами и политическими силами, поставив во главу угла задачу вывода России из тяжелейшего кризиса. Это был период первичного формирования всего пласта российского законодательства. Надо отметить, что с этой задачей Дума в целом справилась. Достаточно сказать, что только в 1994 — 1995 годах Государственной Думой был принят 461 закон. Из них 282 были подписаны Президентом и вступили в силу.

К числу событий особой значимости на Первом этапе формирования Российской Федерации (1990—1995 гг.) следует отнести появление в Российской Федерации законодательных органов нового типа — краевых, областных дум и собраний. Они сменили Советы народных депутатов, которые на протяжении почти 75 лет осуществляли на соответствующих территориях правовое регулирование. Правовым основанием для осуществления такого перехода стал Указ Президента РФ "О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации", подписанный 21 сентября 1993 г. В п. 1 этого Указа отмечалось: "Считать необходимым реформировать органы представительной власти краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения и органы местного самоуправления". Именно этот президентский Указ фактически уберег законодательные (представительные) органы региональной власти от полного расформирования после появления всего через 17 дней другого Указа Президента Ельцина. Речь идет об Указе "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" от 9 октября 1993 года. В пункте 8 второго Указа было записано: "Полномочия представительных органов власти в субъектах Российской Федерации сохраняются". В Указе от 9 октября 1993 года устанавливалось, что в субъектах РФ "избираются органы представительной власти (собрания, думы и т.п.) в составе 15—50 депутатов, работающих на постоянной основе" ¹.

До конца 1993 года Президент издал еще три указа, укрепляющих правовую основу деятельности представительных органов государственной власти. Первый из них назывался "Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации". Он был издан 22 октября 1993 года и был рассчитан на период поэтапной конституционной реформы.

На втором этапе развития (1995—2000 гг.) федерализма в России общество столк-

¹ См.: Гранкин И. В. Законодательные органы власти субъектов Российской Федерации. — М., 1998. — С. 68.

нулось с необходимостью преодоления сепаратистских тенденций, но, как показала история, определенная стабилизация федеративных отношений была достигнута.

Таким образом, второй этап (1995 — 2000 г.) был отмечен определенными конкретными шагами по укреплению федерализма в России. В июне 1996 года была принята Концепция государственной национальной политики, ставшая реальной основой для решения многих этнических проблем в многонациональном государстве. Президентом был подписан Указ "Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации". В этот период принимается Закон "О национально-культурной автономии", подписывается ряд двусторонних договоров и соглашений между Федерацией и рядом ее субъектов, разрабатываются принципы бюджетного федерализма. Указом Президента страны принято положение о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами власти субъектов Российской Федерации (12 марта 1996 года). Этот этап отмечен принятием и практической реализацией ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" (от 24.06.99 г. № 119-ФЗ).

Предпринятые Государственной Думой меры в ходе третьего временного этапа (2000—2005 гг.) позволили относительно стабилизировать законодательную базу федеративных отношений. Однако в силу определенной инерции, присущей нашей стране, процессы не зафиксировались на наиболее оптимальной отметке, а продолжили свое дальнейшее развитие уже в несколько ином направлении. Избыточная децентрализация власти и ресурсов стала постепенно сменяться ее избыточной централизацией, относительная стабилизация правового поля — новым витком реформирования территориальных основ функционирования публичной власти. Вступили в активную стадию крупномасштабные реформы — федеративная, административная, правительственная, социальная и др. Одновременно с этим началась систематизация законодательства всех уровней, стартовало укрупнение субъектов Российской Федерации. В результате перманентных реформ, непрекращающейся смены "правил игры" начала нарастать разбалансированность государственного механизма.

Третий этап на пути развития российского федерализма начинает свой отсчет в 2000 году с избранием Президента В. В. Путина. В. В. Путин затем избирается на второй срок в мае 2004 года. Программа уже сложившегося Президента во многом определила современное состояние федеративного государственного строительства, были намечены пути и способы преодоления проблем, вытекающих из предыдущих двух периодов. Третий этап характеризуется президентскими и законодательными мерами по укреплению вертикали власти, изменением порядка формирования Совета Федерации, созданием федеральных административных округов, существенными изменениями в направлении упорядочения процесса разграничения полномочий.

Но новые законы не могли обеспечить всех граждан России полагающимися им общественными благами, а также создать условия для дальнейшего развития страны в направлении созидания действительно демократической, правовой, федеративной

и социальной государственности. Объем законодательного регулирования федеративных отношений, как количественная характеристика, вошел в противоречие с качественными результатами.

Этот этап вбирает в себя весь комплекс проблем, связанных с реализацией ряда федеральных законов, в частности, "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (от 04.07.2003 г. № 95-ФЗ). В том же году была принята новая редакция ФЗ о местном самоуправлении в РФ (06.10.2003 г. №131-ФЗ). Именно в этот период в обществе имели место политические коллизии, связанные с реализацией ряда федеральных законов. Это в полной мере относится и к Федеральному закону от 15 декабря 2004 г. "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и ФЗ-122, получившему в обществе название "о монетизации льгот". Можно представить, какую гигантскую работу проделали Государственная Дума и Совет Федерации при подготовке и принятии федеральных законов такого масштаба. Мне, как историку, весьма интересно исследовать все параметры эволюционного развития Государственной Думы РФ в последние годы.

Исследование всего пласта федерального законодательства в период, включающий все три этапа, позволяет более объективно и комплексно выявить базовые тенденции развития федерализма и государственного строительства в последние годы, роль и место Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в достижении этой цели.

Р. А. Сахиева,

начальник Государственно-правового управления
Президента Республики Татарстан,
представитель Президента Республики Татарстан
в Государственном Совете Республики Татарстан,
кандидат юридических наук

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ПАРЛАМЕНТОМ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Правовую основу взаимодействия высшего должностного лица субъекта РФ и законодательного (представительного) органа государственной власти соответствующего субъекта РФ составляют Конституция РФ, Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее — Федеральный закон), конституции (уставы) субъектов РФ, законы субъектов РФ, регламенты парламентов субъек-

тов РФ. В ряде субъектов РФ приняты специальные законы о порядке рассмотрения и принятия правовых актов соответствующего субъекта РФ, которыми определены роль и место высшего должностного лица в законодательном процессе. Например, Закон Республики Мордовия от 21 февраля 2002 года "О правовых актах Республики Мордовия", Закон Архангельской области от 19 сентября 2001 года "О порядке разработки, принятия и вступления в силу законов Архангельской области".

Конституция РФ не содержит каких-либо конкретных норм, определяющих отношения исполнительного и законодательного органов государственной власти субъекта РФ, однако закладывает основы этих отношений в общих нормах. Это дало основание Конституционному Суду РФ в своих решениях, принятых до вступления Федерального закона в силу, определить многие важные аспекты этих отношений¹.

Федеральный закон более четко обозначил права и обязанности высшего должностного лица в его взаимоотношениях с региональным парламентом.

К основным формам взаимодействия высшего должностного лица субъекта РФ и парламента субъекта РФ можно отнести: а) участие парламента субъекта РФ в наделении полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ; б) участие высшего должностного лица субъекта РФ в законодательном процессе (право законодательной инициативы); в) направление высшим должностным лицом субъекта РФ обязательных финансовых заключений на законопроекты; г) подписание и обнародование законов, использование права отлагательного вето высшим должностным лицом субъекта РФ; д) взаимодействие при формировании высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а также при решении иных кадровых вопросов; е) участие высшего должностного лица субъекта РФ в работе парламента и его органов, направление высшим должностным лицом субъекта РФ ежегодных посланий парламента субъекта РФ; ж) право высшего должностного лица субъекта РФ созыва заседаний парламента субъекта РФ; з) право высшего должностного лица субъекта РФ роспуска парламента субъекта РФ; и) обеспечение взаимодействия органов исполнительной власти и парламента субъекта РФ; к) взаимодействие по иным вопросам, предусмотренным действующим законодательством.

Все эти формы взаимодействия высшего должностного лица субъекта РФ и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ вытекают из необходимости обеспечить баланс и равновесие всех ветвей власти на уровне конкретного субъекта РФ, не допустить сосредоточение у одной из них чрезмерных полномочий.

Участие парламента субъекта РФ в наделении полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ заключается в рассмотрении кандидатуры и принятии решения о наделении гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ по представлению Президента РФ. Эти полномочия возникли с 13 декабря 2004 года, т.е. со дня вступления в силу изменений в вышеназванный Федеральный закон.

Законодательная деятельность является важнейшей составной частью осуществления государственной власти на территории субъекта РФ. Результатом этой дея-

¹ См.: Малый А. Ф. Органы государственной власти области: проблемы организации. — (Архангельск), 1999. — С. 38—83.

тельности является формирование правовой основы работы государственных органов, защиты на региональном уровне прав и свобод граждан РФ, обеспечение функционирования сложного хозяйственного механизма на определенной территории. Участие в ней высшего должностного лица субъекта РФ необходимо не только в силу обеспечения принципа разделения властей, но и в целях наиболее адекватного отражения потребностей управления регионом в законах субъекта РФ.

Республика Татарстан имеет богатый опыт законотворческой деятельности, поскольку ее практика базируется, в том числе, на результатах деятельности республиканских законодательных органов советского периода. Этот опыт нашел отражение в современном процессе инициирования, обсуждения, принятия и промульгации законов республики.

Законодательная деятельность начинается с реализации права законодательной инициативы. В свою очередь, это право можно разделить на обязательное и добровольное.

В обязательном порядке высшим должностным лицом субъекта РФ вносятся на рассмотрение парламента субъекта РФ следующие проекты законов:

а) об утверждении бюджета субъекта РФ и отчета о его исполнении; б) об утверждении программ социально-экономического развития субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ реализует право законодательной инициативы по иным вопросам, в том числе вправе вносить на рассмотрение парламента субъекта РФ любые проекты законов, поправки к проектам законов, принятых в первом чтении. Законопроекты, внесенные в парламента субъекта РФ высшим должностным лицом субъекта РФ, по его предложению рассматриваются в первоочередном порядке.

Исключительное право представлять проект закона о бюджете республики принадлежит Президенту РТ. Согласно пункту 4 части 1 статьи 94 Конституции РТ Президент РТ ежегодно представляет на рассмотрение и утверждение Государственному Совету РТ проект закона о бюджете Республики Татарстан и о его исполнении, а также проект консолидированного бюджета республики.

Президент РТ, как правило, осуществляет право законодательной инициативы в форме внесения законопроекта или законопроектов о внесении изменений и дополнений в законы. Вступая в уже начавшийся по чьей-либо инициативе законодательный процесс, он вносит поправки к законопроектам.

Регламент Госсовета РТ закрепляет процессуальные права Президента РТ в процессе обсуждения законопроекта в парламенте. Президент может представлять свои предложения и замечания к первому чтению, которые подлежат заслушиванию (оглашению представителем) на заседании парламента. Законопроект, подготовленный ко второму чтению, с таблицами поправок, одобренных комитетом либо рекомендованных к отклонению, направляются Президенту РТ.

Федеральное законодательство и Конституция РТ предусматривают обязанность Президента РТ участвовать в законодательном процессе в том случае, если принимаются так называемые финансовые законы. По представлению Президента РТ либо при наличии его заключения Госсоветом РТ рассматриваются законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты в части, зачисляемой

в бюджет РТ, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета республики. Указанное заключение представляется в тридцатидневный срок со дня получения законопроекта.

Федеральный закон предусматривает право высшего должностного лица субъекта РФ обнародовать законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклонять законы, принятые парламентом субъекта Российской Федерации.

Аналогичная норма закреплена в Конституции РТ. В случае отклонения закона Президент РТ возвращает его со своими возражениями в Госсовет РТ для повторного рассмотрения. Если Президент РТ в четырнадцатидневный срок не вернул закон на повторное рассмотрение, он обязан подписать закон.

Отклоненный Президентом РТ закон рассматривается согласительной комиссией, которая создается Председателем Госсовета РТ. Парламент обязан вновь вернуться к обсуждению отклоненного Президентом РТ закона на одном из ближайших заседаний. Депутаты могут не согласиться с возражениями Президента РТ и одобрить отклоненный закон в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. В этом случае Президент РТ не может повторно отклонить закон, и обязан подписать и обнародовать его в семидневный срок. В 2005 году Президент РТ подписал и направил на опубликование 146 законов РТ, отклонил 4 закона РТ.

Нарушение высшим должностным лицом субъекта РФ своей обязанности подписать принятый повторно закон может привести к ситуации, когда будет заблокировано вступление нормативного правового акта в законную силу. Некоторые субъекты РФ подобную патовую ситуацию пытаются разрешить, вводя норму, согласно которой закон в таком случае обнародуется самим парламентом по истечении определенного срока. В РТ ранее действовала норма Регламента Госсовета РТ, которая предусматривала право Президиума Госсовета РТ публиковать подписанный Президентом РТ закон (в настоящее время Конституция РТ возлагает эту обязанность на Президента РТ). Но данные нормы не могут окончательно разрешить обозначенную выше проблему, поскольку обнародовать закон должен тот орган (должностное лицо), который его подписал.

Отказ высшего должностного лица субъекта РФ подписать вновь одобренный парламентом закон свидетельствует о нарушении им законодательства субъекта РФ, что ведет к возможности судебного оспаривания его бездействия. Что касается инициирования процедуры отрешения высшего должностного лица субъекта от должности в связи с отказом подписать закон, то ее перспективы неопределенны. Законодательство предусматривает ответственность высшего должностного лица за издание противозаконных актов; бездействие же наказуемо в процедуре отстранения от должности парламентом только в случае, если оно повлекло массовое нарушение прав и свобод граждан, либо с применением процедуры отзыва избирателями (если таковая установлена в субъекте).

Помимо участия в законодательном процессе высшее должностное лицо субъекта РФ обладает рядом иных полномочий, в том числе в сфере взаимодействия с пар-

ламентом субъекта РФ при формировании высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и его отставке, а также при решении иных кадровых вопросов.

Федеральный закон возлагает на высшее должностное лицо субъекта РФ обязанность формировать высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ. Этим определяется характер взаимоотношений двух органов: "руководство — подчинение".

Построение системы органов государственной власти субъекта РФ в соответствии с принципом разделения властей предполагает участие в формировании органов исполнительной власти парламента субъекта РФ. Степень такого участия определяются Федеральным законом и конституцией (уставом) субъекта РФ. Безусловное требование Федерального закона — парламент принимает закон, которым устанавливается система исполнительных органов государственной власти субъекта РФ. Диспозитивная норма содержится в пункте "б" части 3 статьи 5 Федерального закона и предусматривает принятие постановления парламентом, которым назначаются на должность и освобождаются от должности отдельные должностные лица субъекта РФ, оформляется согласие на их назначение на должность, если такой порядок назначения предусмотрен Конституцией РФ, федеральными законами и конституцией (уставом) субъекта РФ.

Буквальное прочтение нормы позволяет сделать вывод о том, что назначение на должность и освобождение от должности производится постановлением парламента в том случае, когда такое назначение осуществляется им самостоятельно. Например, назначение членов избирательной комиссии, уполномоченного по правам человека. Когда же парламент принимает участие в назначении, тогда происходит *оформление согласия на назначение* на должность, и этот порядок должен быть особо оговорен в конституции субъекта РФ. Оценка этого положения Федерального закона может быть произведена в единстве с положением пункта "д" части 3 статьи 5 Федерального закона, предусматривающим, что постановлением парламента оформляется решение о недоверии (доверии) руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ, в назначении которых на должность парламента субъекта РФ принимал участие в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ. Следовательно, "участие в назначении на должность" и "назначение на должность" должно осуществляться по различным процедурам, определяемым конституцией (уставом) субъекта РФ. Причем и здесь законодатель субъекта РФ не самостоятелен в полном объеме, поскольку Федеральный закон наделяет правом формирования высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ высшее должностное лицо субъекта РФ. Таким образом, при назначении членов правительства субъекта РФ роль парламента сводится к участию в назначении на должность, выражающемуся в согласовании отдельных кандидатур, представляемых высшим должностным лицом субъекта РФ. Перечень лиц, назначение на должность которых осуществляется с участием парламента, определяется конституцией (уставом) субъекта РФ.

Конституция субъекта РФ может вообще не наделить парламент правом участвовать в назначении на должность членов высшего исполнительного органа законодательной власти и это не войдет в противоречие с нормами Федерального закона.

Конституция РТ предусматривает должность высшего должностного лица РТ и соответственно определяет его полномочия по руководству и формированию исполнительного органа РТ. Президент РТ возглавляет систему исполнительных органов государственной власти Республики Татарстан и обеспечивает их взаимодействие с Госсоветом РТ, руководит деятельностью Кабинета Министров Республики Татарстан, принимает решение о его отставке. Он же формирует систему исполнительных органов государственной власти на территории Республики Татарстан в соответствии с законом.

Указом Президента РТ от 28 апреля 2005 года утверждена структура исполнительных органов государственной власти РТ, состоящая из 37 органов исполнительной власти, в том числе: Кабинет Министров РТ, министерства и ведомства.

Конституцией РТ определен порядок формирования Кабинета Министров РТ. Он отличается от схемы утверждения Председателя Правительства РФ большей ролью парламента в процедуре его назначения. Если Государственная Дума РФ только дает согласие на назначение Председателя Правительства РФ, а окончательное назначение на должность осуществляет Президент РФ, то в Татарстане Президент РТ вносит предложение в Госсовет РТ об утверждении кандидатуры Премьер-министра Республики Татарстан, и решение парламента об утверждении Премьер-министра РТ является окончательным.

Президент РТ назначает по согласованию с Госсоветом РТ заместителей Премьер-министра, самостоятельно назначает министров, председателей государственных комитетов, руководителей иных органов исполнительной власти РТ, являющихся членами Кабинета Министров РТ. Ему принадлежит прерогатива освобождения от должности Премьер-министра и членов Кабинета Министров РТ самостоятельно.

Парламент субъекта РФ и высшее должностное лицо субъекта РФ взаимодействуют также при решении иных кадровых вопросов.

В соответствии с Конституцией РТ и законами РТ:

— Госсовет РТ по представлению Президента РТ назначает (избирает) на должность а) половину состава судей Конституционного суда РТ; б) мировых судей Республики Татарстан; в) Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан; г) Председателя Счетной палаты Республики Татарстан, половину состава ее аудиторов; д) представителей общественности в Квалификационной коллегии судей Республики Татарстан.

— Госсовет РТ и Президент РТ взаимодействуют: а) при назначении каждым из них половины состава членов Центральной избирательной комиссии Республики Татарстан; б) при согласовании кандидатуры на должность Прокурора РТ.

Президент РТ вправе участвовать в работе Госсовета РТ и его Президиума, иных органов. Причем Президент РТ может осуществлять данное полномочие как лично, так и через своего представителя в Государственном Совете Республики Татарстан, либо поручать это иным лицам путем издания соответствующих актов.

Высшее должностное лицо субъекта РФ вправе также: а) требовать созыва внеочередного заседания парламента субъекта РФ; б) созывать вновь избранный парламента субъекта РФ на первое заседание в течение установленного для этого срока.

Высшее должностное лицо субъекта РФ в силу закона наделено правом досроч-

ного прекращения полномочий парламента субъекта РФ. Главным среди оснований для роспуска является принятие парламентом конституции (устава), закона субъекта РФ, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, конституции (устава) субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а парламент субъекта РФ не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения. Правом принятия решений по оценке соответствия конституции (устава) субъекта РФ федеральному закону обладает только Конституционный Суд РФ¹.

Аналогичная норма нашла свое закрепление и в Конституции РТ. Президент РТ вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий Госсовета РТ в случае принятия Госсоветом закона РТ, иного нормативного акта, противоречащих Конституции РФ, Конституции РТ, федеральным законам, Договору Российской Федерации и Республики Татарстан, если такие противоречия установлены судебным решением, а Госсовет РТ не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения.

Высшее должностное лицо субъекта РФ обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с парламентом и иными органами государственной власти субъекта РФ.

Взаимодействие парламента субъекта РФ и высшего должностного лица субъекта РФ может также происходить в целом ряде иных случаев, в том числе таких, как: а) правовые акты высшего должностного лица субъекта РФ направляются в парламент субъекта РФ; б) парламент субъекта РФ вправе направлять высшему должностному лицу субъекта РФ предложения о внесении изменений и (или) дополнений в его правовые акты либо об их отмене, а также обжаловать указанные акты в судебном порядке или обращаться в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ указанных правовых актов; в) парламент субъекта РФ обязан направлять высшему должностному лицу субъекта РФ планы законопроектной работы и проекты законов субъекта РФ; г) высшее должностное лицо субъекта РФ вправе вносить в парламент субъекта РФ предложения о внесении изменений и (или) дополнений в его постановления либо об их отмене, а также обжаловать указанные постановления в судебном порядке.

Подводя итог анализу отдельных форм взаимодействия высшего должностного лица субъекта РФ с законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, можно сделать вывод о том, что это взаимодействие является важным фактором в развитии принципа разделения властей в субъекте Российской Федерации и в Российской Федерации в целом. Дальнейшее совершенствование взаимодействия высших должностных лиц субъектов РФ с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ позволит более полно и эффективно сочетать интересы исполнительной и законодательной ветвей власти, будет способствовать принятию наиболее приемлемых и верных ре-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 года.

шений, что, в конечном счете, делает более зримой перспективу построения правового государства.

С. А. Лаптев,

главный специалист-юриисконсульт
комитета по законодательству
Законодательного Собрания Санкт-Петербурга,

И. П. Михайлов,

председатель комитета по законодательству
Законодательного Собрания Санкт-Петербурга

А. Т. Ошурков,

руководитель аппарата комитета
по законодательству Законодательного Собрания
Санкт-Петербурга, кандидат технических наук

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС (ОПЫТ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА)

Отмечая 100-летие Государственной думы России, будет нелишним осветить один из этапов новейшей истории становления и развития "регионального парламентаризма" в Российской Федерации. В этой истории специалисты выделяют несколько этапов ¹.

Первый этап (1993—1999 гг.). Самый продолжительный период: от принятия в декабре 1993 года Конституции РФ до вступления в силу Федерального закона от 06.10.99 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее — закон №184) ².

В 1994—1995 гг. начали свою деятельность большинство органов законодательной власти в субъектах Федерации, в том числе — и Законодательное Собрание Санкт-Петербурга. И по содержанию деятельности, и по численности депутатов эти органы существенно отличались от своих "представительных" предшественников — Советов народных депутатов. Фактически и юридически новые законодательные органы начали свою жизнь "с чистого листа".

Субъекты Федерации накапливали опыт законодательной деятельности, восполняли пробелы федеральных законов, вырабатывали механизмы координации исполнительных и законодательных органов власти в законопроектной деятельности. Широкое распространение получило "модельное законотворчество". Усилилось вни-

¹ По материалам А.В. Старовойтова, представленным на международном круглом столе "Изменение объема и эффективность осуществления полномочий законодательными органами субъекта Российской Федерации: тенденции, проблемы, перспективы". М., 6—7 октября 2005 года.

² Отметим, что за время своего существования "закон № 184" редактировался 14 раз (последние, весьма объемные, изменения относятся к 31 декабря 2005 года).

мание к процедурным аспектам законотворчества (законы, так или иначе регламентирующие региональный законотворческий процесс, к началу 2000 года были приняты почти в 60 субъектах Федерации).

На этом этапе начали создаваться парламентские ассоциации и координационные советы субъектов Федерации, способствующие обмену опытом, объединению организационных, кадровых и иных ресурсов для решения общих проблем. Так, с 1995 года успешно работает Парламентская Ассоциация Северо-Запада России, бесменным участником которой является Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, курируя комитет Ассоциации по правовым вопросам.

Но накопились и нерешенные проблемы. В условиях "скоростного" законотворчества во многих субъектах Федерации распространилось "копирование" и дублирование норм федеральных законов. Другой проблемой стало "мелкотемье". Зачастую по одному внутренне целостному предмету законодательного регулирования принимались десятки законов "точечного" характера, имея в виду перспективу их последующей кодификации. Отдельной проблемой стало появление "декларативных" законов, практически не применявшихся, а также законов с так называемыми "необеспеченными мандатами".

Осенью 1999 года вступил в силу закон №184, который стал "рамочным регулятором" регионального законотворческого процесса, однако заметно ограничив возможности "региональных инноваций".

Второй этап (2000—2002 гг.). К этому периоду накопилась "критическая масса" проблем в сфере законотворчества, во многом предопределившая необходимость реформы публичной власти. В целом к 2000 году, по оценке Министерства юстиции, около $\frac{1}{3}$ законов субъектов Федерации в той или иной степени противоречили Конституции РФ или федеральному законодательству. После избрания в марте 2000 года Президентом России В. В. Путина началась масштабная работа по созданию единого правового пространства России путем приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством и Конституцией РФ. В этой работе особо активную роль играли Прокуратура РФ и Министерство юстиции РФ.

В 2001 году начался следующий этап комплексной реформы публичной власти, включивший в себя начальные стадии федеративной, муниципальной и административной реформ, а также реформы межбюджетных отношений. В этот период основной акцент был сделан на разграничении предметов ведения и полномочий, финансовом обеспечении полномочий каждого уровня власти.

Третий этап (2002—2005 гг.). Здесь главной задачей стало приведение всего массива федеральных и региональных нормативных актов в соответствие с изменившимся налоговым и бюджетным законодательством, а также законами об общих принципах организации системы органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Другой важнейшей задачей было обеспечение сбалансированности бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ путем реструктуризации расходных обязательств, не обеспеченных источниками финансирования ("ликвидация нефинансируемых мандатов"). Эти задачи решить был призван знаменитый "закон о монетизации льгот" (Федеральный закон от 22.08.04 № 122-ФЗ). Отметим, что этот закон вступил в силу чуть более года назад, но за время своего недолгого существования уже редактировался 11 (!) раз.

Нетрудно представить, какой объем трудоёмкой законотворческой работы был выполнен на этом этапе во всех субъектах Федерации во исполнение требований переменчивого федерального законодательства.

Четвертый этап (с 2005 г. по настоящее время). Уже на первых шагах реализации законодательных новаций обострилась проблема уточнения баланса между общим объемом федеральных, региональных и муниципальных полномочий. Так, в результате реформ 2003—2005 гг. за федеральным центром оказалось закрепленным около 700 полномочий, в то время как за субъектами Федерации — чуть больше 50-ти, значительную часть которых составляют малозначимые полномочия формального характера. Соответственно, уменьшился объем регионального законотворчества. Так, по сравнению с 1999 годом более чем вдвое уменьшилось³ общее количество действующих законов субъектов Федерации (в настоящее время их насчитывается около 20 тысяч).

Для исправления возникшего дисбаланса полномочий только за один календарный год (с декабря 2004 года по декабрь 2005 года) закон №184 редактировался семь (!) раз. Аналогичная ситуация с Федеральным законом от 06.10.03 №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в который примерно за то же время вносились существенные изменения и дополнения 15 (!) раз. Естественно, федеральные изменения влекут за собой изменения региональные, заставляя субъекты Федерации заниматься нескончаемой работой "по приведению в соответствие".

К примеру, в течение 2005 года состоялось 50 пленарных заседаний Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. На них рассмотрено 602 проекта правовых актов (каждый из которых — в нескольких чтениях!). Принято "в целом": 172 закона Санкт-Петербурга, 128 постановлений и 120 решений Собрания. Появление более половины из указанных законов Санкт-Петербурга было вызвано исключительно изменениями в федеральном законодательстве.

Анализируя возникшую проблемную ситуацию, приходится заниматься поиском ответов на многие вопросы. Как сильно воздействовали федеральные законы, принятые в рамках реформы публичной сферы, на законотворчество субъектов Федерации? Что изменилось? Какие появились новые тенденции? Какие пути совершенствования регионального законотворческого процесса являются наиболее рациональными?

Конечно, невозможно охватить и проанализировать всю многоаспектную область регионального законотворчества, поэтому акцентируем внимание только на отдельных моментах, важных для понимания проблем петербургского законотворческого процесса. Да и не только петербургского.

Первое. В последние годы изменился сам способ федерального регулирования общественных отношений по "предметам совместного ведения". Если в 1994—1999 гг. Федерация ограничивалась, в основном, рамочным регулированием, то в

³ В первую очередь, за счет отмены законов, противоречащих федеральному законодательству, сокращения объема предметов ведения субъектов Федерации, по которым возможно осуществлять законодательное регулирование, а также систематизации законодательства.

2000—2005 гг. акцент был сделан на применении в федеральных законах норм прямого действия. Начиная с 2003 года почти во всех федеральных законах устанавливаются конкретные группы отношений, регулирование которых должно (или может) осуществляться законами субъекта Федерации.

Второе. Появилась общая тенденция к централизации, усилению федерального регулирования. Сузился региональный "законодательный минимум", т.е. сократился перечень тех вопросов, которые надлежит регулировать законами субъекта Федерации.

Третье. Резко увеличился объем федерального законодательства по предметам совместного ведения и степень его конкретизации. В результате сократилась сфера законодательного регулирования субъектов Федерации, а также уменьшились возможности для "опережающего законодательства". По некоторым предметам совместного ведения субъектам Федерации оставлены лишь символические полномочия.

Четвёртое. Сократилась сфера исключительного ведения субъектов Федерации. В ходе разграничения полномочий ряд вопросов, которые ранее относились к предметам ведения субъектов Федерации, отнесены федеральными законами к предметам совместного ведения. Соответственно значительно сократились и возможности субъектов РФ принимать законы на основании подпункта "н" ⁴ пункта 2 статьи 5 закона №184.

Пятое. Основной тенденцией регионального законодательства (в отличие от "инновационности" на начальном этапе своей истории) становится его "рационализация", которая, как правило, сопровождается заметным повышением роли органов исполнительной власти в системе разделения властей.

Шестое. Дан импульс становлению и развитию постоянно действующей системы мониторинга правоприменительной практики и соответствия регионального законодательства федеральному, а также развитию среднесрочного прогнозирования и планирования законодательных приоритетов.

Все вышеперечисленные моменты, связанные с реформой федеративных отношений, конечно, нельзя оценить однозначно. Очевидно, что они отразились и на региональной правотворческой деятельности. Любая реформа не обходится без ошибок. Не всегда адекватно оцениваются и последствия принимаемых решений. Но и в этих условиях Санкт-Петербургу удаётся не только успешно справляться с проблемами, которые "привносит жизнь", но и во многих вопросах быть первопроходцем. По авторитетному мнению председателя Уставного суда Санкт-Петербурга профессора С. Л. Сергеевича "...в Петербурге сейчас едва ли не одна из самых продвинутых систем регионального законодательства в стране. С точки зрения её качества, проработки, внутренней непротиворечивости, её встроенности в федеральное законодательство России. С правовой системой, уже сложившейся в нашем городе, могут сравниться лишь очень немногие субъекты" ⁵.

⁴ Этот подпункт предусматривает, что законами субъекта РФ регулируются "иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ к ведению и полномочиям субъекта РФ"

⁵ Санкт-петербургские ведомости. — 28 января 2006.

Предметом обсуждения в данной работе является региональный законотворческий процесс в Санкт-Петербурге, хотя, строго говоря, законы Санкт-Петербурга — это только одна из важнейших составляющих сложной системы, установленной Уставом Санкт-Петербурга. В общую систему правовых актов Санкт-Петербурга, конечно, входят и другие правовые акты, в том числе — акты, принятые (изданные) органами исполнительной власти, однако сложную тему "исполнительного правотворчества" здесь мы не затрагиваем.

Известно, что главную составляющую компетенции любого законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации образуют именно законодательные полномочия, которые можно разделить на две группы:

1) полномочия по участию в федеральном законотворческом процессе, которые, в свою очередь, реализуются в двух направлениях:

— как право законодательной инициативы на федеральном уровне, т.е. возможность внесения в Государственную Думу Федерального Собрания РФ законопроектов по любым вопросам, в том числе относящимся к предметам ведения Федерации; — путём рассмотрения проектов федеральных законов по предметам совместно ведения Федерации и её субъектов.

2) полномочия по осуществлению собственного законодательного регулирования по "предметам исключительного ведения" субъекта РФ и "предметам совместно ведения" в пределах полномочий субъекта Федерации.

Что касается участия Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в федеральном законотворческом процессе, отметим следующее.

Федеральные инициативы. Регламентные особенности реализации этого полномочия таковы, что привести положительные примеры окончания "федеральной инициативы" Законодательного Собрания Санкт-Петербурга практически невозможно, поскольку крайне затруднительно соблюсти все регламентные требования, установленные Государственной Думой. В частности, Дума не рассматривает законопроекты без обязательного наличия заключения Правительства РФ (желательно положительного!), возможность получения которого за обозримое время является фантастикой. Так, из шести федеральных законодательных инициатив Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, внесенных за последний год, Правительство РФ поддержало всего лишь одну (о месте постоянного пребывания Конституционного Суда РФ). Остальные пять законопроектов имеют отрицательное заключение Правительства РФ и, по-видимому, обречены быть отклонёнными.

Роль органов законодательной власти субъектов Федерации в федеральном законотворчестве остается невысокой, но суммарная доля законопроектов, вносимых ими в качестве законодательной инициативы в Государственную Думу, в последнее время постоянно растёт. В 2000—2003 гг. органы законодательной власти субъектов Федерации подготовили и внесли в Думу 31% общего количества законопроектов (в 2004 году — 46%). Однако итоговая эффективность реализации ими права законодательной инициативы невысока⁶. Так, доля федеральных законов, принятых по ини-

⁶ По информации Г. В. Минха, директора Правового департамента Правительства РФ, озвученной на международном круглом столе "Особенности организации и деятельности публичной власти в регионах". 16—17 февраля 2006 года, Санкт-Петербург.

циативе законодательных органов субъектов РФ, в 2003 году не превышала 5%, в 2004 году — 7% (16 из 226), в 2005 году — 11% (25 из 235).

Рассмотрение проектов федеральных законов. Процедурные основы такого участия установлены в статье 26.4 закона №184. В частности, установлено, что проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу направляются в законодательные и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ для представления ими в тридцатидневный срок отзывов на указанные законопроекты. При этом, если одновременно и законодательные, и высшие исполнительные органы государственной власти более чем одной трети субъектов РФ выскажутся против принятия соответствующего федерального закона, то по решению Государственной Думы созывается согласительная комиссия.

Если учесть, что на важный для города федеральный законопроект "в идеале" должны быть оформлены два согласованных между собой отзыва (один — в виде постановления Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, другой — в виде постановления Правительства Санкт-Петербурга), то становится очевидной невозможность осуществления предложенной процедуры в установленные сроки. В практике Законодательного Собрания Санкт-Петербурга неоднократно предпринимались попытки выразить своё отношение к тому или иному федеральному законопроекту, но, как правило, уложиться в 30 дней не получалось. В последнее время Законодательное Собрание подобных попыток и не делало, ограничиваясь, при необходимости, "непроцедурными" контактами с депутатами, фракциями, комитетами Государственной Думы, федеральными чиновниками.

Безусловно, основной задачей Законодательного Собрания Санкт-Петербурга является поиск путей максимально полной реализации его полномочий как по "предметам исключительного ведения", так по "предметам совместного ведения" в интересах жителей Санкт-Петербурга. Решение этой задачи во многом связано с надлежащим управлением законотворческим процессом. Применительно к законотворческой деятельности остановимся только на двух классических функциях менеджмента — целеполагании и планировании.

Говоря о целеполагании в законотворческом процессе, прежде всего нельзя не вспомнить весьма показательную историю, связанную со Стратегическим планом развития Санкт-Петербурга. Этот документ, разработанный почти десять лет назад, и сегодня представляет значительный научный и практический интерес. К сегодняшнему дню многие его положения уже реализованы в других планах и программах органов публичной власти Санкт-Петербурга, другие — находятся в стадии реализации. Некоторые положения, правда, утратили актуальность, какие-то — переосмыслены, что и неудивительно. Важно, что Санкт-Петербург в сложное время середины 90-х годов XX века стал первопроходцем на пути регионального стратегического планирования, в развитии системного программно-целевого подхода.

Подготовленный Стратегический план ⁷ содержал определение главной цели, а

⁷ Полная версия плана, занимала более 1200 страниц, кроме того, ещё 16 томов содержали комплект информационных карт и частные стратегии по отдельным направлениям.

также подробное описание целей, задач и конкретных мер по четырем основным стратегическим направлениям: 1) "Формирование благоприятного хозяйственного климата"; 2) "Интеграция в мировую экономику"; 3) "Улучшение городской среды"; 4) "Формирование благоприятного социального климата". По каждому стратегическому направлению были сформулированы цели и задачи по их достижению, а также комплексные меры по решению поставленных задач. Причём, в Стратегическом плане Санкт-Петербурга были определены не только долгосрочные ориентиры и перспективные направления, но и конкретные действия (в т.ч. — и законодательные) на среднесрочную перспективу.

Спустя некоторое время, вслед за Стратегическим планом, были приняты и вступили в силу два закона Санкт-Петербурга, также регулирующие порядок планирования, в том числе — в сфере законотворческой деятельности: 1) Закон Санкт-Петербурга от 6.07.98 № 167-25 "О ежегодном послании Губернатора Санкт-Петербурга"; 2) Закон Санкт-Петербурга от 17.03.99 № 53-10 "О требованиях к иерархической системе целей развития Санкт-Петербурга".

Губернатор В. И. Матвиенко дважды (в 2004 г. и в 2005 г.) оглашала свои Послания с трибуны Законодательного Собрания. И оба Послания Губернатора содержали целевые установки для последующего законотворчества. В Послании 2004-го года провозглашена историческая миссия Санкт-Петербурга — "стать лидером российской модернизации, центром передовых инновационных идей, естественным мостом, связывающим Россию с Европой". Губернатор назвала пять острейших проблем (вызовов), препятствующих устойчивому развитию Санкт-Петербурга:

— существенные масштабы бедности и невысокие доходы основной части населения;

— демографический кризис;

— отсталость городского хозяйства и городской инфраструктуры;

— недостаточно благоприятный предпринимательский климат;

— слабость институтов гражданского общества.

В Послании 2005 года сформулирована стратегическая цель — превратить Петербург в город с европейскими стандартами качества жизни, европейским уровнем экономики и гражданского развития. Губернатор назвала основные приоритеты бюджетной политики на 2006 год. В обоих Посланиях Губернатор выразила благодарность депутатам Законодательного Собрания "за ответственную позицию и за компетентное сотрудничество в разработке важнейших для Санкт-Петербурга законодательных актов". В качестве примера Губернатор напомнила про принятый в 2004 году важный закон, в соответствии с которым выделение участков под строительство жилья производится только через торги. Это позволило создать не только равные, прозрачные условия для всех застройщиков, не только существенно повысить доходы бюджета, но и получить, наконец, понятие рыночной стоимости земли в городе. ("Сколько вначале мы получали критики, недовольства, но в итоге мы оказались не только правы, но и своего рода первопроходцами, инициаторами, т.к. принятый недавно Градостроительный кодекс РФ теперь уже обязывает поступать именно так все субъекты Федерации", — отметила Губернатор).

Рассматривая функции "законотворческого целеполагания", надо упомянуть ещё

про два закона Санкт-Петербурга: 1) Закон Санкт-Петербурга от 22.10.97 № 179-58 "О целевых программах Санкт-Петербурга"; 2) Закон Санкт-Петербурга от 26.10.05 № 584-83 "О Программе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2005—2008 годы".

Закон Санкт-Петербурга "О целевых программах Санкт-Петербурга" определяет требования к порядку рассмотрения и утверждения целевых программ Санкт-Петербурга. На сегодняшний день многие положения этого закона требуют серьезной переработки. Несколько раз предпринимались попытки разработки новой редакции этого закона. В настоящее время органами исполнительной власти предпринимается очередная такая попытка.

Закон Санкт-Петербурга "О Программе социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2005—2008 годы" направлен на проведение социально-экономической политики Санкт-Петербурга в интересах его жителей и повышение качества их жизни. Главная цель, задачи и целевые ориентиры указанной Программы учитываются при разработке проектов законов Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга на соответствующие финансовые годы, а также проектов законов Санкт-Петербурга о целевых программах Санкт-Петербурга. В соответствии с требованиями данного закона для достижения главной цели органы государственной власти Санкт-Петербурга обеспечивают выполнение семи задач и достижение 13-ти целевых ориентиров.

Упоминание главной цели, которая может быть и должна быть положена в основу законопроектных планов органов государственной власти Санкт-Петербурга, встречается в петербургских документах неоднократно. Приведём только некоторые определения:

Определение главной цели	Источник
Главная цель — стабильное улучшение качества жизни всех слоёв населения Санкт-Петербурга.	Стратегический план развития Санкт-Петербурга (1997 год)
Стратегическая цель — превратить Петербург в город с европейскими стандартами качества жизни, европейским уровнем экономики и гражданского развития.	Послание Губернатора Санкт-Петербурга (2005 год)
Главная цель социально-экономического развития Санкт-Петербурга — рост благосостояния его жителей при условии обеспечения в соответствии со стандартами проживания: <ul style="list-style-type: none"> — качества жизни населения; — доступности ресурсов для населения, государства и экономики Санкт-Петербурга и эффективного их использования; — эффективности, доступности и качества услуг для населения, государства и экономики Санкт-Петербурга. 	"Программа социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2005—2008 годы" (2005 год)

Различными экспертами неоднократно отмечалось, что одним из самых уязвимых мест системы законодательного регулирования на всех уровнях публичной власти является не только определение целей, но и планирование законопроектной работы.

В Законодательном Собрании Санкт-Петербурга есть утвержденный среднесрочный план законодательной работы на 2004—2007 годы. Причем перечень законопроектов (185 позиций), содержащихся в указанном плане, не является исчерпывающим. Губернатор Санкт-Петербурга, как субъект права законодательной инициативы ежегодно составляет свой "План подготовки проектов законов Санкт-Петербурга".

Целевые установки обоих Посланий Губернатора получают логическое продолжение в совместных планах законопроектной работы Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и Губернатора Санкт-Петербурга на очередной парламентский год. Подписание таких планов, начиная с июля 2004 года, стало традиционным и проходит в торжественной обстановке в день последнего заседания Собрания (перед летними парламентскими каникулами). Совместные планы составляются в табличной форме по многоуровневой системе разделов и подразделов "Классификатора правовых актов"⁸ и представляют собой "подмножество" законодательных намерений депутатов Собрания и Правительства города.

Из анализа имеющихся планов можно видеть, что, как и в среднем по России, в Санкт-Петербурге в количественном отношении (по предмету регулирования) лидируют законы в государственно-административной сфере, далее идут законы, посвященные финансовым и экономическим вопросам. К сожалению сегодняшняя "законодательная статистика" далеко не адекватно отражает реальные процессы. Не требуется дополнительных обоснований для утверждения, что значительная часть указанных законов была принята не "по региональной инициативе", а "по федеральному принуждению". Аргументы и факты про то, насколько в настоящее время региональные законодатели "свободны" и "самостоятельны" в выборе своих приоритетов, мы привели выше.

Рамки данной работы, к сожалению, не позволяют коснуться иных важных аспектов управления законотворческим процессом в Санкт-Петербурге: вопросов его организации, мотивации и стимулирования участников процесса, осуществления регулятивной и контрольной деятельности в процессе правотворчества и правоприменения. Но уже из сказанного, полагаем, можно сделать вывод о том, что региональный законотворческий процесс, являясь достаточно сложным объектом управления и находясь под сильным воздействием внешней среды, нуждается в дальнейшем совершенствовании.

⁸ Одобрен Указом Президента РФ от 15.03.00 № 511 "О классификаторе правовых актов".

М. М. Курманов,
министр юстиции Республики Татарстан,
заведующий кафедрой конституционного права
Института экономики, управления и права,
кандидат юридических наук

**ВЗГЛЯД НА ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
"О ПОРЯДКЕ ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ
ЗАКОНОВ И ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ" С ПОЗИЦИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЯ
ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Участие законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ (далее — законодательный орган субъекта РФ) в федеральном законодательном процессе обусловлено тем, что Конституция Российской Федерации (ч. 2 статьи 5, статьи 76, 104, 134, 136) наделила их правом: законодательной инициативы; участия в рассмотрении проектов федеральных законов по предметам совместного ведения; внесения в Государственную Думу РФ предложений о пересмотре, внесении поправок и изменений в Конституцию РФ; участия в процедуре одобрения поправок к главам 3—8 Конституции РФ после рассмотрения их палатами Федерального Собрания РФ; принятия законов по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов.

Анализ основных положений проекта федерального закона "О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов" позволяет сделать следующие выводы.

Если данный закон будет принят, это будет прогрессивным шагом в развитии федерального законодательного процесса.

В проекте упущен важный момент законотворчества — форма принимаемых законов. Например, форма принятия изменений и дополнений в Федеральный закон от 6 октября 1999 года не бесспорна и создает неудобства правоприменителям. Чтобы прочитать закон, необходимо взять Федеральный закон от 6 октября 1999 года, последующие изменения 2000, 2002, 2003 годов, и при этом нельзя забывать о том, что есть Постановления Конституционного Суда РФ № 9-п от 12.04.2002 г., № 10-п от 07.06.2000 г., которыми некоторые статьи признаны противоречащими Конституции РФ. (Можно, конечно, воспользоваться и компьютерными правовыми системами "Гарант", "Консультант плюс". Однако они не признаны официальными изданиями).

Представляется, что самой удачной формой было бы изложение данного Закона в новой редакции, поскольку Федеральным законом от 4 июля 2003 года изменены 15 статей из 31, внесены дополнительно 22 статьи. То есть в проекте обсуждаемого закона должны быть установлены пороги допускаемых изменений и дополнений.

Анализ положений Конституции РФ, федерального законодательства и законодательства субъектов РФ позволяет сделать вывод, что проект федерального закона по вопросам совместного ведения РФ и субъектов РФ в процессе его принятия четыре раза обсуждается законодательным органом субъекта РФ.

Первый раз — при обсуждении обращения законодательного органа субъекта РФ о поддержке проекта федерального закона, внесенного данным законодательным органом субъекта РФ в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу РФ.

Это обсуждение не предусмотрено федеральным законодательством, но оно необходимо для изучения предварительного мнения законодательных органов субъектов РФ субъектом законодательной инициативы.

Второй раз — при представлении отзыва по данному проекту федерального закона. В соответствии со статьей 13 Федерального закона от 24 июня 1999 г. (ред. от 20 мая 2002 г.) "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" (редакция данной статьи ФЗ от 4 июля 2003 года воспроизведена в Федеральном законе от 6 октября 1999 года) " ... проект федерального закона перед рассмотрением в первом чтении направляется Советом Государственной Думы РФ в законодательные органы субъектов РФ для согласования с ними". Однако мы полагаем, что учету мнения и интересов субъектов РФ не способствует порядок учета отзывов законодательных органов субъектов РФ по данным проектам федеральных законов. В частности, имеют место:

а) подсчет только отрицательных отзывов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ;

б) практика, при которой отзыв субъекта РФ учитывается как положительный, даже если он вообще не представлен;

в) учет отзыва субъекта РФ только перед первым чтением проекта федерального закона. После принятия поправок во втором чтении согласованный проект федерального закона может быть изменен настолько, что не будет соответствовать первоначальной редакции, на которую представлен отзыв;

г) практика, согласно которой в случае, если законодательным и исполнительным органом государственной власти субъектов РФ выражены противоположные мнения, считается, что мнение субъекта РФ не выражено;

д) необязательность, а только возможность создания согласительной комиссии в случае, если более 1/3 субъектов РФ представили отрицательный отзыв по проекту федерального закона. Функции согласительной комиссии, даже при ее создании, в Федеральном законе не зафиксированы. К сожалению, и в проекте работа согласительной комиссии также не урегулирована. И самое главное, — проект создает возможность для игнорирования Государственной Думой обязанности создания согласительной комиссии. Например, при рассмотрении проекта федерального закона о местном самоуправлении от субъектов РФ поступил 41 отрицательный отзыв. Этот факт не учитывался умышленно. Оказывается, в отзывах субъектов РФ не были указаны причины отрицательного отзыва. А этого Федеральный закон от 6 октября 1999 года не требует. Проект обсуждаемого закона восполняет этот пробел.

Какой выход можно было бы предложить? Федеральный закон от 24 июня 1999 года закрепил, что отзыв оформляется постановлением указанного органа и принимается большинством голосов от числа избранных депутатов. Если необходим учет

мнения и представительного, и высшего исполнительного органа государственной власти, то можно предложить процедуру принятия закона, т.е. принятие законодательным органом субъекта РФ и подписание высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Здесь возникает возможность диалога двух ветвей власти субъекта РФ. Близкий к этому вариант предлагается и разработчиками закона.

Третий раз — при внесении поправок. После принятия в первом чтении Государственной Думой РФ проект федерального закона направляется в законодательный орган субъекта РФ для представления в Государственную Думу в тридцатидневный срок поправок.

Анализ конституций (уставов) субъектов РФ, регламентов их законодательных органов государственной власти по процедуре подготовки и рассмотрения поправок позволяет сделать неутешительный вывод, что они в большинстве не выражают мнения законодательного (коллегиального) органа власти субъекта РФ.

Четвертый раз — перед рассмотрением Советом Федерации РФ. Член Совета Федерации РФ от законодательного органа субъекта РФ при одобрении или неодобрении данного федерального закона должен голосовать в соответствии с поручением избравшего его органа. Поручение, т.е. мнение законодательного органа субъекта РФ, должно приниматься на заседании законодательного органа субъекта РФ.

На первый взгляд, перечисленные выше процедуры позволяют надеяться на учет мнения и интересов субъектов РФ при принятии федеральных законов по вопросам совместного ведения РФ и субъектов РФ. В действительности рассмотрение всех проектов федеральных законов законодательным органом субъекта РФ в данное время представляется нереальным и невозможным (на примере Государственного Совета Республики Татарстан), но в то же время нужно осознавать, что другого выхода тоже нет. Так, например, в течение 2001 года из Государственной Думы в Государственный Совет Республики Татарстан поступило 574 проекта федеральных законов, а в 2002 году — более 500, дополнительно — 168 обращений законодательных (представительных) органов субъектов РФ. Для того чтобы рассмотреть в 2002 году 668 проектов федеральных законов и обращений в тридцатидневный срок, необходимо было провести как минимум 10 сессий, т.е. ежемесячно, и рассматривать от 43 до 87 законопроектов на каждой из них. Анализ, предложенный выше, показал, что более 500 проектов федеральных законов будет обсуждаться как минимум три раза, а это уже 1668 проектов, т.е. ежемесячно надо рассматривать более 160 проектов федеральных законов. Это не должно пугать, ведь законы должны учитывать мнение и интересы субъектов РФ. Решить эту проблему можно просто: нужно перестроить работу законодательных органов субъектов РФ таким образом, чтобы заседания проводились еженедельно.

Есть проблемы при участии законодательных органов субъектов РФ в процедуре одобрения поправок к главам 3—8 Конституции РФ после рассмотрения их палатами Федерального Собрания РФ. Конституция РФ предусматривает, что поправки к главам 3—8 Конституции РФ вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ (ст. 136). Федеральный закон от 4 марта 1998 года "О порядке принятия и вступления в силу поправок к

Конституции Российской Федерации" определение порядка одобрения закона РФ о поправке к Конституции РФ законодательными органами субъектов РФ относит к полномочиям законодательных органов и устанавливает, что порядок осуществления данных действий органом определяется самостоятельно и в срок не позднее одного года со дня его принятия. В Федеральном законе от 6 октября 1999 года не закреплено, что данное решение принимается законом, соответственно, можно утверждать, что решение принимается постановлением, т.е. без участия высшего должностного лица субъекта РФ. Этим же законом установлено, что постановление принимается большинством голосов от числа избранных депутатов, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом (ч. 3 ст. 7). Поскольку конституция (устав) субъекта РФ принимается большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов (ч. 1 ст. 7), а для одобрения поправок к Основному закону — Конституции РФ (выделено нами) необходимо всего-навсего большинство от избранного числа депутатов, есть необходимость закрепления в федеральном законодательстве, каким большинством депутатов необходимо принимать решение по одобрению поправок к Конституции РФ. Здесь могут возникнуть проблемы. Например, если закрепить большинством не менее двух третей от установленного числа депутатов, это может привести к невозможности принятия поправок к Конституции РФ, но Конституция РФ этого стоит.

Проект обсуждаемого федерального закона частично устанавливает гарантии участия законодательного органа субъекта РФ в федеральном законодательном процессе.

Д. К. Сабирова,

доктор исторических наук, профессор,
Казанский государственный
технический университет,

О. В. Козлова,

кандидат исторических наук, ассистент,
Казанский государственный
технический университет

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ ТАТАРСТАНА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Под парламентаризмом понимают такую систему политической организации государства, при которой существует чёткое распределение законодательной и исполнительной функций при привилегированном положении законодательного органа — парламента — по отношению к другим государственным органам. Парламент — это институт политической власти, система правления, опирающаяся на поддержку народа. Поэтому парламентаризм часто именуют народовластием.

История парламентаризма в нашей республике берёт своё начало в бурных событиях первой русской революции, когда стремление императора Николая II "даровать

населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов" привело к созданию в России Государственной думы, существовавшей с 1906 по 1917 годы. В её деятельности принимали участие и татарские депутаты, входившие в мусульманскую фракцию Думы.

В 1917 — 1918 годах политическая инициатива широких масс татарского народа нашла свое выражение в деятельности Всероссийских мусульманских съездов (май, июнь 1917 года). На съездах, собравших представителей всех мусульманских народов, решался вопрос о дальнейшей судьбе мусульман России, в результате 4 августа 1917 года была официально провозглашена национально-культурная автономия мусульман. Также были созданы органы власти НКА: высший орган власти — Национальное собрание и осуществляющее исполнительную власть Национальное правительство, состоявшее из назаратов (ведомств) по делам религии, просвещения и финансов.

Одновременно в Казани полным ходом шло формирование представительных институтов советского типа.

После Февральской революции каждая политическая партия предлагала свой вариант будущего государственного устройства страны, причём, самый радикальный путь политического преобразования отстаивала РСДРП(б). Основная цель, к которой стремились большевики, — установить диктатуру пролетариата — была достигнута во вновь созданных органах власти — Советах. Их прообразом стал Совет рабочих уполномоченных (депутатов), созданный для проведения стачек иваново-вознесенских рабочих в мае 1905 года.

2 марта 1917 года был создан Казанский Совет рабочих депутатов. Через пять дней революционные солдаты гарнизона образовали Совет солдатских депутатов. 14 марта было решено образовать единый Казанский Совет рабочих и солдатских депутатов. 6 мая в обстановке нарастания революционной борьбы крестьян в Казани начал свою работу первый губернский съезд крестьянских депутатов, на котором был избран Казанский губернский Совет крестьянских депутатов. 8 мая на объединённом заседании Совета рабочих и солдатских депутатов и делегатов крестьянского съезда произошло слияние обоих Советов.

Вслед за губернским центром Советы стали создаваться в уездах и волостях.

Порядок выборов в Советы свидетельствовал о рождении социалистической демократии. Правом избирать и быть избранным в Советы пользовались все трудящиеся, достигшие 18-летнего возраста, независимо от пола, национальной принадлежности и вероисповедания.

С возникновением Советов сложились основы новых взаимоотношений депутатов с избирателями: наказы избирателей депутатам, отчеты членов Советов перед избирателями. Особое значение придавалось праву избирателей отзываться своих депутатов. Вопрос об отзыве депутатов решался избирателями и общими собраниями Советов. Право отзыва депутатов стало в руках трудящихся масс действенным средством контроля за деятельностью Советов.

В 1920 году произошло знаменательное событие в истории нашей республики:

она обрела государственность в виде Татарской Советской Социалистической республики. В связи с этим видоизменились и органы представительной власти: 26 сентября 1920 года в Казани состоялся I съезд Советов автономной ТССР. В пределах своей компетенции он принимал законы и осуществлял общее руководство республикой по вопросам политической и экономической деятельности, национальной политики, социально-культурного строительства, административно-территориального устройства. Съезд сформировал систему постоянно действующих высших органов власти республики — Центральный Исполнительный Комитет ТАССР в составе 56 членов. На первом пленарном заседании ТатЦИКа был избран его президиум из семи человек, и образовано правительство республики — Совет народных комиссаров. В период между сессиями ЦИК Татарской АССР высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом власти являлся его президиум.

До 1929 года съезд Советов рабочих и крестьянских депутатов ТАССР созывался ежегодно, а с 1929 года — раз в два года. За период с 1920 по 1937 годы состоялось 11 съездов. Каждый съезд был важным событием в жизни республики. Особое значение имели съезды 1926 и 1937 годов, так как на них были приняты конституции ТАССР.

В 1937 году на смену действующей системе представительной власти пришел новый орган народного представительства — Верховный Совет Татарской Автономной Советской Социалистической республики.

Согласно Конституции ТАССР 1937 года Верховный Совет ТАССР:

- являлся высшим органом государственной власти;
- избирался гражданами республики путем тайного голосования на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права по избирательным округам сроком на четыре года по норме: один депутат на 20 тысяч населения;
- был наделен широкими полномочиями по принятию и изменению Конституции ТАССР с последующим вынесением её на утверждение Верховного Совета РСФСР;
- осуществлял законодательную власть, утверждал народнохозяйственные планы и бюджет республики;
- избирал, учреждал и контролировал работу Президиума Верховного Совета, Верховного суда, Совета народных комиссаров;
- контролировал соблюдение законов СССР, РСФСР и ТАССР на территории республики.

26 — 29 июня 1938 года в Казани состоялась первая сессия Верховного Совета ТАССР первого созыва.

К началу 1940 года перестройка системы государственной власти и управления Татарской АССР на основе новой Конституции республики была завершена.

После окончания Великой Отечественной войны сессионная форма работы Верховного Совета ТАССР активизировалась. На преодоление послевоенных трудностей был всецело ориентирован пятилетний план развития республики, одобренный депутатами Верховного Совета в марте 1947 года. С 1957 года на сессиях Верховного Совета стали рассматриваться годовые народнохозяйственные планы. В 60—70-е годы Верховный Совет интенсивно развивал законодательную базу республики. С

начала 1970-х годов Верховный Совет утверждал государственные пятилетние планы экономического и социального развития ТАССР.

Конституция ТАССР 1978 года расширила полномочия автономной республики. Это сказалось и на возможностях Верховного Совета. В частности, парламент получил право окончательного принятия Основного закона республики и внесения в него изменений, самостоятельного решения ряда территориальных вопросов. Республика стала принимать участие в решении вопросов, отнесенных к ведению РСФСР и СССР. Особое место в системе органов управления ТАССР было отведено Комитету народного контроля. Согласно Конституции ТАССР, весь состав Комитета народного контроля формировался непосредственно Верховным Советом.

Следующий этап в реформировании представительных органов власти связан с началом перестройки. В 1990 году впервые в истории республики выборы в Верховный Совет ТАССР и местные Советы народных депутатов проводились на альтернативной основе.

30 августа 1990 года Верховным Советом республики была принята Декларация о государственном суверенитете. Этот ориентированный в будущее шаг положил начало кардинальным преобразованиям национально-государственного устройства Татарстана.

С 1991 года ряд депутатов, в том числе председатели четырнадцати постоянных комиссий Верховного Совета, стали заниматься законодательной деятельностью на постоянной основе. В Верховном Совете впервые появились депутатские группы и фракции: "Народовластие", "Суверенитет", "Татарстан", "Согласие" и другие.

В марте 1992 года по решению Верховного Совета был проведен республиканский референдум о государственном статусе Татарстана. Результаты референдума стали убедительным доказательством того, что избранный республикой курс — это объективное требование динамично меняющейся политической реальности. 61,4% избирателей, участвовавших в голосовании, единодушно высказались за изменение статуса республики, утверждение новых принципов в межгосударственных отношениях, за упрочение гражданского мира и межнациональных отношений.

6 ноября 1992 года Верховный Совет Татарстана принял новую Конституцию. Этот документ, в числе прочих основополагающих вопросов, изменил и статус Верховного Совета, который с этого момента приобрел все полномочия, присущие парламенту суверенного государства, в той мере, в какой они не затрагивали предметы исключительного ведения Российской Федерации

30 ноября 1994 года Верховный Совет Республики Татарстан внес в Конституцию Республики Татарстан ряд существенных изменений и, в частности, установил новое наименование и новый статус высшего представительного органа республики.

Ныне, в соответствии со ст. 89 действующей Конституции Республики Татарстан, этот орган называется Государственным Советом Республики Татарстан. Государственный Совет РТ является парламентом республики, ее высшим представительным, законодательным и контрольным органом государственной власти.

Б. Л. Железнов,
доктор юридических наук, профессор,
Казанский государственный университет

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В ОБЪЯТИЯХ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ

Понятие парламентаризма по-разному определяется в отечественной литературе. Так, в советские времена считалось, что парламентаризм — явление чисто буржуазное, его в СССР не существует, причем, некоторые авторы утверждали, будто "парламентаризм — это система правления буржуазного государства, характеризуется наличием выборного законодательного органа" ¹. И не более того: есть буржуазный парламент — значит, есть и парламентаризм. Другие отмечали, что "парламентаризм — это особая система государственного руководства обществом буржуазией, характеризующаяся разделением труда законодательного и исполнительного при привилегированном положении парламента" ². Иногда парламентаризм рассматривался как тот же буржуазный "политический режим, при котором в государственном аппарате хотя бы не фактически, а лишь формально руководящую роль играет парламент" ³. В. И. Ленин рассматривал парламентаризм как присущую буржуазному государству особую систему, связанную с разделением законодательного и исполнительного труда и с привилегированным положением депутатов, чего в советском государстве быть не может. "Без представительных учреждений мы не можем себе представить демократии, даже и пролетарской демократии, без парламентаризма можем и должны" ⁴.

Сегодня мы уже не увязываем понятие парламентаризма с его буржуазным содержанием. Российская конституционно-правовая наука рассматривает его как атрибут демократической формы государства и отечественного конституционализма ⁵.

Какой бы ни была форма (система) правления — монархической или республиканской, а в республиках — президентской, парламентской или, как принято говорить, смешанной, "парламентаризм есть там, где парламент играет существенную роль в функционировании политической власти" ⁶. Пусть даже не основную, но хотя бы существенную. Поэтому институциональные и функциональные характеристики Федерального Собрания России, которые содержатся в действующей Конституции РФ, позволяют с уверенностью утверждать, что парламентаризм у нас сегодня существует. То же следует сказать и о конституциях (уставах) субъектов Федерации. Здесь вопроса нет, парламентаризм существует и в регионах. Вопрос в другом: насколько реален и эффективен наш российский парламентаризм? Ведь и существовать можно по-разному...

Поскольку в нашу задачу не входит анализ парламентаризма на федеральном уровне, мы попытаемся присмотреться к парламентаризму в регионах.

¹ БСЭ. Изд. второе, т. 32. — С. 119.

² Мишин А.А. Центральные органы власти буржуазного государства. — М., 1972. — С. 169.

³ Крылов Б.С. Парламент буржуазного государства. — М., 1963. — С. 37.

⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч., изд.4, т. 33. — С. 46.

⁵ О признаках парламентаризма см.: Авакьян С.А. Конституционное право России, т. 2. — М., 2005. — С. 384—386.

⁶ Крылова Н.С. Конституционные модели законодательной власти // Сравнительное конституционное право. — М., 1996. — С. 511.

Принцип разделения властей декларируется или подразумевается во всех конституциях и уставах субъектов РФ. Повсеместно определяются порядок образования, место и компетенция органов народного представительства. При этом происходящие изменения в партийной и избирательной системах позволяют предположить, что потенциал региональных парламентов теоретически способен возрастать.

Но это — в целом. Если же обратиться к деталям, то нетрудно заметить, что наш региональный (как, впрочем, и федеральный) парламентаризм движется в своем развитии дискретно, зигзагами, по принципу "шаг вперед, два шага назад". Пока еще парламент вольно или невольно прислушивается "к шагам командора", сиречь к исполнительной власти — и федеральной, и региональной.

Так, даже в середине 90-х гг., когда верховные советы республик на фоне принятых ими деклараций о государственном суверенитете были еще достаточно полномочны, парламент РТ (как и парламент РФ) оказался отстраненным от подписания Договора РФ-РТ от 15 февраля 1994 г. Данный документ был подписан только президентами и главами правительств, хотя в ряде случаев затрагивал и полномочия парламентов. Наверное, это был первый ощутимый удар, нанесенный по нарождавшемуся парламентаризму в Татарстане. Аналогичное положение сложилось и при подписании договоров между органами РФ и других субъектов Федерации. И вряд ли является утешительным то обстоятельство, что парламент Федерации тоже оказался тогда отстраненным от работы по заключению договоров.

Более поздний пример: парламенты субъектов РФ получили право наделять гражданина полномочиями главы субъекта. Казалось бы, налицо расширение парламентских полномочий. Но не следует забывать, что, будучи органами народного представительства, парламенты не сумели отстоять право своих избирателей на избрание глав субъектов, записанное в конституциях и уставах. Мало что меняет и то обстоятельство, что парламентская партийная фракция вправе теперь принять собственное участие в подборе кандидатов на этот пост, представляемых Президенту РФ (без каких-либо преференций). Важно другое: над парламентом подвешен федеральный дамоклов меч — при трехкратном несогласии с кандидатурой, предложенной российским Президентом, он может быть этим Президентом распущен.

Между тем, ни ст.85 Конституции РФ, ни какая-либо иная норма федеральной Конституции не предусматривает за Президентом РФ право роспуска региональных представительных учреждений. Право на роспуск парламента закреплено за ним абсолютно конкретно и лишь в одном случае — право на роспуск Государственной Думы. Об аналогии по отношению к субъектам РФ Конституция также не говорит ничего. Правда, согласно п.2 ст.80 Конституции РФ Президент страны "обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти". Но нужно обладать избытком фантазии, чтобы распространить это положение на новый порядок формирования главы субъекта и применение федеральных санкций к непослушным парламентам в регионах. Спорными, с нашей точки зрения, остаются также позиции Конституционного суда РФ, который в своем пространном постановлении от 21 декабря 2005 года признал конституционным новый порядок формирования главы субъекта РФ. И в этой связи хотелось бы воздать должное Госсовету Республики Татарстан, который не убрал из Конституции республики п.16 ст.75, предусматривающий его право назначать выборы Президента РТ, а лишь указал, что действие этой нормы приостановлено текущим законом республики.

Достаточно болезненным для парламентаризма в субъектах РФ стало образование федеральных округов, поскольку полномочные представители Президента страны, входящие в состав его Администрации, получили возможность непосредственно или через окружных прокуроров воздействовать на законодательную деятельность региональных парламентов. Конечно, их работа, направленная на устранение последствий "суверенизации" в сфере местного законодательства, была востребована временем, но ведь не секрет, что некоторые законы субъектов, которые пришлось отменить или изменить для приведения законодательства субъектов в соответствие с федеральным законодательством, по уровню и качеству регулирования общественных отношений превосходили федеральные законы и полнее учитывали тесные, в том числе и национальные, особенности населения, а доводы о их противоречии федеральным законам порой не выдерживали критики. Например, следуя букве федерального законодательства о выборах, прокуратура, в том числе и окружная, неоднократно ставила вопрос об исключении из Конституции Республики Татарстан нормы, согласно которой Президент республики обязан владеть государственными языками РТ. При этом совершенно не учитывались не только морально-этические, но и практические аспекты проблемы. Кстати, это также один из немногих случаев, когда Госсовет РТ отказался изменить норму республиканской Конституции, но ведь в других субъектах РФ подобные нормы были отменены. И не только подобные: основные законы почти всех республик уже не упоминают даже о гражданстве республик, хотя государство (а согласно Конституции РФ республика — государство) без граждан — это что-то новое в мировой практике, и даже автономная республика имела свое гражданство.

Могут сказать, что благодаря федеральному законодательству последнего времени парламенты субъектов РФ получили некоторые дополнительные полномочия, в частности, право одобрять проект договора о разграничении предметов ведения и полномочий (но где эти договоры, и будут ли они?), право давать заключения по законопроектам, внесенным в Госдуму РФ по вопросам, затрагивающим интересы субъектов РФ (многими субъектами используемое недостаточно) ⁷, право решать вопрос о региональном референдуме окончательно и др. Но, на наш взгляд, эти полномочия, а главное, практика их применения едва ли смогут всерьез приостановить регресс регионального парламентаризма.

Вслед за Федерацией, укрепляющей вертикаль исполнительной власти сверху донизу, исполнительная власть в субъектах РФ с одобрения Федерации тоже внесла посильную лепту в этот процесс — и, конечно, за счет парламентов.

Так, если до 2002 года Конституция Республики Татарстан устанавливала, что внутреннюю и внешнюю политику республики определял только Госсовет РТ ⁸, то теперь определяет внутреннюю и внешнюю политику Президент РТ, а Госсовет только участвует в ее определении ⁹, что весьма показательно.

Если раньше глава субъекта РФ не имел права распускать парламент субъекта, то теперь у него есть такое право.

⁷ В отличие от многих других региональных парламентов Госсовет РТ довольно активно использует это свое право.

⁸ П. 3 ст. 89 Конституции РТ в ред. 1998 г.

⁹ П. 4 ст. 75 и п. 3 ст. 94 Конституции РТ в ред. 2005 г.

Если раньше Госсовет РТ назначал весь состав Центральной избирательной комиссии республики, то теперь назначает только половину ее состава, вторую половину назначает Президент РТ ¹⁰.

Если раньше право законодательной инициативы в парламенте РТ предоставлялось в первую очередь депутатам, а затем уже Президенту РТ, то теперь список субъектов права законодательной инициативы возглавляет Президент РТ ¹¹.

Если раньше весь состав Кабинета Министров РТ Президент РТ формировал по согласованию с Госсоветом РТ, то теперь по согласованию с Госсоветом он назначает только заместителей Премьер-министра. Президент РТ мог освобождать от должности Премьер-министра и членов Кабинета Министров РТ лишь по согласованию с Госсоветом РТ, теперь он может это делать самостоятельно ¹².

Подобные примеры можно было бы продолжить.

Итак, региональный парламентаризм, к сожалению, даже в большей степени, чем парламентаризм федеральный, испытывает в наши дни серьезный кризис, выражающийся в том, что с легкой руки федеральных демократов конституционные основы деятельности парламентов на местах все чаще отступают перед дискреционными полномочиями исполнительной власти. Нетрудно понять, что этот процесс объективно ослабляет не только региональные парламенты, но и всю систему молодого отечественного парламентаризма.

Э. Р. Тагиров,

доктор исторических наук, профессор,
Казанский государственный
финансово-экономический институт

КОНФЛИКТНОЕ ПОЛЕ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКИ: ЛИНИИ КОНФЛИКТНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

"Окно возможностей" для движения России в направлении к полномасштабной демократии часто ограничивают двумя сценариями: либо через авторитаризм, либо через так называемую управляемую демократию (некоторые авторы используют синоним "манипулятивная демократия" или "патронируемая демократия"). Более предпочтителен, по их мнению, второй вариант, обходящийся без замораживания деятельности демократических институтов и ограничения некоторых политических и гражданских свобод, но игнорирующий в лице президента слова и действия парламента, оппозиции, прессы, если президент сочтет это необходимым в интересах развития страны.

Однако всякие попытки "управлять" или "манипулировать" демократией, корректировать результаты выборов, игнорировать конституционные институты власти, прежде всего парламент, и есть, собственно, авторитаризм в его новых и более утон-

¹⁰ П. 24 ст. 89 Конституции РТ в ред. 1998 г.; п. 24 ст.75 Конституции РТ в ред. 2005 г.

¹¹ Ст. 94 Конституции РТ в ред. 1998 г.; ст.76 Конституции РТ в ред. 2005 г.

¹² П. 5 ст. 111 Конституции РТ в ред. 1998 г.; п. 7 ст. 94 Конституции РТ в ред. 2005 г.

ченных формах. Вероятность прихода таким путем к демократии выглядит совершенно призрачной. Кроме того, реализация этого или подобного сценария будет чревата для России новыми противоречиями и политическими конфликтами, основные конфигурации которых просматриваются уже сегодня.

Первая линия конфликтного взаимодействия — это сфера государственного строительства (на официальном языке "укрепление государственности"). Власть рассматривает укрепление государства как главный инструмент общественных преобразований.

Структурная напряженность полиэтнического российского общества создает немалые возможности для продолжения этнизации политики как перспективной политической стратегии. Однако в новой концепции национальной безопасности России этнонациональный, этнокультурный факторы присутствуют только в разделе "Угрозы национальной безопасности" в качестве конфликтонесущих: как источники "этносепаратизма", "этноэгоизма", "политического и религиозного экстремизма", "межэтнических конфликтов и терроризма" и тому подобное. К сожалению, подобные ошибки в определении места и роли народов России в устойчивом и безопасном развитии Российского государства стали типичными.

Другая конфликтогенная сфера — экономика и отношения собственности, превращенные усилиями реформаторов в "игру с нулевой суммой", означающей такую форму разрешения конфликта, когда спорный ресурс достается одной, самой сильной стороне за счет проигравшего. Известно, что в случаях, когда собственнический статус меньшинства обретается за счет разорения большинства, возникает так называемый низовой этатизм: массы обращаются к государству с требованием ликвидировать с помощью власти те завоевания гражданской автономии, которыми воспользовался лишь узкий слой нуворишей. В России такой заказ уже артикулирован и на уровне части элиты, и на уровне массового сознания, в котором крепнет "комплекс отщепенности" — требование конфискации несправедливо нажитых за годы реформ состояний.

Но нынешняя власть на федеральном и региональном уровнях постоянно заявляет о том, что она против перераспределения собственности. Вместе с тем известно, что сформировавшийся в России капитализм номенклатурно-олигархического типа контрпродуктивен, последовательно саботирует меры, направленные и на протекционистскую защиту национальной промышленности, и на укрепление геополитического статуса страны. Такой капитализм будет постоянным источником напряженности и конфликтогенности с непредсказуемыми последствиями. Но это же обстоятельство создает возможность объединения национально-патриотической идеи с идеей антиноменклатурной экономической революции. Энергия оскорбленного патриотического чувства, а к нему устами В. Путина призывает и власть, может трансформироваться в энергию антиноменклатурного, антиолигархического натиска. Однако вопрос, — захочет ли и сумеет ли власть оседлать эту мощную антиноменклатурную энергию, — пока остается открытым. Если этого не произойдет, протестный потенциал может оказаться направленным в том числе и против самой власти как антинациональной и антинародной.

Третья сфера конфликтного взаимодействия — взаимоотношения России с Запа-

дом. Запад долгие годы оставался главной для российской элиты и части общества референтной группой, главным инвестором и кредитором российских реформ, а также самым желанным стратегическим партнером. Сегодня и в России, и на Западе эти отношения подвергаются пересмотру с акцентом на больший прагматизм.

Активизация российской внешней политики, обретение ею внятности, здравого смысла и достоинства, четкое выстраивание внешнеполитических приоритетов вокруг национальных интересов страны и конструктивное взаимодействие со странами Запада в решении самых животрепещущих вопросов современного мира, в частности борьбы с международным терроризмом, сокращают число конфликтогенных и тупиковых ситуаций, создают условия для их мирного урегулирования и способствуют стабилизации международных отношений в целом.

Однако экономическое положение страны по-прежнему непрочно, и в случае нового финансового кризиса и ухудшения внутрироссийской ситуации исходная ориентация российского руководства может измениться. Оно может пойти на конфронтацию с Западом, так как "управляемая демократия" невозможна без образа внешнего врага, шпиономании и ограничения контактов с внешним миром. Очевидно, что при желании и определенной идеологической обработке, включая перманентное раскрытие "шпионских заговоров" и иных демонстрационных актов, почва для объявления изоляционистской политики может быть оперативно подготовлена.

Наконец, фактором усиления политической дестабилизации могут стать взаимоотношения политических элит как зона конфликтогенности. Сегодня обозначилась тенденция к властному монизму, преклонение перед силой, как доминирующая установка поведения центральной, региональной элиты и населения. Однако ее не стоит преувеличивать. Эта сплоченность носит скорее конъюнктурный, чем принципиальный характер. Когда все спешат первыми засвидетельствовать свою лояльность, начинается "борьба бульдогов под ковром", происходят закулисные столкновения суррогатных социальных общностей, градируемых по степени близости к узловым центрам распределительного механизма власти и его опекунам. Центр власти может как возвыситься "над схваткой", взяв на себя роль арбитра, так и попытаться реализовать собственный кланово-олигархический интерес. В любом случае пропагандистское оформление этих сражений станет достоянием общественности, обретет публичный характер, поскольку на вооружении борющихся сторон находятся собственные информационные каналы.

Вряд ли можно оценивать однозначно факт снижения остроты традиционной для России дихотомии "власть — оппозиция". Левая оппозиция действительно оказывается втянутой своими определенными сегментами в различные кланово-корпоративные структуры. Для любой оппозиции это чревато потерей не только политического лица, но и социальной базы. Со сложной проблемой партийной идентификации сегодня столкнулись российские демократы, особенно СПС: своим генезисом они связаны с существующей "партией власти", ей обязаны институциональным и финансовым капиталом, но идеология предполагает оппозиционную роль по отношению к нынешнему политическому курсу, особенно в области свободы слова и печати.

Нельзя не видеть реальной угрозы потери поддержки избирателей и для "партии власти" — "Единой России". Ожидания, адресованные ей обществом, полярно про-

тивоположны некоторым намерениям ее либеральных теоретиков и консультантов, прежде всего, экономической программе Г. Грефа, являющейся либертарианской программой, которую исповедуют за рубежом только на крайне правом политическом фланге. Но ни в США, ни в Западной Европе, ни в Японии такая философия не лежит в основе государственной политики. В России же она провозглашается в качестве самоцели. В случае реализации этой программы, которую видят в качестве правильной, неизбежно повышение коммунальных платежей и сокращение социальных расходов, что болезненно скажется на населении страны и лишит президента его поддержки.

Вряд ли можно считать гарантией победы "партии власти" на будущих выборах то перераспределение сил в центре политического спектра, которое носило и носит довольно поверхностный характер. Не случайны поэтому усилия консолидировать партию власти поиском политических партнеров, в числе которых аналитики не исключают и КПРФ.

Однако для КПРФ как самой массовой оппозиционной партии всего опаснее "игры с властью". В случае, если новый курс президента в очередной раз сведется к перекладыванию всех тягот и лишений реформ на плечи слабодоходных социальных групп, ответственность за это ляжет и на коммунистов. Утрата ими серьезных политических позиций означает разрушение веры населения в реформистское государство и, как следствие, нарастание анархистских тенденций и рост иных протестных движений и структур.

В России могут появиться новые радикальные силы и движения, спешащие занять место нынешней системной оппозиции и бросить прямой вызов государству в части исполнения его функций.

Е. Б. Султанов,

кандидат юридических наук, доцент,
Казанский государственный университет

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ХАРАКТЕР ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Изменение порядка формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации поставило много вопросов о взаимоотношениях этих органов с обществом и другими органами государственной власти. Более того, появились определенные сомнения в "вечности" или "непреложности" некоторых современных теоретических постулатов.

Первая проблема связана с постулатом, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации выражает волю и интересы многонационального народа субъекта Российской Федерации. Федеральное законодательство установило формулу, что не менее половины депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации

ской Федерации должно избираться по пропорциональной системе. Формула "не менее половины" означает любое количество больше половины.

Политические партии являются общероссийскими организациями, и они, безусловно, выражают волю и интересы общероссийских политических сил. Депутаты, которые избираются по одномандатным округам, в большей степени связаны с предпочтениями избирателей данного избирательного округа. Конечно, организационные возможности кандидатов в депутаты от политических партий в одномандатных округах значительно выше. Но это не факт, что они обязательно победят на выборах. Другое дело, когда избиратель голосует за список от избирательного объединения, т.е. политической партии. Даже если ему не нравится большинство конкретных кандидатур, выдвигаемых партией, он голосует не за них, а за партию. Возникает закономерный вопрос, кого представляют депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В настоящий период эта проблема еще не так очевидна, но на очередных выборах в Госдуму Федерального Собрания РФ и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ она проявит себя в полной мере. В Российской Федерации происходит выстраивание вертикали законодательной власти.

Показательной является трансформация правового закрепления характеристики парламента как представительного органа. Парламент России по Конституции РФ в первую очередь представительный и только во вторую очередь законодательный орган государственной власти. В Федеральном законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации" фактически отсутствует определение понятия "представительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации". На первое место выходит характеристика "законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации". В тексте Федерального закона представительная характеристика вообще пропадает. В статье 4 этого Федерального закона "Основы статуса законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации" законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации называется постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации. Большинство конституций республик субъектов Российской Федерации восприняло эту формулировку.

Однако "постоянно действующий высший и единственный законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации" — это не характеристика его представительной природы. Даже указание на то, что этот орган является парламентом, ещё не проясняет ситуации.

Второй постулат, что парламент — это прямая противоположность Советам народных депутатов. В литературе можно встретить много критики в адрес представительной природы Советов народных депутатов. Сегодня отмечается любая попытка обсудить проблему национального, профессионального, полового и иного демографического представительства в законодательных (представительных) органах государственной власти и представительных органах местного самоуправления. Любое квотирование, например, недавно в Дагестане, по национальному, территориально-

му или иному признаку вызывает острую неприязнь. Тем не менее результаты выборов свидетельствуют о существующей проблеме в представительстве различных социальных слоев и региональных политических сил. Кстати, само рождение представительных органов, в том числе Государственной Думы, связано с представительством различных социальных слоев. Конечно, любое квотирование и представительство можно довести до абсурда или до диктатуры пролетариата, чтобы извратить идею сбалансированного представительства всех политических, региональных, территориальных, национальных и других социальных сил и интересов.

Третий постулат, — если парламент состоит из представителей народа, то он всегда знает интересы и чаяния народа. Создание Общественной палаты Российской Федерации и её аналогов в субъектах Российской Федерации свидетельствует, что это далеко не так. Создание Первой Государственной думы было гласом народа в уши царя. Появление общественных палат через сто лет вновь связывают с необходимостью информировать органы государственной власти о мнении народа. В теоретическом и практическом плане давно назрела проблема совершенствования правового регулирования в субъектах Российской Федерации учета мнения и участия различных общественных объединений в региональных политических процессах, в том числе в деятельности парламентов республик. Общественные объединения, представляющие региональные и территориальные интересы, экологический контроль, молодежную политику, национально-культурную автономию, социальную защиту социально незащищенных лиц, благотворительную деятельность, экономические интересы и т.д., должны обладать правом законодательной инициативы и правом законного лоббирования своих интересов.

Представительство региональных общественных объединений в парламенте неразрывно связано с правовым регулированием прав оппозиции. В настоящее время в законодательстве отсутствуют понятия правящей партии и оппозиции. Регламенты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации вполне могли бы закрепить обязанности правящей партии и права оппозиции. В специальной литературе неоднократно высказывалось предложение начать закреплять права оппозиции на примере Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, где предлагается предоставить право отлагательного вето для республик, автономной области и автономных округов.

Слабость представительного характера законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации проявляется в игнорировании их законодательной инициативы в Государственной Думе Российской Федерации. Законопроекты от субъектов Российской Федерации обязательно должны рассматриваться в парламенте Российской Федерации.

Слабость представительного характера парламентов в России особенно очевидна на примере крайне ограниченных контрольных полномочий. Если у парламента России они предельно малы, стало быть контрольных полномочий еще меньше у народа. Политический альянс законодательной и исполнительной власти вообще сводит на нет проблему парламентского контроля за исполнительной властью.

В свою очередь народный контроль за парламентом также оставляет желать лучшего. Постулат о том, что императивный мандат депутата парламента — это совковое проше-

лое, достаточно прочно укоренился в сознании теоретиков и практиков. Отсутствие у депутатов, начиная с популистской предвыборной агитации, какой-либо ответственности перед избирателями не способствует укреплению доверия населения к парламенту.

Для повышения ответственности кандидатов в депутаты за их предвыборные обещания, а также повышения ответственности избирательных объединений за их предвыборные программы предлагается открыть свободный сайт. На этом сайте размещать все предвыборные программы депутатов и политических партий. Любой желающий может ознакомиться с этими программами и высказать свои замечания и предложения о ходе их реализации. На этом же сайте будет выставляться вся информация, которая публикуется в средствах массовой информации о деятельности депутата и региональных отделений политических партий. Власть, особенно представительная, должна быть максимально понятна и открыта для избирателей.

Р. З. Закиров,

директор Национального культурного центра "Казань",
председатель Всемирного конгресса татар,
депутат Государственного Совета
Республики Татарстан,
кандидат педагогических наук

ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВСЕМИРНОГО КОНГРЕССА ТАТАР С ВЛАСТНЫМИ СТРУКТУРАМИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

За последние годы активизировались процессы консолидации татарстанцев вокруг конструктивных идей демократизации и федерализации Российского государства, осознания Татарстана как одного из сильных субъектов страны, исторической родины всего татарского народа. В результате наши соотечественники стали чувствовать себя единой нацией, сопричастной к древней культуре и традициям государственности. Особенно ярко единение народа проявилось в дни празднования тысячелетия Казани, когда из разных уголков планеты в столице Татарстана собрались представители интеллигенции, ученые, бизнесмены, деятели культуры и искусства татарского народа.

В немалой степени этому способствовало укрепление всесторонних связей Татарстана с регионами Российской Федерации и странами СНГ.

Всемирный конгресс татар (ВКТ) с самого момента своего создания (1993 год) планомерно устанавливал контакты с властными структурами регионов России и зарубежных стран. Одной из жизненных форм такой работы стало проведение выездных заседаний Бюро Исполкома в регионах компактного проживания татар для оперативного решения вопросов национально-культурного развития и обеспечения взаимодействия с органами власти на местах. В период между I и III съездами ВКТ было проведено 21 заседание.

Выездные заседания Исполкома ВКТ, проведенные в 1997—2003 годах в

Минске, Семипалатинске, Ялте, Стамбуле, Нью-Йорке, Риге, Санкт-Петербурге, Москве, Саратове, Омске, Астрахани, Волгограде, Иваново, Тюмени, Оренбурге, Перми с участием Председателя Госсовета РТ Ф. Х. Мухаметшина, членов Государственного Совета З. Р. Валеевой, Р. И. Валеева, И. Р. Тагирова, Ф. Ш. Сафиуллина, Р. Р. Туфетуловой, Р. З. Закирова, министров Республики Татарстан и других официальных лиц республики, а также представителей законодательной и исполнительной власти стран СНГ и регионов Российской Федерации, положили начало созданию надлежащих условий для удовлетворения культурно-образовательных запросов татар, значительно повысили уровень самосознания татарского населения и его авторитет в стране или регионе проживания.

29 ноября 1997 года в рамках мероприятий, связанных с 600-летием переселения татар на земли Великого княжества Литовского, состоялось выездное заседание Бюро Исполкома Всемирного конгресса татар в г. Минске с повесткой дня "О деятельности и проблемах татарских общин Белоруссии, Литвы и Польши". Участники заседания признали неразрывность истории и культурной жизни татар западного региона с единым татарским миром. Было отмечено, что визит в Белоруссию правительственной делегации Республики Татарстан, возглавляемой Ф. Х. Мухаметшиным, встречи с Президентом Республики Беларусь Александром Лукашенко, участие в торжествах в честь поселения татар на землях Белоруссии имеют большое значение для возрождения и развития татарского народа. Бюро ВКТ высоко оценило действия администрации г. Минска по присвоению имени "Татарская" одной из улиц Минска и выделению земли под строительство новой соборной мечети. Поддержано предложение татарских общин о создании в городе Минске Международного фонда духовного развития татар западного региона. Такой фонд под названием "Чишма" ("Родник") был создан и зарегистрирован в органах власти Республики Беларусь в 2000 году.

Подобных примеров можно было привести множество. Необходимо отметить, что основой для создания условий для возрождения татар стали большие качественные изменения в самом Татарстане, который получил всероссийское и международное признание и стал центром притяжения всех татар в мире. На II съезде Всемирного конгресса татар Президент Республики Татарстан М. Ш. Шаймиев отметил, что к началу XXI столетия мы смогли изменить отношение в мире к татарскому народу, сложившиеся в обществе в прошлом взгляды в отношении татар. Это историческая победа для нашей нации. Однако все эти отношения регулировались специальными соглашениями Татарстана с регионами России и странами СНГ и не были конституционно закреплены. Поэтому делегаты II съезда Всемирного конгресса татар были вынуждены констатировать, что "Всемирный конгресс татар — международная организация татарского народа, но для работы с татарами в регионах России ее прав и возможностей недостаточно, а международных полномочий практически нет".

Принятие в 2003 году Государственным Советом Республики Татарстан новой редакции Конституции создало правовую базу для планомерной и последовательной работы государственных органов, общественных организаций Республики Татарстан с соотечественниками и татарским населением в регионах Российской Федерации.

Революционное значение данного этапа конституционного развития республики заключается в том, что впервые в Российской Федерации в Конституцию субъекта

Федерации была введена специальная 14-я статья, которая предусматривает ответственность республики за развитие национальной культуры, языка, сохранение самобытности татар, проживающих за пределами Татарстана.

Сегодня и государственные органы России официально признали право и ответственность Татарстана за обеспечение самодостаточности татарской нации в России и за рубежом.

Практическую работу по координации деятельности национально-культурных организаций и татарских общин регионов Российской Федерации, ближнего и дальнего зарубежья ведет Всемирный конгресс татар. Сегодня он объединяет 342 татарские национально-культурные организации, из которых 67 — в дальнем зарубежье, 78 — в ближнем зарубежье, 151 — в Российской Федерации, остальные — в Республике Татарстан.

Государственный Совет Республики Татарстан, Кабинет Министров и лично Президент республики М. Ш. Шаймиев поддерживают Исполком Всемирного конгресса татар и помогают ему во всем, особенно в части налаживания сотрудничества с властями регионов, где компактно проживают татары. Можно сказать о том, что сегодня Исполком ВКТ становится основной структурой по реализации 14-й статьи Конституции Республики Татарстан.

Одной из эффективных форм работы с соотечественниками является участие председателя Исполкома ВКТ в официальных визитах руководителей Республики Татарстан в регионы России и страны зарубежья. В 2002—2006 годах руководитель ВКТ в составе государственной делегации РТ участвовал в поездках в республики: Узбекистан, Украину, Беларусь, Казахстан, Ханты-Мансийский автономный округ, Удмуртскую Республику, Республику Мордовия, Кемеровскую область, Санкт-Петербург, Москву, Пензенскую область, Республику Алтай, Оренбургскую и Ульяновскую области. В программе указанных визитов предусматриваются совместные встречи представителей Татарстана с татарской общественностью и руководителями местных администраций. На указанных встречах обсуждаются вопросы обеспечения конституционных прав татарского населения в области национального образования и культуры, а также вопросы поддержки целевых программ Исполкома Всемирного конгресса татар по работе с соотечественниками. Личные встречи председателя Исполкома ВКТ состоялись в 2005—2006 годах с губернатором Ивановской области В. И. Тихоновым, Президентом Удмуртской Республики А. А. Волковым, губернатором Ульяновской области С. И. Морозовым, губернатором Костромской области В. А. Шершуновым, губернатором Курганской области О. А. Богомоловым, губернатором Челябинской области П. И. Суминым, губернатором Оренбургской области А. Л. Чернышевым, руководителем Департамента международных связей Правительства г. Москвы Г. Л. Мурадовым и другими руководителями регионов.

Сегодня, в условиях всемирной глобализации, особенно остро стоит вопрос сохранения татарского языка и развития национальной культуры в регионах Российской Федерации и странах ближнего зарубежья. Важную роль здесь играют учреждения национального образования и воспитания. Однако мы вынуждены констатировать, что, если до Великой Отечественной войны практически в районах компактного проживания татарского населения в областях России и союзных республиках

СССР существовали татарские учебные заведения, то после войны их количество заметно сократилось, в 70—80-е годы татарские школы почти повсеместно закрылись и процесс сокращения образования на родном языке в регионах России еще не остановлен по сей день. Всемирный конгресс татар, Министерство образования и науки Республики Татарстан обоснованно полагают, что сегодня существует потребность в организации татарских элитарных учебных заведений типа лицеев и гимназий в крупных центрах татарского расселения в Российской Федерации и странах СНГ. Для этого имеется и правовая база. На сегодня Татарстан имеет десятки договоров и соглашений с регионами Российской Федерации и странами СНГ, в которых предусматривается реализация национально-культурных потребностей наших соотечественников. В Москве, Самаре, Саратове, Ижевске, Белебее при поддержке органов власти и татарских предпринимателей созданы школы с этнокультурным компонентом и татарские гимназии. Но они — лишь островки в безбрежном океане, не способные в корне изменить подход к решению проблемы национального образования. Усилиями лишь одного Татарстана невозможно изменить существующую систему образования в Российской Федерации. Воскресные школы, детские сады, национально-культурные центры, фольклорные коллективы в регионах России не могут заменить воспитание детей в условиях полноценной татарской школы. Поэтому взаимодействие с органами власти на местах для создания системы обучения на национальных языках является самой актуальной и насущной задачей государственных органов как регионов Российской Федерации, так и Татарстана.

Положительные примеры такого взаимодействия уже имеются.

Так, например, 14 июня 2003 года в городе Димитровграде Ульяновской области был проведен федеральный Сабантуй. В его организации самым активным образом участвовали администрации и Советы национально-культурных автономий города и области. Подготовка и проведение Сабантуя в Димитровграде стали мощным объединительным фактором татарского предпринимательства, интеллигенции и администрации региона, в результате стало возможно решение многих насущных этнокультурных проблем татар, не решавшихся годами. В частности, при непосредственной поддержке властей Димитровграда в течение следующего года была отремонтирована и открыта татарская гимназия.

Деловое сотрудничество Исполкома ВКТ, татарских национально-культурных автономий с руководителями регионов в Новосибирске, Томске, Москве, Удмуртии, Марий Эл, Чувашии, Мордовии, Саратовской и Самарской областях позволяет включать финансирование деятельности татарских учреждений образования и культуры в местные бюджеты. Результатом нашей систематической работы с руководством Ивановской области стало строительство культурно-религиозного комплекса, а в мае 2005 года был заложен первый камень под здание татарской гимназии, которая войдет в действующий комплекс и позволит создать в Иваново самый крупный в Центральной России полноценный учебно-просветительский и религиозный центр татарской культуры и образования. Уже в наступившем году мы участвовали в закладке такого комплекса в Костроме, а в Ижевске, при личном участии Президента Удмуртской Республики А. А. Волкова, создан Попечительский совет национально-культурной автономии, куда вошли представители администрации и татарских биз-

несменов. Совет призван решать все вопросы национально-культурного и религиозного развития татарского населения Удмуртии. Ярчайшим примером доброй воли Правительства Москвы является передача татарской национально-культурной автономии Москвы исторического Дома Асадуллаева, в котором сегодня буквально "кипит" общественная жизнь многотысячной татарской общины столицы России.

Мы уверены, что при таком подходе администраций регионов реально перспектива открытия в каждом регионе компактного проживания татар национально-культурных центров со школами, библиотеками, молельным и зрительными залами для проведения массовых мероприятий и просмотра передач татарстанского спутникового телевидения "ТНВ".

Другой формой культурно-духовного сближения регионов стали Дни татарской культуры, проводимые при участии творческих коллективов Татарстана. За последние годы они проведены в Челябинске, Перми, Ярославле, Костроме, Нижегородской и Кировской областях, Республике Башкортостан.

Национальный праздник Сабантуй сегодня является визитной карточкой татарского народа, воплощает его трудолюбие, выполняет благородную миссию сплочения нации, формирует взаимопонимание и доверие между татарским и другими народами.

В последние годы благодаря поддержке Президента Республики Татарстан М. Ш. Шаймиева, усилиям Республики Татарстан, татарских общественных объединений Российской Федерации и наших зарубежных соотечественников праздник Сабантуй стал заметным явлением общественной жизни страны и частью мирового культурного наследия, и постепенно превращается в мощный фактор межнационального согласия российского общества.

С каждым годом расширяется география и размах праздника. В 2002 году он проводился в 24 регионах Российской Федерации, в 2003 году — в 46 регионах Российской Федерации и 9 зарубежных странах, в 2004 году география праздника охватывала 53 субъекта России и 13 государств зарубежья, в 2005 году он прошел в 59 регионах Российской Федерации и 17 странах ближнего и дальнего зарубежья с участием около миллиона наших соотечественников.

Массовые Сабантуи проходят в Москве, Челябинске, Санкт-Петербурге, Самаре, Тольятти, Саратове, Астрахани, Нижнем Новгороде, Ульяновске, Тобольске, Магнитогорске, Сарапуле, Димитровграде, Иваново, Оренбурге, Пензе, Перми, Краснодаре, Балашихе, Тюмени, Бугуруслане, Удмуртии, Марий Эл, Ульяновской, Челябинской, Свердловской, Кировской областях, татарских селах Республики Башкортостан. Традиционный татарский праздник проводится в странах Балтии, в Германии, Китае, Австралии, Чехии, США, Турции, Казахстане, Кыргызстане, Узбекистане, Азербайджане, Украине и других странах.

Организационная помощь и участие в празднике официальных делегаций Республики Татарстан и творческих коллективов мастеров искусств способствуют установлению крепких связей с властными структурами регионов Российской Федерации, наглядно демонстрируют то внимание, которое уделяет руководство Республики Татарстан празднику Сабантуй. В состав делегаций входили члены Правительства республики, руководители министерств и ведомств, знатные люди Татарстана,

которые своим участием в празднике укрепляют уважение и дружбу между народами. Как правило, масштабы праздника способствуют укреплению взаимопонимания татарских общественных объединений на местах с властными структурами. Так, например, по указу Главы Республики Мордовия Н. И. Меркушкина Сабантуй объявлен общереспубликанским праздником Мордовии и финансируется из бюджета. Деятельность НКА в этой республике поддерживают 5 депутатов-татар Госсовета, министр Правительства и несколько сотрудников администрации Главы республики. Такой подход к решению межнациональных проблем становится обычным явлением, ярко характеризующим уровень национальных отношений в стране.

Без поддержки руководителей регионов России было бы невозможно проведение в течение вот уже 5 лет федерального Сабантуя, который по инициативе Исполкома ВКТ принимали в Саратове, Тольятти, Дмитровграде, Йошкар-Оле, Нижнем Новгороде. С каждым годом эти праздники становятся все более масштабными. Так, в V общефедеральном Сабантуе в Нижнем Новгороде участвовали команды 23 областей и 7 республик России. В организации федеральных Сабантуев, наряду с Исполкомом ВКТ и местными национально-культурными организациями татар, участвуют администрация Полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе и руководители регионов проведения праздника.

Следует отметить, что 14-я статья Конституции Республики Татарстан не создает односторонние преимущества для татарской нации в Российской Федерации. Она — одна из важных гарантий зафиксированного в Конституции Российской Федерации естественного права каждого народа на сохранение и обеспечение своей культуры и самобытности.

Л. А. Гусева,
судья Конституционного суда
Республики Татарстан,
кандидат политических наук, доцент

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РОССИЙСКОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Парламентаризм как конституционно-правовое явление можно рассматривать с нескольких сторон. С одной стороны, он опирается на такие общие принципы, выступающие в качестве основ конституционного строя, как разделение властей, непосредственная и представительная демократия, правовой характер государства, обеспечивающий верховенство закона. С другой стороны, он непосредственно проявляется в функциях и компетенции парламента, в процедурах его работы, определенном правовом и социальном статусе депутатов и т.д.

Российский парламентаризм существенно отличается от парламентаризма западно-европейского типа. Западная модель предполагает наличие, прежде всего, контроля власти законодательной над властью исполнительной, и законодательные органы власти играют ведущую роль в управлении государством. Это означает, что пра-

вительство формируется в основном из числа представителей партий, победивших на парламентских выборах. При такой модели государственного устройства правительство фактически подотчетно парламенту или, по крайней мере, образовавшим его парламентским коалициям.

Согласно статьям 94, 95 Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации, состоящим из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы.

Такое деление парламента безусловно необходимо в странах, имеющих федеративное устройство, так как именно верхняя палата олицетворяет собой наиболее рациональный, пожалуй, даже единственно возможный в современных условиях способ организации представительства интересов субъектов Федерации на уровне центральных властных структур.

Важнейшим конституционным полномочием обеих палат Федерального Собрания является законотворческая деятельность. Конституция предусматривает наличие свыше 700 субъектов прав законодательной инициативы. Но, согласно части второй статьи 104 Конституции Российской Федерации, законопроекты вносятся в Государственную Думу, а часть первая статьи 105 закрепляет положение о том, что федеральные законы принимаются Государственной Думой. Исходя из анализа этих норм можно сделать вывод о том, что только Государственная Дума обладает исключительной прерогативой. Эти конституционные нормы, по существу, означают, что кто бы ни вносил проекты федеральных конституционных или федеральных законов, — президент, правительство, члены Совета Федерации, законодательные органы субъектов Российской Федерации или иные субъекты права законодательной инициативы, — ни один законодательный акт федерального уровня не может быть принят и вступить в действие, если он не был рассмотрен и не получил поддержки большинства депутатов Государственной Думы.

Конституция Российской Федерации четко определяет, что ни один федеральный закон не может быть принят в обход парламента, и как бы ни были весомы по своей юридической силе указы президента или постановления правительства, согласно Конституции Российской Федерации они не должны противоречить федеральным законам. Это следует рассматривать как один из базовых элементов парламентаризма в современной России.

В законотворческой деятельности Государственная Дума постоянно взаимодействует с другой палатой российского парламента — Советом Федерации. Конституция Российской Федерации не предусматривает деление палат Федерального Собрания на верхнюю и нижнюю. Каждая из этих палат наделена определенными конституционными полномочиями. При этом депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации тесно взаимодействуют друг с другом на всех этапах законодательной деятельности, осуществляя внутрипарламентские связи.

Следуя конституционному предназначению Совета Федерации, которое определяется прямой нормой Конституции и развивающими ее положениями текущего законодательства о порядке формирования Совета Федерации, можно утверждать, что именно эта палата федерального парламента призвана во взаимодействии с законо-

дательными органами субъектов Российской Федерации обеспечить гармонизацию федерального и регионального законодательства в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также учет региональных интересов при принятии федеральных законов. Большое значение для успешного развития России как федеративного государства придается связям с законодательными и представительными органами всех уровней Российской Федерации, так как в этом видится важное направление развития как федеративных отношений, так и российского парламентаризма в целом.

Также активное участие субъектов Федерации в международных и внешнеэкономических связях увеличивает объем внешней деятельности России. И именно в этих условиях особое значение приобретают, как обратил внимание В. Н. Лихачев, выработка надежного механизма координации такой деятельности со стороны федеральных органов власти, разумного и четкого разграничения полномочий и компетенции в этой сфере между Федерацией и ее субъектами с целью придания максимальной эффективности внешним связям России.

Обычно парламент считают органом законодательной власти. Однако законотворчеством его роль не ограничивается. В предмет его деятельности также входят утверждение бюджета; принятие учредительных решений (о конституции); представительство нации, государства (он принимает присягу главы государства, выражает доверие и вручает полномочия правительству, делает заявления по международным и внутриполитическим вопросам); контрольные полномочия в отношении администрации; участие в формировании правительства; участие во внешней политике (ратификация и денонсация международных договоров) и в решении вопросов войны и мира.

Без парламента нет и парламентаризма, при этом парламентом можно считать лишь институт, представляющий весь народ и являющийся коллегиальным органом, в который входят лица, избираемые населением страны с обязательным соблюдением предусмотренных процедур и норм, гарантирующий демократическое развитие общества. Помимо этого, депутаты несомненно должны работать на постоянной основе, быть наделенными определенным социальным статусом и обладать соответствующими полномочиями.

Изучение опыта парламентской деятельности как на федеральном, так и на региональном уровне показало, что парламентаризм, свободные выборы и свобода слова стали законом даже для тех, кто раньше выступал против них, что свидетельствует о том, что профессиональная парламентская деятельность стала нормой для общества.

Говорить о наличии парламентаризма можно исключительно при условии существования особой системы взаимодействия парламента с другими государственными органами, то есть такой системы, в которой он не формально, а фактически имеет возможность выполнять свои функции, занимая тем самым определенное место в политической системе страны.

В современных условиях, когда в стране идет процесс становления рыночных отношений, а также само российское общество переживает качественные изменения, это, безусловно, усложняет задачу парламента, призванного создать юридически грамотную, отвечающую требованиям времени систему законодательных актов, эффективно регулирующих эти процессы. И, несомненно, в этом важна роль Совета

Федерации, так как именно он выступает дополнительным и весьма действенным гарантом принятия парламентом квалифицированного, профессионально подготовленного, тщательно выверенного законодательного текста.

Э. А. Даутова,

главный референт отдела писем и приема граждан
Аппарата Президента Республики Татарстан

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Такой фундаментальный и всеобъемлющий подход к проблеме взаимоотношений государства и личности закреплен в статье 2 Конституции Российской Федерации, являющейся основой ее конституционного строя.

В правовом обеспечении этих взаимоотношений важное значение имеет конституционно предусматриваемая защита прав и свобод человека и гражданина, находящаяся в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Если проблема правового обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина на федеральном уровне исследована более или менее достаточно¹, то на уровне субъектов, в том числе отдельно взятых, данная проблема изучена слабо.

В связи с этим особый интерес представляет изучение опыта Республики Татарстан в части правового регулирования одного из основных направлений защиты прав и свобод человека и гражданина — права граждан на обращения.

Данное субъективное право в Республике Татарстан, как и в целом в Российской Федерации, закреплено конституционно. В статье 46 Конституции Республики Татарстан в полном соответствии со статьей 33 Конституции Российской Федерации устанавливается, что "каждый в Республике Татарстан имеет право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления".

С точки зрения исторического подхода важно подчеркнуть, что право граждан на обращения в течение очень длительного времени конституционно не регулировалось.

Впервые право граждан на обращения на самом высшем юридическом уровне было закреплено в Конституции СССР 1977 года, затем и в конституциях союзных и автономных республик.

Порядок рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан регламентировался Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года № 2534-

¹ См., например: Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. — М., 1997; Минашкин А. В. Право граждан на обращения: состояние и перспективы правового регулирования., 2005.

VII "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан", с соответствующими изменениями и дополнениями ², действующим до сих пор.

В настоящее время имеются отдельные нормативные правовые акты, регулирующие различные аспекты рассмотрения обращений граждан. Так, Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 года "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", регламентируется право граждан обращаться в суд, если его права были нарушены неправомерными действиями государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий, общественных объединений и т. д.

С принятием Конституции Российской Федерации 1993 года возникла необходимость принятия специального федерального закона, который детально регулировал бы работу с обращениями граждан и устанавливал юридические гарантии их внимательного и своевременного рассмотрения.

В целях создания единых правовых основ для подачи и рассмотрения обращений граждан 30 января 2006 года Президентом Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен проект Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", который 15 марта 2006 года был принят в первом чтении.

Несмотря на то, что на федеральном уровне пока не принят соответствующий закон об обращениях граждан, в ряде субъектов Российской Федерации такие законы действуют, например: Закон Ульяновской области от 28.10.1997 г. № 028-ЗО (ред. от 05.03.1998 г.) "О порядке рассмотрения обращений граждан на территории Ульяновской области"; Закон Республики Башкортостан от 07.04.1997 г. № 85-з (ред. от 25.07.2001 г.) "Об обращениях граждан в Республике Башкортостан" и др.

Аналогичный закон от 12 мая 2003 года "О порядке рассмотрения обращений граждан в Республике Татарстан" (далее — Закон) действует и в Татарстане ³.

Для обеспечения прав человека необходим единый, четко скоординированный государственно-правовой механизм, в качестве которого в Республике Татарстан выступает институт внесудебной защиты прав и свобод человека и гражданина, осуществляемый Президентом Республики Татарстан, Государственным Советом и Правительством Республики Татарстан, Уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан, иными органами государственной власти.

Президент Республики Татарстан в своих ежегодных посланиях Государственному Совету Республики Татарстан указывает в качестве приоритетных направлений деятельности государственных органов республики обеспечение эффективной защиты прав и свобод человека и гражданина, повышение качества жизни татарстанцев и соотношение принимаемых решений с потребностями и интересами граждан ⁴.

² См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. — 1993. № 19. Ст. 685

³ См.: Закон Республики Татарстан "О порядке рассмотрения обращений граждан в Республике Татарстан". — Казань, 2004.

⁴ См., например: Послание Президента Республики Татарстан М. Ш. Шаймиева Государственному Совету Республики Татарстан. — Казань, 2005.

Практика свидетельствует о том, что граждане достаточно активно пользуются правом на обращения. Особенно часто как к конституционному гаранту защиты прав граждан в республике они обращаются к Президенту Республики Татарстан.

Так, например, в 2005 году в адрес Президента Республики Татарстан и его Аппарата поступило 11550 письменных и устных обращений граждан, 96% из которых адресованы непосредственно Президенту ⁵.

Комплекс основных политических прав граждан Российской Федерации, включающий право участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, право на участие в референдуме, на равный доступ к государственной службе, право на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, закреплен в Конституциях Российской Федерации и Республики Татарстан.

Граждане, направляя свои обращения в государственные органы, тем самым участвуют в политической и общественной жизни республики. Так, с учетом предложений граждан по конкретным законопроектам, поступившим в 2005 году в Государственный Совет Республики Татарстан, были внесены изменения в Закон Республики Татарстан "О транспортном налоге", в Закон Республики Татарстан "О государственной гражданской службе" ⁶.

В рамках рассматриваемой темы особый интерес представляет правовой институт омбудсмена. В статье 5 Федерального закона "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" предусмотрена возможность создания института уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации. В Республике Татарстан должность Уполномоченного по правам человека учреждена Конституцией Республики Татарстан, а статус его определен Законом Республики Татарстан от 3 марта 2000 года №95 "Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан" ⁷.

В связи с имеющимися как в стране, так и в Республике Татарстан проблемами в сфере воспитания подрастающего поколения целесообразно было бы учредить в Республике Татарстан должность Уполномоченного по правам ребенка в ранге заместителя Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан.

Гарантия обеспечения судебной защиты прав и свобод граждан закреплена в статьях 46, 47 Конституции Российской Федерации и 40, 41 Конституции Республики Татарстан.

Судебная власть в Республике Татарстан осуществляется Конституционным судом Республики Татарстан, федеральными судами общей юрисдикции, Арбитражным судом Республики Татарстан и мировыми судьями.

Если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, то граждане в соответствии с частью четвертой статьи 33 Конституции Республики Татарстан вправе в соответствии с международными договорами Россий-

⁵ Текущий архив отдела писем и приема граждан Аппарата Президента Республики Татарстан.

⁶ Текущий архив приемной Государственного Совета Республики Татарстан, 2006.

⁷ См.: Ведомости Государственного Совета Татарстана. — 2000. № 3. Ст. 78.

ской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека.

Такой инстанцией, куда гражданин Российской Федерации может обжаловать решения и действия государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и т.д., нарушающих права и свободы человека и гражданина, является, в частности, Европейский суд по правам человека. Право на обращение в Европейский суд закреплено в Европейской конвенции "О защите прав человека и основных свобод", принятой Советом Европы 4 ноября 1950 года ⁸.

Таким образом, в Республике Татарстан имеется прочная правовая основа реализации конституционного права граждан на обращения. Принятие соответствующего федерального закона, учитывающего назревшие проблемы в этой области, придаст новый импульс для ее дальнейшего совершенствования.

⁸ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. №2. Ст. 163.

СЕКЦИЯ: "РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ, ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВО"

Н. М. Мухарямов,

доктор политических наук, профессор,
Казанский государственный энергетический
университет

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЕ ПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

"Представительное правление — инструмент, на котором
могут играть лишь превосходные музыканты, настолько
он труден и капризен"

Клеманс Меттерних (1773—1859)

Канцлер Австрийской империи

Одна из трех ветвей власти — законодательная — имеет одновременно несколько институциональных обозначений: парламент, легислатура, ассамблея. В этом обстоятельстве отражается множественность функциональных предназначений, куда, помимо законодательства (что также не является исключительной прерогативой ассамблей), входит представительство, наблюдение, контроль, рекрутирование элиты, артикуляция и агрегирование интересов, легитимация режима.

Принцип представительства, или представительного правления, давно и прочно вошел в структуру универсального нормативного демократического идеала и в практику функционирования современных политических систем демократического типа. Происхождение этого принципа связано с неосуществимостью прямой демократии, непосредственного народовластия в условиях сложного социума. То, что было возможным в условиях античного полиса, разумеется, не поддается реализации в масштабах нынешних суверенных политий (национальных государств).

Изобретение представительной демократии по своему значению соизмеримо с открытием системы прямого участия граждан в управлении, с открытием демократической формы правления как таковой, с открытием принципа разделения властей. Первоначально выглядевший как нарушение идеала народного самоуправления принцип представительства стал впоследствии неотъемлемой частью политического участия граждан. "Но так как все граждане сообщества, превосходящего небольшой городок, не могут лично участвовать во всех, за вычетом, разве, мелочей, общественных делах, следует, что идеальным типом совершенного правительства будет представительство", — писал Джон Стюарт Милль ¹.

Принцип политического представительства в теории и практике парламентариз-

¹ Милль Дж. Ст. Размышления о представительном правлении. — СПб., 1863. — С. 49.

ма при всей своей очевидной необходимости отмечен глубокой противоречивостью. Если в своем первоначальном виде идея демократии или идеал самоуправления не проводит разграничительной линии между теми, кто правит, и теми, кем правят, то в системе демократического представительства дело обстоит принципиально иначе. Здесь возникает проблема посредничества и соответствующих условий, на основании которых оно осуществляется. Отсюда — различие в концептуальных моделях и способах представительства от лица или от имени избирателей. Возникающая фундаментальная дилемма строится на соотношении противоположностей "отражение — делегирование".

Одна модель демократического представительства получила название "микрокосма", или атрибутивного представительства. Здесь предполагается, что избранники парламентарии должны отражать характерные черты граждан, а сама ассамблея — быть "портретом народа в миниатюре". В политической науке отмечается, что эта модель актуальна для условий фрагментированного общества, "отношений потенциально конфликтно-генных расколов — расовых, классовых, этнических, гендерных, языковых и, возможно, возрастных" ². Иногда эту модель рассматривают по аналогии с социологическим исследованием и требуемым "репрезентативным срезом" изучаемого объекта. Вариант такого пропорционального представительства ассоциируется с левой (или — лево-популистской) политической традицией, предполагающей, что интересы групп могут адекватно выражать выходцы из этих групп: женщины — женщины, рабочих — рабочие и проч. ³.

Иная модель представительства обозначается в виде отношений "доверитель — агент". В этом случае парламентарий действует "от имени и по поручению" своих избирателей, часто — проголосовавшего за него большинства жителей конкретного округа. При этом сохраняется еще одна проблема: должен ли "агент" руководствоваться собственным здравым смыслом или строго следовать наказу избирателей. Из этого вытекает различие модели доверительства и модели делегирования (депутат — "посол" своего округа).

Названные модели во многом становятся достоянием ранних этапов становления парламентаризма, а в условиях развитых партийных систем наибольшее распространения получает способ представительства на основе мандата — одобренного избирателями политического курса, сформулированного в предвыборной программе.

Все приведенные абстрактные модели демократического представительства имеют свои преимущества и уязвимые стороны, тот или иной опыт использования в конкретно-исторических обстоятельствах.

В истории российского парламентаризма, скорее, наблюдается тяготение к различным (каждый раз — исключительно специфичным) вариантам атрибутивного представительства или модели "микрокосма". Разумеется, институционально эта тенденция воплощалась в различных по природе исторических условиях, в зависимости от характера политического строя и от особенностей складывавшихся режимов. Первая Государственная дума избиралась по курриальной системе. В землевладельческой

² Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня. Мировой обзор. — М., 2002. — С. 228.

³ См.: Хейвуд Э. Политология. — М., 2005. — С. 285.

курии — один выборщик на 2 тыс. населения, в городской — на 4 тыс., в крестьянской — на 30 тыс., в рабочей — на 90 тыс. Представительство интересов аграрной демократии дало возможность легитимации революционных требований по аграрному вопросу. Регулирование социального состава депутатов лежало в основе системы Советов в СССР. Как пишет Эндрю Хейвуд в своем учебнике по политологии, в отсутствие многопартийности и реального выбора Верховный Совет в СССР "был микрокосмом советского общества (по национальной, профессиональной, половой и иной принадлежности депутатов) куда в большей степени, чем любые западные парламенты микрокосмом своих обществ" ⁴. Элементы атрибутивного или пропорционального представительства фактически лежали в основе формирования Съезда народных депутатов Союза ССР в 1989 году.

Нынешняя российская избирательная система не предполагает каких-либо институциональных оснований для реализации модели "микрокосма". С другой стороны, отказ от мажоритарного принципа при избрании Государственной Думы фактически снимает с повестки дня и такую модель, как доверительство или индивидуальное делегирование округом своего "посла" в ассамблею федерального уровня.

Следовательно, основным каналом демократического представительства в сегодняшних условиях и применительно к федеральному уровню остается мандатная модель, рассчитанная на реализацию партийных предвыборных программ.

С рассматриваемой точки зрения позиции российских партий, обладающих электоральными перспективами, образуют довольно пеструю картину притязаний на представительство социальных интересов. Партия "Единая Россия" претендует на представительство от имени большинства "объединяющего многоликую Россию, предоставляющего каждой социальной, этнической, культурной группе, каждому отдельному человеку возможность для свободной самореализации". КПРФ выступает за "конституционную власть трудящегося большинства", "обновляемое содружество людей труда", включающее рабочий класс города и деревни и значительную часть ИТР. РКРП-РПК в своих уставных целях выдвигает идею "политической власти рабочего класса (диктатуры пролетариата)", дающей "громадное расширение демократии для основной массы трудящихся". В программных положениях ЛДПР "все трудящиеся", "рабочие и служащие", "высококвалифицированные специалисты" трактуются, скорее, не как база социального представительства, а как категории, нуждающиеся в государственной поддержке. В программных положениях партии "ЯБЛОКО" акцент делается на принципах социального либерализма, предполагающего соблюдение интересов "всех без исключения граждан России", а также "социальной солидарности сильных и слабых". По-своему показательна формула, содержащаяся в основных положениях программы СПС — "распространять либеральные идеи и ценности среди всех слоев населения России, и в особенности среди тех, которые представляют собой социальную базу отечественного либерализма".

Конкретная характеристика социальной опоры и социально определенного объекта представительства в программных документах сегодняшних российских партий — это, скорее, исключение из правил. Примером здесь могут служить "Российская объе-

⁴ См.: Хейвуд Э. Политология. — М., 2005. — С. 393.

диненная промышленная партия", "Аграрная партия России", "Российская партия Труда", "Консервативная партия" ⁵.

Сказанное позволяет прийти к выводу: сегодняшняя партийная система в России неадекватна нуждам демократического представительства. Декларируемые позиции партии в нынешних условиях не позволяют актуализировать принцип мандатного представительства и ответственности за предлагаемый политический курс. Объяснение этого состояния следует искать в доминировании президентской вертикали, с одной стороны, и в недостаточности гражданской самоорганизации общества, с другой стороны. В терминах политологического анализа формирующаяся политическая система страны относится, скорее, не к представительскому, а к модернистскому типу. Представительская система предполагает решающую роль импульсов, исходящих от общества. Модернистская же система строится на иной направленности взаимодействия и обратной зависимости. По словам А.С. Панарина, этот тип означает, что "политика как система "заряжает" общество модернистскими программами развития". Это, в свою очередь, несет в себе риски политической гегемонии и манипуляции ⁶.

Таким образом, перспективы развития российского парламентаризма связаны не только с реализацией законодательных функций соответствующей ветви власти, но и с актуализацией ее представительных функций.

Р. А. Ратникова,

заместитель Председателя Государственного
Совета Республики Татарстан

МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА И РАЙОННАЯ ПЕЧАТЬ

Одной из масштабных и сложнейших реформ в России сегодня является реформа местного самоуправления, характеризующаяся уходом государства от исполнения избыточных полномочий и передачей их на исполнение самим гражданам или их представителям. Речь идет о создании нового уровня публичной власти в стране.

Осуществлению преобразований предшествовали значительные изменения в федеральном и региональных законодательствах, был вовлечен мощный организационный ресурс для реализации реформы, однако наиболее сложные изменения должны произойти в сознании россиян. Одним из проявлений этой проблемы является определение роли и места районной печати как социального института в условиях муниципальной реформы.

Прежде всего, массмедиа принимали и принимают активное участие в процессе институализации муниципалитетов через освещение данного процесса. Сложность реформы местного самоуправления требует от журналистов специальных знаний,

⁵ См.: Политические партии — избирательные объединения накануне выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва. Справочник. — М., 2003.

⁶ См.: Панарин А. С. Политология. — М., 2004. — С. 120.

глубокого постижения ее сути, а значит, ставит перед государственными и муниципальными властями задачу подготовки специального журналистского пула. От журналистов всех средств массовой информации, а от журналистов районных газет в особенности, требуется не только квалифицированное изложение проблем реформы для своей аудитории, но и заинтересованное, убедительное ее освещение с тем, чтобы вовлечь в процесс становления местного самоуправления граждан.

Между тем сама муниципальная реформа коренным образом изменила статус районной прессы, осложнив решение этих задач. Это связано с тем, что Федеральный закон от 06.10.03 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к полномочиям муниципалитетов отнес лишь "учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов". Другими словами, районная власть потеряла право учреждать свои полноценные средства массовой информации, будь то печатные или электронные. За ней оставлено лишь право издавать официальные бюллетени или "Вестники".

Итак, в Республике Татарстан к 1 января 2006 года, то есть к дате вступления в полную силу закона 131-ФЗ "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации", существовало 57 редакций, издающих 86 районных и городских газет общим среднеразовым тиражом 269 тысяч экземпляров. Учредителями данных газет долгие годы являлись районные советы народных депутатов и местные администрации, которые в Татарстане, в отличие от ряда других субъектов Российской Федерации, были органами государственной власти. Таким образом, поскольку учредителями районной печати являлись органы государственной власти, не совсем точно будет называть ее муниципальной печатью. 31 декабря 2005 года органы государственной власти на уровне районов были расформированы. Власть на местах перешла к избранным народом 16 октября 2005 года представительным и сформированным затем исполнительным органам муниципальной власти. Встал вопрос: как быть с районными, городскими газетами, которые остались без учредителей? Согласно закону РФ "О средствах массовой информации" их учредителями могли стать коллективы редакций, а также упраздняемые учредители могли принять решение о передаче своих прав третьим лицам, или же газеты могли прекратить свое существование.

Редакции районных, городских газет не изъявили желания выступить учредителями районных газет. Это можно объяснить экономическими проблемами редакций, ни одна из которых не является рентабельной, а также организационными, психологическими и т. д. мотивами. Муниципальные органы проявили интерес к тому, чтобы "принять эстафету" и стать учредителями существующих районных газет, однако, как было сказано выше, законом им не было дано такого права. О том, чтобы ликвидировать районную печать или бросить ее на произвол судьбы (судя по материалам прессы, такое в некоторых регионах имело место), в Татарстане не было речи. Государственные и муниципальные власти, сами редакции были едины во мнении: районные СМИ необходимо сохранить. Как это сделать наиболее эффективно, на законных основаниях?

Достаточно вспомнить, что в выступлениях Президента Татарстана М. Шаймиева неоднократно звучали пожелания найти механизмы создания условий, позволяющих сделать районную, городскую прессу более независимой от учредителей в лице

местных администраций и более самостоятельной в проведении редакционной политики. Это диктовалось в том числе хроническим недофинансированием местными бюджетами значительной части районной прессы, что держало эти издания в жесткой зависимости от местной администрации.

Решение было найдено: с 1 января 2006 года учредителем районных, городских газет в Республике Татарстан выступило Агентство Республики Татарстан по массовой коммуникации "Татмедиа". Передача учредительства осуществилась на базе решений ликвидирующихся на уровне района государственных органов власти, соответствующего Указа Президента РТ, постановления Кабинета Министров РТ. Это решение было положительно воспринято в среде районных журналистов. На него дал положительную оценку Союз журналистов России в лице его Генерального секретаря Игоря Яковенко. "В Татарстане государственная структура "Татмедиа", — сказал он, — взяла под свою опеку городские и районные газеты. Понимая, что на местном уровне содержать современный менеджмент, службу рекламы, распространения, продвижения невозможно, они вынесли эти функции и объединили основные возможности, в том числе финансовые, в Казани, оставив на местах только творческий процесс. Видимо, это разумно, пока такой подход дает неплохие результаты".

Заметим, что подобным путем — перевода районных, городских газет под крыло республиканской или областной власти, пошел ряд субъектов Российской Федерации — Московская область, Ульяновская область, Республика Башкортостан и др. Положительные стороны перерегистрации районных печатных СМИ под учредительство соответствующего органа субъекта Федерации таковы.

Во-первых, решается главный вопрос — сохранения местной прессы в условиях правовой неопределенности.

Во-вторых, местная пресса получает большую свободу, освобождаясь от опеки местной власти.

В-третьих, более просвещенный в вопросах массмедиа учредитель (в Татарстане — в лице "Татмедиа", в других субъектах РФ — в лице министерств, комитетов, департаментов по СМИ) более профессионально, чем местные администрации, решает вопросы организационно-правового статуса изданий, оформления их учредительных документов, газетного менеджмента и рекламы.

В-четвертых, появляется возможность обоснованного финансирования редакций, которые не являются самокупаемыми в отсутствие обустроенного рынка СМИ.

Однако это решение имеет и некоторые негативные стороны.

Прежде всего, произошла значительная концентрация средств массовой информации (86 районных, городских газет!) в руках государственного учреждения, причем — единственного.

Далее, без своих средств массовой информации остались только что созданные муниципалитеты, которым необходимо продвигать в массы идеи муниципальной реформы, поднимать инициативу и активность граждан в решении вопросов местного значения.

К тому же законодатели и политики оставили без внимания проблему проведения муниципальных выборов на территории республики, и страны в целом. Если у органов местного самоуправления к началу объявления следующих выборов (даже на

отдельных участках) не окажется своих газет, которые, согласно законам, для успешного проведения выборной кампании "обязаны предоставлять печатную площадь для размещения агитационных материалов", следовательно, не будет предоставлена трибуна для проведения выборной кампании. А это будет нарушением конституционного принципа равенства пассивных прав избирателей, а также ограничением субъективного права граждан на проведение предвыборной агитации.

Значительной проблемой стало и то, что новая муниципальная власть и печатные СМИ должны заново и на договорных началах выстроить свои взаимоотношения, что требует больших и продолжительных усилий.

Дело осложнялось тем, что в период своего становления муниципалитеты принимали значительное количество муниципальных актов. Закон предписывает обязательную публикацию их проектов для обсуждения гражданами, а затем и публикацию самих принятых документов (таких как уставы поселений, городских округов, муниципальных районов, материалы предвыборной агитации, объявление конкурсов на замещение муниципальных должностей и т.п.). Районные газеты, относясь к данной задаче как социально значимой, безусловно, публиковали эти документы. Однако эта информация, занявшая в итоге значительную часть газетных полос и даже целых номеров, интересна далеко не всем читателям. Отсюда часть потенциальных подписчиков отказывается от подписки, аудитория печатных СМИ может уменьшиться, что и произошло с рядом газет.

Главы муниципальных районов, вынужденные принять решение о передаче районных газет под учредительство "Татмедиа", непросто пережили это продиктованное законом лишение районной власти самой близкой к народу прессы. Без "своих" газет оказались такие крупные города, как Казань, Набережные Челны, Зеленодольск, Бугульма и др. Часть из них и поныне высказывает желание создать в районах новые газеты, выступить их учредителями органам местного самоуправления.

На последнем обстоятельстве, которое является весьма серьезным, необходимо сделать особый акцент. В связи с законодательными инициативами регионов в 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления" были внесены изменения (199-ФЗ от 31 декабря 2005 года). Была уточнена компетенция органов местного самоуправления: так, теперь к полномочиям органов МСУ отнесено "учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации". Можно ли это понимать и толковать как возможность учреждения полноценного печатного средства массовой информации?

Закон РСФСР "О средствах массовой информации" от 27.12.1991 года в статье 7 "Учредитель" устанавливает, кто может быть учредителем (соучредителем) средства массовой информации: гражданин, объединение граждан, предприятие, учреждение, организация, государственный орган. Как видим, здесь нет упоминания об органах местного самоуправления.

Можно предположить, что ситуация в сфере районной печати будет развиваться

следующим образом. Муниципалитеты продолжают поиски путей по усилению влияния на районные газеты в новых социально-политических и социально-экономических условиях. Часть муниципалитетов сохранили значительное влияние на районную газету, проведя редакторов газет в представительные органы. Агентство "Татмедиа" гарантирует, что будет согласовывать с муниципальными властями назначение и освобождение от обязанностей главных редакторов. Не исключено, что муниципалитеты предпримут усилия по возвращению "своих" газет или созданию новых, полноценных печатных органов. Если объяснить отсутствие органов местного самоуправления в перечне возможных учредителей (ст. 7 закона РСФСР "О средствах массовой информации) отсутствием в России в начале 90-х годов муниципалитетов как влиятельных публичных органов власти, то было бы возможным обращение органов местного самоуправления в Росохранкультуры по поводу регистрации СМИ. Но это не будет достаточным для реализации права на учредительство, предупреждают юристы Института проблем информационного права¹. Есть еще один путь восстановления права на учредительство: обжалование в суде законности отказа в регистрации СМИ. Однако главы районов в условиях переходного периода, когда еще не решено множество судьбоносных проблем, вряд ли пойдут на это.

Муниципальные районы (городские округа) могут предпринять попытки создания полноценных общественно-политических газет под учредительством третьих лиц — но тогда они теряют возможность финансирования затрат на издание газеты из бюджета муниципалитета.

Вернемся теперь к уточненному полномочию муниципалитетов, согласно которому они все же могут учреждать печатный орган, правда, не отвечающий в полном смысле понятию "средство массовой информации". Это могут быть "Вестники" для публикации муниципальных актов и обсуждения некоторых вопросов муниципалитетов. Скорее всего, Агентство "Татмедиа" предложит муниципальным властям услуги по изданию муниципальных "Вестников" на базе имеющихся редакций. Возможны варианты создания этих новых изданий: подписка на районную газету по двум почтовым индексам — с приложением в виде "Вестника" для политически активных читателей, юридических лиц и подписка на районную газету без приложения. "Вестники" муниципалитеты могут начать издавать и самостоятельно, например, силами пресс-центров, обеспечивая доступ к ним в органах МСУ, школах, библиотеках, предприятиях ЖКХ и т.д.

Некоторые возможности муниципалитетам предоставляет и принятое изменение в закон: органы местного самоуправления могут также выступать соучредителями межмуниципальных печатных СМИ (часть 3 статьи 68 199-ФЗ от 31.12.2005). Вполне возможно, что созданием своего печатного органа займется Совет муниципальных образований Республики Татарстан, учрежденный на I съезде муниципальных образований 22 марта 2006 года.

В качестве субъектов законодательной инициативы органы местного самоуправления в Татарстане могут предпринять попытки внести изменения в законодатель-

¹ См.: Правовые аспекты деятельности муниципальных СМИ: второе приближение // Законодательство и практика массмедиа. 2006, февраль. — С. 5.

ство в целях предоставления им права учреждать полноценные средства массовой информации.

В целом же можно сделать вывод о том, что опыт Татарстана по сохранению районной прессы в настоящих условиях является поучительным, хотя и отвечающим требованиям переходного периода. Однако ситуацию взаимодействия местной прессы и института самоуправления нельзя считать стабильной. Впереди динамические процессы как в нормотворчестве, так и в организационных действиях сторон — учредителей, редакций, муниципалитетов, которые будут протекать в переходный период, объявленный законом до 2008 года.

А. С. Макарычев,

доктор исторических наук, профессор,
Нижегородский лингвистический университет

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО, УЧАСТИЕ, ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: ПРОБЛЕМАТИЗАЦИЯ КОНЦЕПТОВ

Политическое представительство в целом и его парламентский вариант в частности — казалось бы, незыблемые основы демократического устройства. Но их очевидность в теории политической мысли неоднократно ставилась под сомнение.

Например, французский философ Ален Бадью сожалел по поводу того, что в 20 веке политика "совершенно отказалась от своего собственного статуса и сведена к прагматической защите либерально-парламентского режима"¹. В этих словах мы видим смутное ощущение того, что каким-то образом меняется качество политики, и это делает её менее аутентичной.

Майкл Хардт и Антонио Негри дают свою версию той же тенденции: согласно либеральной традиции публичное концептуально отлично от частного тем, что является естественной средой, "местом", базой политики. Нынешний дефицит "политического", ощущаемый во всех демократических странах, связан с тем, что публичное пространство имеет тенденцию к свёртыванию, к фрагментации на изолированные друг от друга сектора, или даже к "приватизации". Любое пространство становится чьим-то, принадлежащим отдельной социальной, культурной или этнической группе; следовательно, все меньше простора остается для публичной политики, где происходит коммуникация и социализация индивидов².

Именно на фоне этой рефлексии и оформляются критические подходы, которые я разобью на пять основных аргументов.

Первый аргумент базируется на концептуальном противоречии между структурой (парламентской демократией) и агентом (лицом, принимающим решения). Структура уступает агенту по своей эффективности, в силу чего принятие политических решений — это атрибут исключительно агентов.

¹ Бадью А. Манифест философии. — СПб, 2003. — С. 34.

² Hardt M., Negri A. Empire — Cambridge, London — 2000. — P. 188.

Такая позиция изначально была сформулирована на правом, консервативном фланге политического спектра Карлом Шмиттом, для которого политическое решение — акт индивидуальный, эксклюзивный, а поэтому свойственный лишь суверену. "Изначальной формой закона", согласно этой логике, является операция исключения: приостановка права может быть необходима в кризисных ситуациях во имя сохранения этого права. Определяя политику как сферу "конститутивных исключений", итальянский мыслитель Джорджио Агамбен продолжил традицию противопоставления агента и структуры³.

Мыслители же на левом фланге расширили возможный состав политических агентов: каждый из нас может сыграть роль суверена. Так, для Жака Деррида "решение связывает и разом отделяет разум и безумие; его надо понимать и как изначальный акт порядка, воления, декрета, и как разрыв, цензуру, отделение, размежевание"⁴. Славой Жижек определяет политику как готовность (любого) человека к полному самопожертвованию и способность изменить само понимание "символического порядка", то есть того, что "стратегически возможно в рамках определенной исторической ситуации". Политический акт — тот, который авторизуется самим политическим агентом, без внешних обоснований (то есть он не является естественным результатом предыдущего ряда событий). Ссылки на "абстрактное право", игнорирующие реальную расстановку сил, — это признак "политической беспомощности"⁵.

Второй аргумент, сформулированный Антонио Грамши и Эрнесто Лаклау, состоит в том, что любое представительство неизбежно содержит в себе отношения гегемонии. Гегемония определяется при этом через категорию "общего эквивалента". Политические структуры базируются на серии (наборе) отдельных элементов (социальных групп), которые Э. Лаклау называет "цепями эквивалентностей". Чем шире по своему составу "цепь эквивалентностей", тем в большей степени ощущается необходимость в объединяющем их центре как своего рода "общем эквиваленте"⁶. Но этот "общий эквивалент" либо: а) внутренне пуст и бессодержателен, либо б) представляет собой какую-то одну из частных групп, которая совершила операцию гегемонии. В интересующем нас контексте таким "общим эквивалентом" может быть, скажем, партия, борющаяся за место в парламенте, если она базируется на активности какой-то одной социальной группы — например, Партия пенсионеров, "Автомобильная Россия", "Женщины России", Партия любителей пива и пр. Другими словами, методологический совет Э.Лаклау таков: за любой формой "общности" ищите частность, которая предстает выразительницей "общих" интересов⁷.

При демократии власть — это "пустое место", причем эта "пустота" институцио-

³ Giorgio Agamben. *Homo Sacer. Sovereign Power and Bare Life*. — Stanford University Press, 1998. — P. 26.

⁴ Жак Деррида. *Письмо и различие*. — СПб., 2000. — С. 52.

⁵ Slavoj Žižek. *Organs without Bodies. On Deleuze and Consequences*. — New York — London, 2004. — P. 36.

⁶ Ernesto Laclau. *Constructing Universality*, in: *Contingency, Hegemony, Universality. Contemporary Dialogues on the Left*. — London — New York, 2000. — P. 303.

⁷ Ernesto Laclau. *Ethics, Normativity and the Heteronomy of Law*, *Political Theory Daily Review*, <http://www.politicaltheory.info/essays/laclau.htm>

нализирована в виде регулярно объявляемых вакансий (выборы). Ни один из социальных агентов не имеет "естественного права" на это место (в отличие от монархии). Если есть "пустое место" — значит, неминуема борьба за него, за которой стоит столкновение различных традиций и ценностей. Суть политики — в движении от частных к общностям, которое достижимо только при помощи операции представительства. Соответственно, представительство всегда содержит в себе зерна гегемонии. Возможность гегемонии основана на способности одной группы представить свои интересы как эквивалентные интересам большинства. Отождествление части с целым (универсальным) и "есть элементарный жест политизации". Политика — "это момент, когда частное требование не является всего лишь частью обсуждения интересов, а нацелено на нечто большее, то есть начинает функционировать как метафорическое сгущение ... всего социального пространства".

Таким образом, в политике нет места частностям, то есть отдельным группам, выдвигающим индивидуальные требования. Частности легко устраняются с политической сцены с помощью удовлетворения их требований.

Сам феномен представительства никогда не может быть механистическим, "прозрачным". У представителей всегда будет больше интересов и полномочий, чем те, которыми их наделили представляемые. В этом месте рассуждения Э. Лаклау начинают совпадать с концепцией С. Жижека: речь идет о неизбежности (причём в рамках любого режима) появления фигуры "Мастера", то есть субъекта, способного на политические действия, в том числе и на те, которые основаны не столько на разуме, сколько на интуиции или воле. Акт Мастера, сопровождающий любую операцию универсализации, лежит в основе любой социальной связи.

Именно в свете сказанного становится более понятным тезис Мишеля Фуко о "неплодотворности" теоретического противопоставления государства и гражданского общества"⁸. Другими словами, гражданское общество может сформироваться и функционировать только в результате политических по своей природе усилий, уходящих своими корнями к политической элите.

Третий аргумент концептуально исходит из того, что парламентаризм — это "представительство непредставляемого". Представительство невозможно (поскольку "общество" — это скорее эпистемологическая, а не онтологическая категория), но необходимо с управленческой точки зрения.

Любое представительство, следовательно, содержит в себе искажения, поскольку оно предполагает исключения: нет политики без политических границ. Есть внутренние границы (кто голосует, чьи голоса засчитываются, каков "порог участия" и пр.) и внешние границы (парламентская демократия не универсализируется, более того, в ряде случаев она может спровоцировать приход к власти экстремистов⁹).

Четвёртый аргумент обращает внимание на то, что парламентская демократия не расширяет возможность политического выбора. Приведем в качестве примера Славоя Жижека: многопартийная система создает лишь "видимость выбора, которого по

⁸ Мишель Фуко. Интеллектуалы и власть. — Москва, 2005. — С. 275.

⁹ Slavoj Žižek. Iraq's False Promises. — Foreign Policy, January — February. — 2004.

существу нет... Этот смехотворный выбор между различными наклейками только подчёркивает бессмысленность альтернативы... Не с той ли самой свободой выбора мы имеем дело, когда поздно вечером выбираем между телевизионными ток-шоу? Или в ситуации с содовой: выбирать "Коку" или "Пепси"? Этот предельный случай ложного участия является подходящей метафорой для описания участия индивидов в нашем "постмодерном" политическом процессе" ¹⁰. "Неполитические партии" (то есть лишённые своей идентичности и идеологии) в "постполитическую эпоху" продолжают известный смысловой ряд С. Жижека "кофе без кофеина, сливки без жира, пиво без алкоголя, война без потерь".

Пятый аргумент можно сформулировать на языке французского философа Жана Бодрийера, который указывает на то обстоятельство, что в любом обществе есть слои, которые "избегают репрезентации", то есть находятся вне системы представительства. Проявляться это может двояко:

в уличных протестах (например, против реформ), бунтах и активности радикальных движений (скажем, во Франции в 2005—2006 гг.). К примеру, С. Жижек спрашивает: "Почему нельзя ... при определенных обстоятельствах поставить под сомнение законность результата формальной демократической процедуры?" ¹¹. Именно эта логика, вероятно, лежит в основе как "оранжевых революций", так и других внепарламентских вспышек политической активности;

в "скрытом, завуалированном сопротивлении репрезентации" в исполнении "молчаливого большинства", которое, в категориях Ж. Бодрийера, не является ни проводником социального, ни проводником политического". Речь идёт о массах, которые принципиально не хотят быть представленными ¹².

Таким образом, объектом критики в различных вариантах политической теории, бегло рассмотренных выше, становятся слабый парламентаризм, ложное участие и гегемонистское представительство. Из этой триады теоретически важнее ее последнее звено: любая форма представительства неизбежно гегемонична, и появление доминирующего субъекта ("Мастера", по С. Жижеку) — результат любого политического режима. Эти гипотезы, таким образом, с логической точки зрения нельзя воспринимать исключительно в рамках критики либерализма. Более того, "право-левые" линии водораздела здесь показывают свою условность: Э. Лаклау, яркий представитель "новых левых" и "неомарксистов", фактически разделяет один из ключевых либеральных тезисов о том, что политика начинается с представительства (другими словами — в политике не может быть одиночек, все политические субъекты непременно должны кого-то представлять).

Критические теории чрезвычайно важны с исследовательской точки зрения, поскольку именно они помогают сформулировать ключевые для политологии вопросы: что такое политика — это следование "правилам игры" или способность выйти за их рамки? Каково соотношение между структурами и агентами? Наконец, не приве-

¹⁰ Славой Жижек. Почему мы все любим ненавидеть Хайдегера? http://www.ruthenia.ru/logos/kofir/2002/2001_06.htm

¹¹ Славой Жижек. Война в Ираке: В чём заключается подлинная опасность? — // Логос, 2003, № 1.

¹² Жан Бодрийер. Пароли. От фрагмента к фрагменту. — Екатеринбург: 2006. — С. 120—121.

дѣт ли расширение масштабов "молчаливого большинства" к пересмотру основ демократической политики, уходящей своими корнями в "общественный договор"? Именно вокруг этих вопросов и формируется проблемное поле современной политической теории.

Ф. Г. Зиятдинова,

депутат Государственного Совета Республики

Татарстан, доктор социологических наук, профессор

СОЦИАЛЬНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ И КАЧЕСТВО ПАРЛАМЕНТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК ОБЪЕКТ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

Парламентаризм — особый элемент системы политического руководства, обладающий такими качественными характеристиками, как представительность, главенство закона, относительная самостоятельность парламента, разделение и сбалансированность полномочий всех ветвей власти с наличием системы взаимных сдержек и противовесов, достаточно высокий уровень законодательной компетенции, способность реально обеспечить права и свободы граждан. Исходя из этого определения, признаваемого большинством специалистов, можно считать правомерной и точку зрения о незавершенности процесса формирования парламентаризма в России, а также об его специфике.

Специфичность российского парламентаризма зародилась как раз столетие назад и все эти годы характеризуется тем, что парламент никогда не занимал приоритетного положения в системе государственной власти. В начале XX века монархом Николаем II в России была заложена институциональная конструкция, в которой власть делилась не на три (как в европейских парламентских государствах), а на четыре ветви, ибо глава государства занимает более высокое положение над исполнительной, законодательной и судебной ветвями власти.

Нельзя не учитывать того, что простое наличие представительного и законодательного органа еще не означает утверждения парламентаризма как особого социального и политического института в структуре социального управления. На это обстоятельство, как правило, обращают внимание оппоненты ныне действующей Конституции, отмечая несбалансированное деление власти. Действительно, прежняя Конституция 1978 года признавала за законодательным органом власти право решения практически всех вопросов, относящихся к ведению Российской Федерации, включая распорядительные, контрольные функции, парламентский контроль. Если помнить, что этот законодательный орган функционировал при однопартийной системе, контролировавшей все в стране, то становится ясной необязательность президентско-парламентской формы правления, которую мы имеем сейчас. Более того, можно с уверенностью говорить о том, что трансформационные процессы, переживаемые современной Россией, в условиях парламентской республики принесли бы обществу еще более ощутимые негативные социальные последствия.

Российский парламент формируется в противоречивых, сложных, разновекторно

развивающихся кризисных условиях. Социальная эффективность его деятельности абсолютным большинством граждан оценивается невысоко. Проблемность ситуации состоит в том, что становится очевидным разрыв между законодательством о парламентской деятельности и крайне противоречивым осуществлением провозглашенных принципов и норм на практике. По данным ВЦИОМ, лишь 10—15 % граждан положительно оценивают деятельность российского парламента и считают, что ему следовало бы предоставить больше прав и полномочий, усилить контрольные функции, а две трети населения полагают, что большинство парламентариев не волнуют заботы об интересах государства и абсолютного большинства населения¹. В то же время люди понимают, что становлению парламентаризма мешают соперничество между различными ветвями власти и элитными группами, неразвитость политических партий и движений, доминирование в самой Государственной Думе политических функций над законодательными.

Анализ социальной эффективности, качества парламентской деятельности со всей остротой выдвигает на первый план основную функцию парламента — представительную, призванную выражать волю народа, — основы государственной власти, как зафиксировано в Конституции Российской Федерации. Смысл этой функции — отражать, защищать, агрегировать волю всего народа, всех составляющих его социальных слоев и групп населения. Если парламента не является социумом в миниатюре, он не будет восприниматься общественным мнением как уполномоченный людьми орган государственной власти, адекватно представляющий и отстаивающий их потребности, устремления и интересы.

Отвечает ли этим конституционным положениям современный российский парламента? Стал ли он самым доступным для народа социальным институтом реализации его представительных полномочий?

Ответ на этот вопрос дает создание Общественной палаты Российской Федерации, на которую практически и возложены эти функции. Представляется целесообразным с этих позиций проанализировать качественный состав того самого особого социального слоя избираемых народом или назначенных по особой процедуре должностных лиц с точки зрения их корпоративных интересов и запросов, образа жизни и менталитета, профессиональной компетентности и уровня нравственности.

Не случайно в среде специалистов мирно уживаются две полярно противоположные точки зрения о современной политической системе России. "Ее можно использовать как эффективный инструмент достижения целей конкурентоспособности страны, укрепления позиции государства в мире, но также существующая политическая система может стать инструментом достижения любых других узкогрупповых и партикулярных целей, представляющих интересы бизнеса и бюрократии",² — подчеркивает О. Гаман-Голутвина, профессор Российской академии государственной службы при Президенте РФ.

¹ См: Политическая социология. М., 2002. С. 353.

² <http://www.apn-nn.ru/>

Результаты социологического мониторинга Института социально-политических исследований РАН, осуществляемого с 1992 года, и на которые мы будем дальше ссылаться, подтверждают, что в настоящее время степень включенности граждан в политическую жизнь определяется их социально-политической отчужденностью от нее. Всего 5% опрошенных согласны с мнением, что "власти заботятся о жизни простых людей", корреспондируется с этим индикатором мнение 80% считающих, что "людям у власти нет никакого дела до простых людей"³. При этом настораживает рост на 30% за последние десять лет числа граждан, убежденных в своей неспособности влиять на политические процессы в стране, ибо их мнение никем не учитывается. Есть основания говорить о кризисе демократических институтов управления, если трое из четверых граждан России чувствуют себя абсолютно отчужденными от ее политической жизни.

Преломляя парламентскую деятельность через призму взаимоотношений центр-регионы, приходится признать негативные результаты невнимательного отношения к проблемам российских регионов. Всего 9% опрошенных граждан считают, что "центр проводит политику в интересах регионов", в то время как 58% уверены в том, что "главное для центральной власти в Москве — решить свои проблемы за счет областей и республик России". Невольно задаешься вопросом: а можно ли рассчитывать на другие результаты общественного мнения, если менее 5% законодательных инициатив региональных представительных органов власти оказываются как-то учтенными депутатами Государственной думы РФ?

Социологи вынуждены реанимировать такое, казалось бы, давно забытое определение как "антагонистический". Введенный в инструментарий мониторинга индикатор наличия в обществе социальных противоречий свидетельствует о превращении России "в страну разительных социальных контрастов, растущих антагонистических отношений и противоречий". С таким сложно воспринимаемым выводом приходится, видимо, согласиться, ибо 72% населения убеждены в том, что в российском обществе значительны противоречия и неприязнь между бедными и богатыми, 63% считают, что такие отношения присутствуют между низшими и высшими классами, 62% — между народом и властью. Если в сознании общества понятия "богатство", "высший класс", "власть" — практически однозначны и значения этих трех индикаторов оторваны от остальных почти на 20 процентных пунктов, "в массовом сознании россиян утверждается мнение, что в России создано и функционирует государство богатых и для богатых".

Диалектика отношений общества и государства предусматривает создание последним оптимальных условий для реализации фундаментальных жизненных интересов граждан. Работу парламента как связующего звена между обществом и государством можно признать эффективной лишь в том случае, если он успешно решает проблему оптимальной защиты интересов государства и оптимальной защиты инте-

³ См: Левашов В. К. Гражданское общество и демократическое государство в России // Социс. 2006. № 1. С. 13.

ресов населения. Законодательный процесс, парламентская деятельность оцениваются не как самоценность, а как качественный результат этой деятельности. Во всем мире социальная эффективность парламентариев определяется тем, насколько их деятельность не ущемляет интересы населения и обеспечивает нормальные условия реализации его нужд и потребностей.

Анализ сложившегося мнения выявляет негативный характер оценки этой деятельности. По мнению 74% участников мониторинга, государство хуже всего выполняет обязанности по обеспечению достойной жизни граждан. Следом идут такие направления, как охрана природы и использование ресурсов (62%), охрана прав и свобод граждан (56%), развитие науки и образования (46%). Кстати, лишь 8% людей считают, что государство "хорошо" выполняет обязанности по развитию науки, культуры, образования, треть населения дает оценку — "удовлетворительно", 46% оценили эту работу как "плохую" и 14% затруднились ответить.

Как видим, можно считать небеспроблемной заявленную стратегическую цель движения нашего общества к экономике знаний, тем более при активно осуществляемом курсе на коммерциализацию образовательного пространства страны.

В то же время более позитивно за последние годы люди стали оценивать меры по укреплению обороны страны, обеспечению мира и поддержанию мирового порядка, сотрудничеству и укреплению международных связей.

Несмотря на то, что численность групп "бедных" и "нищих" в составе населения имеет тенденцию к уменьшению (сейчас их соответственно 29% и 9%), а численность групп "обеспеченных" и "ограниченных в средствах" — растет, зафиксировано, что в 2005 году приращения денежных доходов у всех групп населения, за исключением 2% "богатых", не произошло. Это, конечно, не означает, что нет никаких позитивных изменений. Специалисты отмечают, что тенденция развития социально-политической ситуации в стране преодолела форму "спада" и приняла форму большей устойчивости ("плато"), хотя еще и не вышла из кризисной зоны развития.

Фундаментальной причиной неудовлетворенности россиян сложившейся социально-политической ситуацией являются дороговизна и низкий уровень жизни. Это подтверждают и депутатская деятельность членов региональных парламентов по приему избирателей, анализ характера обращения людей.

Таким образом, социальные измерения общественного мнения и настроения, анализ и обобщение информации способствуют применению в парламентской деятельности научно обоснованных методов настроек и отладок системы эффективных управленческих решений, разработке ожидаемых социумом законодательных актов. Это, в свою очередь, существенно улучшит социальную эффективность и качество самой парламентской деятельности, благодарным эхом отзовется в среде избирателей и будет способствовать профессиональному государственному управлению на новом этапе развития страны.

А. Н. Дементьев,

заместитель начальника отдела

Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

Федерального Собрания Российской Федерации,

кандидат юридических наук

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ И РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

Начало работы Первой Государственной думы — 27 апреля 1906 года — принято считать датой, с которой связывается становление парламентаризма в России.

Государственная дума как институт представительной власти в монархической императорской России просуществовала всего 12 лет. Сравнивая этот срок с периодом деятельности современной новой Государственной Думы, которую многие исследователи и парламентарии считают продолжательницей традиций прежней Государственной Думы, мы можем, несомненно, констатировать, что 2006 год может быть взят для сравнения их деятельности. Современная Государственная Дума существует в составе двухпалатного российского парламента, так же как и I — IV Государственные думы, немногим более 12 лет.

В остальном, наверное, проведение исторических аналогий возможно только в деталях и с многочисленными оговорками. Одно из главных отличий современной Государственной Думы от ее исторической прародительницы состоит в том, что ее формирование проходило вместе с изменением социально-экономических и конституционных основ организации и деятельности всей системы публичной власти в России. Каждые новые выборы в Государственную Думу рассматривались идеологами становления новой демократической власти в России как способ ускоренного формирования многопартийной системы. Многие же другие цели деятельности парламента были либо принесены в жертву ей, либо о них попросту забыли.

В современной России существует несколько взаимоисключающих точек зрения. Первая состоит в том, что современная Государственная Дума есть прямое продолжение традиций парламентаризма, заложенных в начале 20 века Государственной думой, учрежденной в 1905 году Николаем II. Вторая состоит в том, что современная Государственная дума только в своем названии хранит традиции Государственной думы начала 20 века, в остальном же никаких аналогий проведено быть не может: ни по полномочиям, ни по порядку формирования, ни по механизму взаимодействия в системе государственной власти. В то же время многие сторонники последнего утверждения убеждены в том, что современная Государственная Дума не является продолжением существовавших в 1990—1993 годах в России представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В связи с этим стоит обратить внимание на существующую устойчивую традицию, сложившуюся в однопартийный советский период: традицию перенесения способов формирования, организации и деятельности центрального представительного органа власти на "нижестоящие" представительные региональные и местные органы. Эта традиция "копирования" намного сильнее конституционных принципов и деклараций, устанавливающих систему организации уровней публичной власти: ор-

ганов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. О том, что такая традиция особенно устойчива в системе исполнительной власти, говорит, например, факт "немедленной" реорганизации администраций и правительств во многих субъектах Российской Федерации после реорганизации федеральной исполнительной власти в 2002 году по трехзвенному типу: министерство — агентство — служба. При внимательном анализе можно обнаружить, что в большинстве случаев на региональном уровне такие преобразования не имели под собой ни функциональных, ни управленческих целей. А органы представительной власти, как более "инерционные" по своей природе, претерпевают реформирование от выборов до выборов.

Попытки формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на партийной основе приводят к неестественной ситуации. Во многих из них формируются фракции в составе 1—2 человек. Думается, что вряд ли при таком числе вообще можно говорить о партийной фракции, не говоря уже об эффективности избранного пути формирования многопартийной системы. Если такие оценки некорректно распространять на федеральный уровень, то уж на региональном уровне они вполне приемлемы. Вопрос о численности партийных фракций напрямую связан с числом депутатов в представительных органах и складывающимися условиями (прежде всего, экономическими) для формирования реально действующей многопартийной (или двухпартийной) системы. В Российской Федерации "стоимость" депутатского места регионального парламента различается на несколько порядков. Достаточно привести для сравнения город Москву, Республику Татарстан и Корякский автономный округ. Здесь численность избирателей, приходящихся на один депутатский округ, различается более чем на два порядка. Если такие различия могут быть законодательно устранены, в том числе и путем принятия ограничений на федеральном уровне, то изменить экономические условия, которые бы быстро (за 2—3 года) позволили создать базу для формирования реальной многопартийности в России, вряд ли удастся.

В этом состоит принципиальное различие исторических условий формирования первой Государственной думы от условий выборов в современную Государственную Думу и представительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Фракции в I—IV дореволюционных Государственных думах, так или иначе, отражали сложившуюся экономическую дифференциацию общества, в котором были представлены интересы довольно многочисленных экономически влиятельных групп. К числу этих групп правомерно отнести и такую многочисленную группу населения, как "интеллигенция", которая обладала достаточной для экономически независимого существования собственностью и которую в современной интерпретации можно рассматривать как средний класс. К моменту подписания документов о выборах в Государственную думу в 1905—1906 гг. в России сформировалась многочисленная плеяда земских деятелей и деятелей городского самоуправления. Не случайно в числе депутатов Государственных дум I—IV созывов было много известных земцев и деятелей городского самоуправления. Достаточно вспомнить, что председателями Государственной думы являлись известные земские деятели Сергей Андреевич Муромцев, Федор Александрович Головин, Александр Иванович Гучков.

Кстати, если говорить о численности депутатов земских собраний и городских дум, то их число было существенно больше (даже после проведения реформы Александра III в 1890 году), чем нынешнее число депутатов в представительных органах местного самоуправления.

В 1990—1993 годах решающее влияние в становлении реально действующих представительных органов государственной власти и местного самоуправления оказала интеллигенция (инженеры, военные, преподаватели вузов, учителя, врачи). Именно о них в то время можно было говорить как о многочисленном "среднем классе", который пытался сформировать приемлемое для населения социально-экономическое направление реформ. В настоящее время подобного среднего класса или группы в России не существует. Более того, до сих пор остается проблематичной возможность формирования подобной группы, которая бы следовала не только прагматичным целям, но и несла в себе хотя бы минимальную долю альтруизма.

Сложившиеся условия не позволяют говорить о формировании "сильной", реальной и независимой оппозиции не только в парламенте России, но и в органах представительной власти всех уровней. А отсутствие такой оппозиции, как показала практика деятельности Государственной Думы последних лет, приводит к множеству негативных тенденций в деятельности парламента.

К числу таких тенденций относится складывающаяся практика осуществления парламентом законодательных полномочий. В докладе Совета Федерации "О состоянии законодательства в Российской Федерации (законодательное обеспечение основных направлений внутренней и внешней политики)" указывается, что одним из основных недостатков в сфере законотворчества является отсутствие системного, комплексного подхода. Для устранения этого недостатка предлагается принять федеральные законы о нормативных правовых актах и о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов. Однако, представляется, что они не приведут к должному результату, если не будет механизма внутреннего контроля в парламенте, основным принципом организации и деятельности которого является, наряду с принципами профессионализма, принятие решений большинством, принцип защиты прав меньшинства (оппозиции). Еще в большей степени это относится к деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Естественно, что в данном сообщении обозначена лишь одна из современных проблем становления и развития представительных органов в системе публичной власти. Пути решения этой проблемы могут быть найдены только при рассмотрении всей системы организации и функционирования публичной власти. При этом должны быть подвергнуты анализу сформированная система избирательного законодательства в совокупности с принципом формирования представительных органов на партийной основе. Тем более что Конституция Российской Федерации, в отличие от конституций других государств, не содержит требования формирования воли парламента на основе партийного представительства. Важным аспектом является также необходимость широкого и объективного анализа всех периодов становления и развития парламентаризма в современной России, в том числе и периода "романтиче-

ского" парламентаризма и деятельности представительных органов власти в 1989—1993 годах.

И. В. Терентьева,

заместитель проректора Казанского государственного университета,
депутат Государственного Совета
Республики Татарстан,
кандидат социологических наук, доцент

**РОЛЬ ПАРЛАМЕНТА ВО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ОБЩЕСТВА
И ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН)**

Общественно-политические перемены, произошедшие в России в начале 1990-х годов, повлекли за собой структурные, институциональные преобразования, что не могло не отразиться на характере взаимодействия общества и государства. С этого момента Российская Федерация настроена вести свое развитие на основе концепции демократического государственного строительства, а она неотделима от таких понятий, как "гражданское общество", "правовое общество".

Процесс становления парламентаризма в России в современном виде постепенно устанавливает новые нормы и правила взаимоотношений общества и власти. Исходя из сложившейся общественно-политической ситуации в Республике Татарстан можно заключить, что все более актуализируются потребность гражданской активности и установление партнерских взаимоотношений между обществом и государством, объединение их усилий в решении общенациональных проблем. Гражданину предоставляются различные возможности активно участвовать в общественной жизни и определенным образом влиять на принятие политических решений как через представителей в парламенте, так и посредством органов местного самоуправления, а также используя и другие формы.

Бесспорно, институт парламентаризма — важнейший атрибут современного общества. Как известно, на протяжении всей истории в России были как зачатки парламентаризма (Нижегородское вече, собрание князей Волжской Булгарии, курултай), так и традиция сильной монархии. При этом неизменными оставались две наиважнейшие функции: правотворчество и представительство. Первая, как известно, составляет основу государства, регулирует общественную жизнь и обусловлена общими интересами. Вторая утверждает, что представительный орган есть выразитель интересов и воли народа. Как отмечал Л. Дюги, "парламент есть представительный мандатарий нации"¹.

В Конституциях РФ и РТ особое место, как одному из важнейших элементов конституционного устройства, отводится местному самоуправлению. Поэтому для реа-

¹ Цит по: Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации. — М.: 1996. — С. 353.

лизации этой нормы на практике потребовалась большая правотворческая работа депутатов федеральных органов законодательной власти и парламентов субъектов.

Местное самоуправление — это формирование, где многогранно пересекаются интересы общества и государства. Нахождение оптимальной меры этого соотношения — нелегкая задача. Законодатель определяет статус местного самоуправления. Оно же, выступая в роли наиболее важного связующего звена между гражданским обществом и государством, является неотъемлемой сущностной характеристикой общества и становится той оптимальной точкой, где происходит взаимодействие местных сообществ, отдельного гражданина, государства, политических партий, групп интересов. Более того, местное самоуправление обладает огромными потенциальными возможностями гармонизации общественных отношений, укрепления различного рода социальных связей.

Следует, видимо, подчеркнуть, что в современных условиях муниципальные органы призваны занять прочное положение в системе общественного управления, по мере развития приобрести заметную роль в определении общенациональной политики и в решении общенациональных проблем. Потому что именно органы местного самоуправления, по сути, выражают идею сообщества, степень конструктивной гражданской активности, принцип субсидиарности и могут стать центром притяжения других институтов гражданского общества, функционирующих на территории конкретной местности. При этом нередко на практике только благодаря поддержке местных властей и с их непосредственной помощью негосударственные организации способны реализовать многие полезные для населения инициативы и проекты, а при необходимости — наиболее эффективно выступать в качестве посредника между общественными организациями и государством. В свою очередь негосударственные организации могут служить для местного самоуправления хорошим индикатором общественного мнения, одним из важнейших каналов обратной связи местной власти с населением.

Становление системы местного самоуправления в Татарстане связано с принятием Конституции республики (1992 г.). Закрепленные в ней принципы получили свое дальнейшее развитие в Законе РТ "О местном самоуправлении" (1994 г.), ставшем едва ли не первым опытом подобного законотворчества в Российской Федерации. Закон установил правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления в Татарстане, создал условия для его поступательного развития. И хотя сегодня некоторые несовершенства данного закона очевидны, он сыграл свою позитивную роль. За прошедшие годы на его основе и на основе Закона РТ "О выборах депутатов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления" была проделана большая организационная работа по проведению сходов, определению состава и территориальных границ самоуправлений, разработке их уставов, подготовке и проведению выборов органов МСУ.

Однако, к сожалению, в общественном мнении до сих пор слабо различаются механизмы и функции власти, структура властных институтов, роли и действия конкретных лиц, наделенных полномочиями. Результаты многочисленных опросов по

поводу доверия к социальным институтам показывают серьезные различия в отношении населения к власти федерального "центра" и к властям собственно конкретного региона, города, района.

Это еще раз убеждает в том, что гражданское общество на муниципальном уровне должно развиваться не в протестной среде, а в среде сотрудничества и партнерства. К развитию сотрудничества, получается, надо и власти приложить немалые усилия, чтобы вырастить себе достойного партнера. Не только провести, предположим, выборы в территориальное общественное самоуправление, образовать товарищество собственников жилья, а бережно и с достоинством воспитывать новых лидеров общественных организаций и домкомов, поощрять их морально, поднимать престиж. Реальная действительность убеждает в том, что, к примеру, для такого ответственного дела, как коллективное владение многоквартирным домом, не хватает знаний, опыта совместного управления собственностью, даже элементарного экономического расчета бюджета содержания дома и размера квартплаты. Недостаточно опыта и в более простых, чем недвижимост, вопросах — досуга, социальной работы, благоустройства территорий. По большому счету это целая революция. Но не в том смысле, о котором говорилось на пленарном заседании, а революция в изменении восприятия, оценках и ответственных действиях. И должна начинаться она с учебы, с комплексной и системной коммуникативной составляющей. Сейчас на базе Казанского университета разрабатывается программа интерактивной формы обучения на основе серии тренингов для лидеров местных сообществ и муниципальных служащих. Из услышанного человек запоминает 10—15%, из увиденного — 20—25%. А то, в чем принимал участие и что решал сам, усваивается на 60—70%. В этом смысл тренинга, способного выдать новые технологии развития местной жизни. Кроме того, на эту же тему в ближайшее время пройдет "круглый стол". Деятельность подобных учебно-методических центров, по-видимому, должна быть востребована и в городе, и в районе, и в любом поселении.

Ведь что такое ГОС? Это заинтересованное участие всех соседей в делах небольшой территории, обозначенной в нашем лексиконе как место жительства. Причем в таких делах и тогда, когда и в каких возникает общественная потребность. На этой территории и проявляет себя гражданское общество, зарождающееся по законам, но снизу, с семьи и ближайшего окружения, которое можно назвать соседским сообществом. Правда, таковым оно становится только при желании жителей, проявляющих интерес друг к другу, к дружескому общению, связанных узами доверия, взаимной поддержки и совместной деятельности. Именно от качества этих соседских взаимоотношений зависит и качество жизни самих граждан, сама возможность территориального общественного самоуправления.

В этой связи представляется, что роль регионального парламента и представительных органов местного самоуправления заключается в настоящий момент в конструктивной поддержке реального становления качественной местной жизни, в которой граждане осознанно будут занимать социально-активные позиции и полноценно нести ответственность за свои действия.

А. Н. Латышев,

главный редактор газеты "Республика Татарстан",

кандидат философских наук

РОЛЬ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В ПОСТРОЕНИИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

Одновременно со столетием российского парламентаризма отмечается и 100 лет знаменитой теории относительности Эйнштейна. Соблазнительно провести в связи с этим какие-то параллели. Но законы физики — не общественные законы, которые можно назвать основным продуктом парламентской деятельности. Первые даже при большом желании не изменишь и не нарушишь. А вот что касается общественных законов, то проблемы их выполнения, соблюдения, воспитания законопослушных граждан, строительства подлинно правового государства остаются для нашей страны острее, чем сегодня.

Важную роль здесь играют средства массовой информации. Причем влияние их на формирование правовой культуры в обществе можно оценить как со знаком "плюс", так и со знаком "минус". Без сомнения, толково сработанные публикации, передачи на темы правопорядка, деятельности правоохранительных органов, на морально-этические темы поднимают правовую культуру, воспитывают уважение к закону, гармонизируют общественные отношения.

Все помнят, например, какой мощной волной прокатились по России протестные выступления населения по поводу монетизации льгот накануне 2005 года. Реформа здесь была нужной, но крайне неподготовленной. Можно представить, во что бы вылился этот протест, если бы не осознанная гражданская позиция, в частности, в Татарстане, государственных СМИ. В этой непростой ситуации они оперативно разъясняли суть реформы, организовали прямые контакты населения с чиновниками, публиковали письма читателей. И реформа с трудом, но пошла...

СМИ не дают спокойной жизни дедовщине в армии, держат под прицелом подростковую преступность, наркоманию, рассказывают, как в нашу жизнь входит ипотека, консультируют по вопросам социальных льгот. А все это, заметьте, очень важные правовые моменты нашей жизни.

Не претендуя на всеохватность анализа позитивной роли СМИ в построении правового государства, отметим: роль четвертой власти в формировании правовых ценностей сегодня огромна. Она едва ли не более значительна, чем роль той же правоохранительной системы.

Это особенно важно, если учесть, что вместе с ломкой общественно-экономических отношений в последние два десятилетия в России произошли беспрецедентная деформация ценностно-этической системы, размывание и девальвация социально-позитивных ориентиров, нравственных идеалов. К чему это привело? Да в том числе и к тому, что по количеству заключенных (700 тысяч человек) к общему числу населения Россия сегодня занимает второе место в мире после США.

К сожалению (а это и есть тот самый "минус" в формировании правовой культуры), весомую лепту в процесс криминализации общественного сознания вольно или

невольно вносят многие средства массовой информации, особенно те из них, которые принято называть "желтой прессой". Стараясь в условиях рынка во что бы то ни стало удержаться на медиаполе, многие из них нещадно эксплуатируют человеческие слабости, обывательский интерес, особенно молодежи, к смакованию насилия, пороков, идеализации жизни уголовной среды.

Согласно недавнему опросу, проведенному Ассоциацией юристов, более 60 % студенческой молодежи указали на распространение СМИ материалов, пропагандирующих культ жестокости, насилия, сексуальной распущенности. Каждый второй связывает с деятельностью СМИ углубление напряженности в обществе, каждый третий — усложнение работы правоохранительных органов. Каждый четвертый отмечает, что преступность изображается в прессе вполне обычным явлением, неизбежным для общества. Тем самым в обыденном сознании как бы снимаются психологические барьеры на пути нарушений закона.

Способствуют этому и натуралистические живописания в иных изданиях жестоких способов совершения преступлений.

Перед глазами до сих пор репортаж одного из известных казанских телеканалов с недавнего праздника Курбан-байрам. Автор его не нашел ничего лучшего, как запечатлеть в подробностях процесс лишения жизни барана. На глазах у телезрителей животному перерезали горло, хлестала кровь, орошая снег. Все это демонстрировалось долго и старательно. Кроме очевидно вредного показа жестокости по отношению к животному, у сидящих перед телеэкраном могла возникнуть и ассоциация этой жестокости с конкретной религией. Что, согласитесь, не менее вредно и общественно опасно.

В газетных киосках в свободной продаже лежат издания, которые специализируются на "садистской" тематике. Что же, кроме формирования душевной черствости, невосприимчивости к людским страданиям, девальвации цены человеческой жизни, правового нигилизма, они могут произвести?

Подчеркнем: закон о СМИ, как и другие законы, авторы таких публикаций де-юре не нарушают.

Хотя есть немало и прямых нарушений закона со стороны СМИ. Это когда автор материала называет человека преступником до вынесения ему судом обвинительного приговора. Когда в газете или в телесюжете появляются изображения (или сообщаются личные данные) вполне узнаваемых подростков, совершивших правонарушения. Когда журналист называет по именам родственников и друзей тех людей, которые осуждены, жертву преступления без ее ведома.

У многих журналистов даже представления нет о том, что, к примеру, вторжение в личную, семейную жизнь людей — это прямое нарушение Конституции России, гарантирующей гражданам защиту от таких посягательств. Можно привести массу примеров, когда публикациями и телематериалами наносится ущерб чести, достоинству, деловой репутации граждан.

Конечно, это уже вопрос правовой грамотности журналистов. Более или менее успешно его можно решать путем обучающих семинаров. А вот что делать с валом пристрастия многих СМИ к низменному, с бескультурьем, с кризисом нравственности?

Журналистика — это та сфера, где этика диалектически взаимосвязана с профессией. Здесь напрашивается сходство с известной заповедью врачей: "Не навреди". И право журналиста обращаться без посредников к тысячам, миллионам людей — это не только уникальная привилегия, но и великая ответственность.

Увы, ответственных, совестливых журналистов сейчас можно уже называть могоканами. Подросла новая генерация молодых пишущих, вещающих, снимающих, для которых главное — бойкость пера, "жареные" факты в угоду невзыскательным вкусам читателей.

Нельзя сказать, что само журналистское сообщество в России не озабочено этой проблемой. Первый Кодекс профессиональной этики российского журналиста был принят Конгрессом журналистов России еще в 1994 году. Потом разрабатывались и другие. Кстати, аналогичные действуют уже в тридцати пяти странах. Декларация принципов поведения журналиста утверждена и Международной федерацией журналистов. То есть нельзя сказать, что этот клин не пашется и не засеивается. Засевается. И урожай вроде бы шумит. Только вот хлеба насущного испечь не из чего. Положа руку на сердце: многие ли из сегодняшних журналистов знакомы с таким кодексом? А в какой редакции он висит на видном месте? Есть ли примеры, когда журналисту выносили общественное порицание за нарушение этических норм? Я таких примеров не знаю.

Чтобы Кодекс профессиональной чести журналиста не оставался благим пожеланием, нужен механизм, который заставил бы его реально влиять на ситуацию. И, как нам кажется, именно сейчас в России созрели условия для запуска такой системы общественной этической экспертизы публикаций, передач и интернет-материалов.

Недавно в стране начал действовать новый гражданский институт — общественные палаты — федеральная и региональные. В Общественной палате Татарстана, в частности, солидная журналистская прослойка, создана авторитетная комиссия по информационной политике, свободе слова и деятельности СМИ. Ей бы здесь и "карты в руки". Палата совместно с Союзом журналистов Татарстана могла бы рассматривать обращения и заявления о нарушениях этических норм журналистами, давать им оценку. Все это гласно, с обнародованием фактов, фамилий авторов. Очевидно, в особых случаях возможно и отлучение нарушителя от журналистского ремесла.

Такого рода акции только поднимут авторитет и Союза журналистов, и Общественной палаты, и СМИ. Подобная практика давно и успешно применяется во многих странах. Больше внимание этой актуальной проблеме, на наш взгляд, надо бы уделить и на факультетах журналистики.

Кстати, в принятом недавно новом уставе Союза журналистов Татарстана уже прописана норма, согласно которой журналисты обязаны соблюдать принципы профессиональной этики. Дело, подчеркнем еще раз, за механизмом реализации этих требований. Можно рекомендовать и руководителям СМИ при заключении трудовых договоров с творческими работниками включать в них требования к журналисту соблюдать закон о СМИ, этические нормы. Тогда их невыполнение может рассматриваться как нарушение трудового договора со всеми вытекающими отсюда последствиями.

В любом случае, сегодня как никогда нужен действующий, именно действующий

щий, а не декларативный нравственно-этический компас, как для ориентации самих журналистов, внутрикорпоративного контроля за качеством их профессиональной деятельности, так и для общего оздоровления обстановки в России, которая провозгласила курс на строительство правового государства.

В. Н. Егоров,

начальник информационно-аналитического управления
Законодательного Собрания Ульяновской области

ВЛАСТЬ И НАРОД: ФАКТОРЫ ДОВЕРИЯ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Трудно представить себе более выпуклую сферу проявления известного всем закона единства и борьбы противоположностей, нежели его реализация во взаимоотношениях власти и народа. Один является неразрывной частью другого, в лице своих представителей способен перетекать в разные эти состояния, друг без друга однозначно существовать не могут, постоянно, по крайней мере, в России, находятся в парадоксально-устойчивом состоянии любви-ненависти, доверия-подозрительности, притяжения-отталкивания. И хотя в России уже полтора десятилетия действует разделение власти на законодательную и исполнительную ветви, функциональное различие между ними в массовом сознании если и фиксируется, то крайне слабо. Слово "власть" чаще всего ассоциируется с целостной и единой структурой, которая принимает все управленческие решения и которая должна отвечать за всё.

Общеизвестно, что Ульяновская область за последние полтора десятилетия пережила много сложностей и трудностей. Если учесть, что к началу 1990-х более трети индустрии региона работало на оборону, то можно понять, с какими проблемами этим предприятиям пришлось столкнуться при отсутствии государственного заказа на их продукцию. Еще более сложная ситуация на селе, которое осталось один на один со стремительно утвердившимися рыночными отношениями. Поэтому далеко не случайно, что администрация Ульяновской области при поддержке депутатов предпринимала порой и чрезвычайные меры по социальной защите населения. Где-то до середины 90-х годов такой курс был совершенно оправдан и логичен. Но плохо, что руководству региона не удалось вовремя верно оценить изменившуюся ситуацию и сосредоточить усилия на стимулировании точек роста областной экономики.

Очевидно, что очень трудным для региона оказался заключительный период пребывания у руководства областью администрации, возглавляемой В.А. Шамановым. Не сумев обеспечить перелом к подъему областной экономики, исполнительная власть по существу утратила доверие населения и вынуждена была уступить место новой команде. Уровень доверия, "желаемости" её прихода к рычагам управления регионом со стороны народа был очень высок. Достаточно обратить внимание на цифры электоральной статистики, которая свидетельствует, что за кандидата на пост Главы администрации области С. И. Морозова во втором туре проголосовало 52,81 процента избирателей области.

Ульяновцы явно устали от многоговорения об упущениях предыдущего губерна-

тора, об управлении сельским хозяйством посредством космической техники, от заведомо бесперспективных попыток строить "ледяные дворцы". Совсем не случайно поэтому, что с губернатором С. И. Морозовым и его командой оказались связаны огромные ожидания ульяновцев. Важно, что эти изменения происходят. И тем более отраднo, что слаженное взаимодействие различных ветвей власти в последние полтора года доказывает, что именно такой формат деятельности способен приносить положительные плоды.

Минувший год продемонстрировал в целом согласованное желание и потенциальные возможности ветвей государственной власти региона и органов местного самоуправления идти этим путем и достигать вполне осязаемых результатов. Это проявилось в их стремлении к конструктивному взаимодействию и компромиссам, в отсутствии публичных "информационных войн", в стремлении вовлекать в созидательные процессы предпринимателей, само население области.

Вот несколько весьма характерных цифр. Индекс промышленного производства за 2005 год составил 106,8 процента. Пока это еще неустойчивая тенденция, но основания для некоторого оптимизма появляются. Представляется важным, что даже при огромном снижении ресурсного потенциала сельскохозяйственной отрасли в завершившемся году пусть не на много, но выросли объемы произведенной продукции. Отраднa активность областной власти по повышению инвестиционной привлекательности региона. Особенно впечатляющим стал проведенный в начале минувшей осени Инвестиционный форум, привлечший внимание большого количества бизнесменов.

Заметны усилия как законодательной, так и исполнительной ветвей власти региона по поддержке перспективных и, как принято говорить, градообразующих предприятий и производств, особенно Авиастара, АвтоУАЗа, моторного завода.

Но нельзя и не видеть, что в области существует очень много проблемных и нерешенных вопросов. Население очень беспокоит недостаточная открытость в вопросах установления тарифов на услуги жилищно-коммунального комплекса, возможное ухудшение состояния ЖКХ после введения нового Жилищного кодекса. Снижение поголовья скота, возросшие объемы пустующих пахотных земель объективно ставят в повестку дня вопрос о продовольственной безопасности региона. И перечень таких острых вопросов достаточно велик. Весьма характерными представляются в этой связи материалы социологического исследования, проведенного в области в конце 2005 года. На вопрос о том, лучше или хуже экономическое положение Ульяновской области, чем в соседних регионах, 77 процентов опрошенных ответили, что хуже. В то же время в массовом сознании присутствуют и элементы оптимизма — 44 процента респондентов заявили, что ситуация в регионе в связи с избранием нового губернатора улучшится в ближайшие три года ¹.

Очень важной и верной составляющей усилий органов государственной власти и местного самоуправления области является деятельность, направленная на перелом общественных настроений, в которых на протяжении целого ряда лет закрепились

¹ Материалы социологического исследования ОГУ "Центр социологических исследований", 5—24 ноября 2005, опрошено 1986 чел.

болезненное состояние комплекса региональной неполноценности, которое стало по сути самостоятельным негативным фактором, отрицательно влияющим на экономическую и социально-психологическую ситуацию ².

В этом плане представляется оправданной и очень своевременной работа по определению проблемных точек и рубежей, созданию для этого даже такого большого количества различных штатных и общественных координационных структур. Заряды оптимизма регулярно исходят из уст руководителей региона. Но тут есть определенная опасность заступить за порог допустимости и меры. Как ни удивительно, но российский народ, при всей его терпеливости и покорности судьбе, привычке мыслить мифами, которые часто облагораживают "социальную ложь", превращая ее в правду ³, крайне чувствителен к малейшим отклонениям от рационального. Да, он не всегда может и имеет возможность об этом внятно сказать, но у многих на памяти времена Л. И. Брежнева, когда при объективном росте народного благосостояния, в обстановке политической стабильности и в целом благополучной духовно-нравственной атмосферы тот же самый народ на попытки приукрашивания действительности ответил целым водопадом удивительно метких и остроумных анекдотов и прибауток ⁴. И это было вполне очевидным проявлением скепсиса и недоверия к власти. Формулой жизни народа, а может даже и инстинктом, с самых отдаленных исторических времен было чувство хозяина, хозяйский рациональный подход к обустройству своего бытия. И если он не находит подтверждения этому инстинкту, то неизбежно в его душе возникают сомнения в искренности намерений власти, а, следовательно, начинает слабеть и истончаться уровень его доверия. Если вновь обратиться к материалам социологических исследований, осуществленных в регионе за последние четыре года, то однозначно 2005 год отличается резким всплеском уровня доверия населения к органам власти. Положительно и нейтрально к Губернатору к концу минувшего года относилось 77 процентов опрошенных, к деятельности Законодательного Собрания 66 процентов, при том, что еще год назад эти показатели соответственно равнялись 35,4 % и 41,2 %.

Очень важную и ничем не заменимую функцию представительства интересов народа в системе властных органов выполняет депутатский корпус Законодательного Собрания. При всем взаимном стремлении решать вопросы согласованно и взвешенно, споры, иногда достаточно острые, между законодательной и исполнительной ветвями государственной власти области все же иногда возникают. Бывают и случаи, когда высшее должностное лицо области накладывает вето на принятые депутатами законы. Но все же эти явления в практике взаимодействия ветвей власти Ульяновской области скорее частности, эпизоды. "Если же оценивать уровень и качество нашего взаимодействия укрупненно, — отмечает Председатель Законодатель-

² Егоров В. Н. Комплекс региональной неполноценности как фактор, способствующий экономической и духовной стагнации Ульяновской области // Основные аспекты регионального политического процесса: Ульяновская область между выборами. Выпуск 2(1). — Ульяновск, 2004. — С. 101—107.

³ См.: Бореев Ю. Фарисей — М., 1992. — С. 1—352.

⁴ Зотов Б. И. Диалектика ответственности и самостоятельности ветвей государственной власти // Опыт и проблемы взаимодействия ветвей государственной власти и органов местного самоуправления. К 100-летию российского парламентаризма. — Ульяновск, 2006. — С. 178—179.

ного Собрания Б. И. Зотов, — то следует сделать вывод о том, что при всей своей самостоятельности, разнице наших полномочий и возможностей в практике осуществления своих функций, интегрирующим моментом в деятельности различных ветвей власти Ульяновской области неизменно побеждают их долг и ответственность перед населением края. Позиция депутатского корпуса в этом вопросе однозначна: за состояние дел в области ответственна вся государственная власть субъекта РФ. Именно поэтому Законодательное Собрание видит все последние годы свою задачу не в том, чтобы множить конфликты с исполнительной ветвью власти, а чтобы искать и находить взаимоприемлемые варианты решения тех или иных проблем"⁵.

А доверие власти со стороны народа очень необходимо. Без него любые благие намерения способны иссякнуть, еще не начавшись. Поэтому при выработке управленческих решений и формировании информационной политики каждому из органов государственной власти и местного самоуправления необходимо учитывать те факторы, от которых во многом зависит их эффективность и последующая судьба. К факторам доверия следует отнести:

— искренность и последовательность органов власти и управления в стремлении изменить ситуацию в той или иной проблеме к лучшему, демонстрация эффективности своей работы;

— наличие консенсуса между различными властными структурами по наиболее общим и принципиальным вопросам развития региона;

— систематическое получение населением сигналов от органов власти, подтверждающих то, что их конкретные действия осуществляются в нужном направлении, что слово не расходится с делом;

— зримая успешность в реализации провозглашенных целей и конкретных программ;

— аргументированный и убедительный диалог власти с населением, когда даже по очень острым вопросам люди получают убедительные разъяснения, причем без фигур умолчания и замазывания имеющихся недостатков и упущений;

— последовательная и планомерная борьба с проявлениями коррупции и халатности в исполнении должностными лицами своих обязанностей, с показным или скрытым пренебрежением к насущным нуждам населения.

Соответственно можно выделить и некоторые факторы, которые являются определяющими при осознании людьми, олицетворяющими власть, своей ответственности перед народом. Это, прежде всего:

— традиции и нравы общества, в котором интересы государства и народа составляют базовую общественную ценность, отступление от которой расценивается как покушение на основы государственного строя;

— воспитание, профессионализм, готовность и желание реализовать себя на поприще государственной службы, то, что издревле называлось служением;

— реальная ответственность как перед избирателями, так и перед государственной властной вертикалью;

⁵ Зотов Б. И. Диалектика ответственности и самостоятельности ветвей государственной власти // Опыт и проблемы взаимодействия ветвей государственной власти и органов местного самоуправления. К 100-летию российского парламентаризма. — Ульяновск, 2006. — С. 17—179.

— устойчивое их желание сохранить своё пребывание у власти, для чего необходимо непрерывно подтверждать свою дееспособность и эффективность.

Изложенное, безусловно, не исчерпывает всего многообразия факторов, обстоятельств и форм деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, из которых и складывается феномен их успешности. Практически это всегда симбиоз профессионализма, нравственности и творческого подхода людей, оказавшихся в силу различных обстоятельств во власти, к реализации своей миссии.

Р. Ф. Шайхелисламов,

министр образования и науки Республики Татарстан,

доктор экономических наук, профессор

ФОРМИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

В развитии институтов парламентаризма и системы образования в России можно проследить много общего. Судьбы российского парламентаризма и отечественного образования оказались тесно переплетены.

С учреждением Государственной думы в России впервые появилась возможность для разных слоев общества открыто и свободно обсуждать свои насущные проблемы. Представители татарского общества воспользовались представившимся шансом, чтобы заявить о насущных проблемах своего народа, в том числе о вопросах национального образования.

Сохранение и развитие национальной культуры, традиций и языка было для народов России не менее важным, чем политические и экономические свободы. "У всех народов есть дорогие для этого народа вещи, есть святыни... Это существование языка данного народа, это существование родной словесности, родной школы... эти вещи самые священные для каждого народа", — говорил на заседании III Думы Садри Максуди.

Развитие российского парламентаризма в начале XX века, демократизация общества совпали с небывалым прежде расцветом татарского национального образования. Однако парламентский период в истории России оказался не столь долгим, его прервали революционные события.

Последующие десятилетия оказались сложными не только для российского парламентаризма, но и для отечественного образования. Советская школа в результате многочисленных ломок и деформаций превратилась в громоздкий и малоподвижный механизм. Сложившаяся к началу 30-х гг. в СССР тоталитарная государственная система не могла не отразиться и на школе.

Татарское национальное образование переживало свой кризис. Татарская школа уже была не способна не только воспроизводить и развивать национальную культуру, но не могла даже спасти само существование татарского языка.

Не случайно с восстановлением института реального парламентаризма среди первых вопросов, живо обсуждавшихся обществом, вновь, как и в начале XX века, были проблемы сохранения национального языка, культуры и развития национального образования.

Трудно переоценить роль нового, избранного на альтернативной основе, Верховного Совета ТАССР, а затем и Государственного Совета Татарстана не только в становлении государственности республики, но и в развитии национального образования. Стоявшая на грани исчезновения национальная школа получила мощный импульс для своего развития.

В республике была проделана большая работа в сфере развития образования, достигнуты определенные успехи в подготовке педагогических кадров, открытии школ и вузов, издании учебников, развитии научных исследований. Получение татарским языком статуса государственного языка Республики Татарстан открыло перед системой образования новые возможности и перспективы развития и вместе с тем поставило новые проблемы, которые еще предстоит решить.

Образование представляет собой сложную многоступенчатую систему, поэтому каждый вид образования должен регулироваться своим законодательным актом. В Татарстане законодательство об образовании небольшое — всего два федеральных закона и один региональный, остальная часть правовой базы — это подзаконное регулирование, возложенное на МОиН. Переход на правовое регулирование образовательного процесса именно на законодательном уровне призван не только упорядочить данную сферу, но и привлечь к решению проблем образования широкие слои общества.

В Татарстане предстоит большая и кропотливая работа по своевременному законодательному обеспечению выполнения в регионе приоритетных национальных проектов (в т.ч. и по образованию). Законодательная база должна соответствовать вызовам современности: резкому повышению требований потребителей к качеству образования и науки, нестабильности нормативно-правового регулирования образования в условиях реформ, сложной демографической ситуации.

Дефицит нормативно-правового регулирования ощущается и в таком важном вопросе, как стимулирование целевого приема абитуриентов в вузы (Возникающие издержки должен компенсировать тот, кто заинтересован в целевом приеме). В соответствующем социально-экономическом, финансовом и правовом обеспечении нуждается и расширение полномочий органов местного самоуправления в области образования.

Чрезвычайно важно отметить именно своевременность законодательного обеспечения. Поскольку нередко наше законотворчество сильно отстает от изменения реальной ситуации в обществе, парламент должен опережать и направлять развитие рынка образования, разрабатывая законодательство не под сегодняшнюю, тем более вчерашнюю ситуацию, а прогнозируя и направляя будущее развитие образовательной сферы.

Регионализация среднего и высшего профессионального образования является труднейшей по решению проблемой, требующей законодательного регулирования региональных систем профессионального образования. Серьезной проблемой ста-

новится и дисбаланс между повышенным спросом на получение отдельных специальностей и реальной потребностью на рынке труда, дисбаланс между разными уровнями профессионального образования. Нежелание предпринимателей вкладывать средства в подготовку специалистов также серьезная проблема. Рынок не может самостоятельно решить этот вопрос, необходимо законодательное регулирование. В данной сфере у нас парламент еще отстает от развития экономики.

Проблемы с подготовкой кадров можно решить только сообща, с участием всех заинтересованных сторон. В этой связи может быть полезен зарубежный опыт. В странах Евросоюза приняты законы, регламентирующие роль, ответственность и заинтересованность работодателей в организации профессионального образования и подготовке квалифицированных кадров. Российскому и татарстанскому образованию также крайне необходим закон, поощряющий, заставляющий работодателя активно участвовать в профессиональной подготовке.

Крайне важно активизировать и контрольную функцию парламента. Необходимо осуществление регулярного парламентского контроля не только за расходованием средств, которые будут поступать в органы местного самоуправления на реализацию каждого проекта, но и за исполнением принимаемых и уже принятых законов.

Так, Закон "О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан" предусматривает ответственность руководителей и иных должностных лиц за нарушение Закона, однако реально статья 27 Закона не действует, поскольку не прописаны механизмы ее реализации. Реализация Закона о государственных языках не обеспечена не только в правовом, но и в дидактическом плане: нет необходимых методик, технологий. Здесь наука отстает от общественного развития.

Несмотря на положительное решение Конституционного суда о равном изучении татарского и русского языков, очевидно, необходимо разработать специальные подходы к изучению татарского языка для русских. Здесь необходим дифференцированный подход. Нами предложено использование эффективных технологий, основанных на погружении в языковую среду. На наш взгляд, для успешного достижения подлинного двуязычия необходимо менять структуру учебного плана в школе, переходить к интенсивному изучению татарского языка. Успешная реализация подобного перехода требует согласованных действий педагогов, ученых, родителей и законодателей.

Современное законодательство должно поддерживать развитие сферы образования в нескольких основных направлениях:

- сохранение здоровья детей;
- обеспечение достойных условий для педагогов;
- развитие национального образования;
- совершенствование подготовки педагогических кадров;
- регионализация профессионального образования;
- стимулирование участия работодателей.

Образование должно стать действительным приоритетом развития общества, что должно выражаться в реальном уровне его финансирования. Необходимо законодательно закрепить, сколько процентов из ВВП должно выделяться на образование; предусмотреть гарантии соблюдения этих нормативов. Уровень зарплаты педагогов (не ниже среднего прожиточного минимума) должен быть также законодательно закреплен.

Образовательные отношения — это будущее страны. Влияние образования на

экономику далеко не сводится к подготовке квалифицированных работников для промышленности, сельского хозяйства, торговли и т.д. Постановка образования определяет общий культурный уровень общества и уровень развития науки; то и другое имеет для экономики не меньшее значение, чем профессиональные знания и навыки сегодняшних и завтрашних работников. Законодательное регулирование образовательной сферы — это вопросы и занятости, и культуры населения, и демографические, и экономические. И не случайно сейчас все чаще модернизацию образования напрямую связывают с проблемой национальной безопасности.

В Татарстане еще необходимо многое сделать и в плане законодательного признания проблемы сохранения здоровья детей, как одного из важнейших "национальных проектов", рассчитанного не на несколько лет, а на долгую перспективу.

Для многонационального Татарстана крайне важно и дальнейшее развитие национального образования. Существенную роль в этом должно сыграть совершенствование законодательства, с учетом таких основополагающих международных документов, как Европейская хартия о региональных языках и языках национальных меньшинств — один из основных документов Совета Европы, созданный ввиду необходимости решительных действий по сохранению региональных языков и языков меньшинств. Лоббирование процесса скорейшей ратификации данной Европейской хартии, с привлечением субъектов РФ к определению перечня их региональных языков или языков меньшинств и степени их защиты, могло бы кардинально изменить положение с развитием национального образования для татар, проживающих за пределами РТ.

Важным фактором эффективности развития системы образования является информирование государственных органов, общества о качестве образования. Однако оценка качества работы системы образования не должна быть делом только Министерства. Необходимо реализовать идею общественной оценки учителей и школ, поощрения их на основе такой оценки. Законодательная проработка вопросов инспектирования является одним из механизмов разрешения проблемы качества образования, способствует развитию системы обратной связи в управлении школой.

Таким образом, образование является одним из основополагающих, активных факторов экономического и социального прогресса регионального сообщества. Обеспечить лидерство республики в экономике будущего возможно только на основе системного подхода к совершенствованию правового регулирования отношений внутри системы образования и во взаимодействии с субъектами рынка.

М. Л. Айтуганова,

заместитель генерального директора ТРК "Новый Век",
кандидат исторических наук

РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНОГО ТЕЛЕВИДЕНИЯ В СТАНОВЛЕНИИ ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В ТАТАРСТАНЕ (на примере телерадиокомпании "Новый век")

Само существование в современной журналистской практике понятий "парламентский корреспондент", "парламентский пул", "парламентская программа" свиде-

тельству о развитии особой специализации в сфере СМИ. История развития парламентской журналистики в Татарстане неразрывно связана с историей развития самого парламентаризма в республике. Сегодня уже можно смело говорить о сложившихся телевизионных формах освещения деятельности парламента. К ним относятся информационное сопровождение в новостных телепрограммах, выпуск тематических программ, прямые телевизионные трансляции с особо важных заседаний парламента.

С целью профессионального и объективного освещения событий, происходящих в Государственном Совете Республики Татарстан, телерадиокомпанией "Новый Век" выделена группа журналистов, в обязанности которых входит ежедневный мониторинг деятельности парламента, депутатского корпуса и спикера. Аккредитация корреспондентов обеспечивает свободный доступ в Госсовет для более тесного сотрудничества и оперативного реагирования на актуальные темы. В целом установившийся тип взаимоотношений между новостной редакцией и Госсоветом позволяет предоставить телезрителям информацию "из первых уст" и в оперативном режиме.

Свежий пример: обсуждаемый в последнее время в республике вопрос игорного бизнеса, а также проблема поднятия уровня воды Нижнекамского водохранилища нашли свое отражение в 30 новостных сюжетах с комментариями депутатов Госсовета РТ. Периодически, в предвыборный период, в канун знаменательных дат, в программах "Новости Татарстана" и "Татарстан хэбэрлэре" открываются специальные рубрики. Таким образом подготовлена серия видеоматериалов, посвященных 100-летию Государственной думы России, а с 20 марта 2006 года в ежедневном формате запущена рубрика о ее депутатах — представителях Казанской губернии.

Тематическая программа и прямые телевизионные трансляции имеют свою историю. Вот несколько фактов.

Начало 90-х годов прошлого столетия. Первый избранный на альтернативной основе Верховный Совет Татарстана сделал серьезную заявку на развитие в республике собственных парламентских традиций и приобщение общества к ценностям демократии. Среди достижений тех лет можно, безусловно, отметить открытость парламента для средств массовой информации, а значит, для самих масс. В то время прямые телевизионные трансляции и вечерние репортажи с заседаний парламента собирали у экранов телевизоров многотысячные аудитории. Люди чувствовали свою сопричастность с происходящими событиями, как принято сейчас говорить, в режиме "on line" наблюдали за деятельностью своих избранников, что, в конечном итоге, не только усиливало политическую активность населения, но и повышало степень его доверия к власти.

В 1995 году парламент республики начал работать в новом статусе — уже не Верховного, а Государственного Совета. Начинался новый этап в развитии парламентаризма в республике. Впервые часть депутатов включилась в работу на профессиональной постоянной основе, образовав, так называемый, "малый" парламент. Усиливалась законодательная составляющая парламентской деятельности. Новые формы работы потребовались и со средствами массовой информации, в первую очередь, с телевидением.

Именно тогда по инициативе Государственного Совета на телеканале "Татарстан" начала выходить еженедельная программа "В Госсовете Республики Татарстан". Ее подготовкой занималась руководитель пресс-центра Госсовета Любовь Агеева (она же была первым автором и ведущей) совместно с телевизионной творческой группой. Передача выходила преимущественно на русском языке, хотя некоторые актуальные проблемы освещались и для татароязычной аудитории (эти выпуски программы вел Ильфат Файзрахманов). Некоторые выпуски вели и сами депутаты, в частности, Алексей Колесник.

Сессионные заседания освещались в другом режиме. Это были специальные расширенные репортажи, выходившие в эфир вечером того же дня, а в случае рассмотрения особо значимых вопросов по решению депутатов, как того требует регламент, — прямая телевизионная трансляция.

В 1996 году подготовкой программы более плотно занялись журналисты редакции политики Рустам Гилязутдинов и Юлия Казанцева (последняя является автором и ведущей программы по настоящее время).

Парламентская программа уделяла большое внимание рассказу о законодательных инициативах от их разработки до принятия, освещала деятельность депутатов в их избирательных округах, информировала о результатах проверок, которые проводил Комитет парламентского контроля. Итоги года подводили в прямом телеэфире руководители Госсовета. Кроме того, в режиме прямого общения со зрителями проходило обсуждение наиболее значимых общественных вопросов, в частности, — проекта Земельного кодекса.

С 1997 года еженедельными становятся и татароязычные выпуски программы. Вначале в качестве ведущей выступает депутат Сурия Усманова, затем ее подготовкой и ведением занималась ведущий референт пресс-центра Госсовета РТ Чулпан Ахметова.

Дальнейшее развитие общественных институтов, реформирование местных представительных органов власти в республике, активность татарстанских депутатов на федеральном уровне не могли не повлиять на изменение формата телевизионной программы "В Госсовете Республики Татарстан". И в конце 1999 года творческая группа выходит с предложением в адрес руководства Государственного Совета расширить рамки передачи, что позволило бы освещать деятельность представительных органов власти всех уровней, нарождающихся демократических и общественных структур.

Первый выпуск обновленной программы под названием "Закон. Парламент. Общество" вышел в январе 2000 года. Ее появление совпало по времени с приходом к руководству российским государством Владимира Путина. В первом же выпуске передачи парламентарии и политологи выступили с анализом его программного документа "Россия на рубеже тысячелетий" и прогнозом развития федеративных отношений. С тех пор предметом регулярного обсуждения в программе стали наиболее значимые инициативы Президента России.

Такие же изменения произошли и в татароязычной программе, которая именовалась теперь "Канун. Парламент. Жэмгыять" (ведущая Анзия Ханнанова).

Между тем принципиально менялась ситуация на российском правовом поле —

начинался процесс унификации законодательства. Региональная законодательная база приводилась в соответствие с общероссийскими нормами. Депутатам приходилось перекраивать собственные наработки, которые нередко опережали федеральные. Для парламентской программы в это время было важно разъяснить населению логику подобных действий, причины появления многочисленных прокурорских протестов, представить позиции депутатов, подробности парламентских дискуссий и согласительных процедур.

В период подготовки к масштабным преобразованиям власти на местах в программе появилась постоянная рубрика "Власть местная". Парламентская программа вплотную занималась разъяснением концептуальных подходов федеральной и региональной власти к проведению реформы местного самоуправления. Съёмочная группа регулярно выезжала в районы республики, чтобы представить диапазон мнений о грядущих преобразованиях. Бывали случаи, что журналистам и самим приходилось давать разъяснения местным жителям на тему муниципальной реформы. А во время недавней избирательной кампании по выборам депутатов представительных органов муниципальных образований программа пополнилась специальной рубрикой "Муниципальный ликбез", в которой выступали депутаты и руководство Центральной избирательной комиссии нашей республики. Не случайно программа "Закон. Парламент. Общество" — лауреат Всероссийского журналистского конкурса "Власть народная" и Республиканского конкурса на лучшее освещение в средствах массовой информации темы местного самоуправления.

В конце II созыва Государственного Совета Республики Татарстан развернулась активная дискуссия по вопросу, каким быть будущему парламенту — одно или двухпалатным, профессиональным или "смешанным". Программой в этот период была открыта специальная рубрика, где были представлены мнения не только депутатов, но и представителей партий, общественных движений, рядовых граждан. А в ходе избирательной кампании в Госсовет РТ III созыва по смешанной системе, когда в борьбу за депутатские места включились не только кандидаты-одномандатники, но и политические партии, журналисты включились в работу по разъяснению зрителям-избирателям нюансов измененного законодательства.

Таким образом, наряду с информированием аудитории о деятельности представительных органов власти, еженедельная программа "Закон. Парламент. Общество" выполняет еще и просветительскую функцию. При этом журналисты стараются не только поспевать за быстроменяющимся законодательством, но и регулярно обращаться к истории явлений, событий, общественных институтов.

Исторические рубрики программы в разное время рассказывали об истоках зарождения парламентаризма, избирательного права, аудита, института омбудсмена. Весной 2001 года в программе "Закон. Парламент. Общество" вышел ряд сюжетов, посвященных 95-летию первой Государственной Думы. А в специальном выпуске программы, приуроченном к 10-летию юбилею Государственного Совета, была представлена вся история развития татарстанского парламентаризма — от начала прошлого века до наших дней.

Сегодня программа "Закон. Парламент. Общество" — в поиске новых форм работы, как с депутатским корпусом, так и со зрительской аудиторией. Опыт десяти лет

показывает, что необходимо усиливать практическую направленность программы. В этом плане одной из форм может стать создание студийного варианта общественной приемной, где один раз в месяц граждане могли бы общаться с депутатами, министрами, юристами, специалистами различных сфер по наиболее злободневным вопросам. Такие регулярные "тематические" контакты могли бы упредить и некоторую негативную социальную реакцию на проводимые сегодня реформы, а также способствовали бы укреплению имиджа государственных органов власти и повышению зрительского интереса к самой программе.

А. Н. Ершов,

доктор социологических наук, профессор,
ректор Института государственной службы
при Президенте Республики Татарстан

ПАРЛАМЕНТ КАК ИНСТИТУТ САМООРГАНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

Современные российские социально-политические и экономические реалии усиливают тенденцию к социальной интеграции, социальному взаимодействию, способствующему созданию единого правового, социокультурного, экономического пространства. Общественный диалог, достижение единства разнообразных социально-политических, этнических, территориальных и прочих интересов, взаимная критика и контроль ветвей власти и их институтов возможны в контексте парламентаризма как эффективного воплощения представительной власти.

Парламент как коллегиальный орган, представляя, выражая и отстаивая интересы основных социальных слоев и групп населения, испытывает их мощное влияние, одновременно воздействуя на общество и государство посредством собственной интегрирующей властной функции. Двухединая природа представительного законодательного органа власти обуславливает синергичность управленческих и самоуправленческих механизмов его функционирования, обеспечивающих совместную деятельность "выборных" индивидов, их взаимодействие, согласованность, определенную сподчиненность на основе признания спонтанно возникающих корпоративных эффектов.

Нормативно-конвенциональная сущность парламента как самоорганизующейся, открытой социальной системы с элементами и равновесности, и неравновесности проявляется в конструктивном плюрализме субъектов, их диалоговой комплементарности. Социальная конвенция выступает основой совместной депутатской деятельности, принятия и признания жизненно важных нормативов, что однако не исключает, а предполагает публичную артикуляцию и борьбу противоположных интересов с целью изменения (или сохранения) механизмов распределения социальных благ, социально-организационной или экономической реорганизации.

Однако современная тенденция к зрелищности, возрастающая насыщенность публичных сфер бытия элементами шоу с целью презентации и коммерциализации ха-

рактерны и для парламентских трибун. В результате проблемной закономерностью публичной деятельности становится демонстративная политическая виртуальность, политический суррогат, отвлекающий "зрителей"-потребителей от действительно насущных социальных проблем. Публичная эпатажная импровизация, так же как "постановочность" эксцентричного поведения, создает медиа-продукцию, эмоционально доступную массовой аудитории, с благодарностью за сюжет воспринимаемую журналистским корпусом. Событие (степень его сенсационности, презентация и интерпретация заинтересованными лицами) определяет суть новостных, репортажных материалов, которые в отличие от аналитических передач и изданий являются действительно массово потребляемыми и ситуационно актуальными для аудитории. В результате снижается репрезентативность освещения парламентской деятельности и более того, привлекательность, притяжение и понимание аргументированной, не популистской политики, основанной на системно-логических методах и фундаментальных знаниях.

Манипуляционная политическая риторика или "политика напоказ" (г. Москва), как лоббирование частных, узкогрупповых интересов при игнорировании системных интересов целого, снижает конвенциональную связанность, повышая тем самым уровень социальной энтропии. Свобода волеизъявления, как известно, не тождественна анархии. Как сказал в день столетнего юбилея российской Думы член-корреспондент РАН, директор Института российской истории РАН Андрей Николаевич Сахаров: "Думе не хватило самоограничения, самообуздания и самообладания"¹. Данные характеристики самоконтроля и саморефлексии вполне уместны в качестве исторического предупреждения и актуального пожелания современной российской Государственной Думе.

Упорядоченность, внутреннее субстанциальное единство любой сложноструктурированной социальной системы возникает в результате взаимодействия разнородных, постоянно развивающихся социальных субъектов, объединенных общим стремлением к реализации собственных интересов в рамках целого. Конвенциональность — это базис самоорганизации граждан "снизу", которая, с одной стороны, формирует горизонтальные связи, развитие договорных отношений, с другой стороны, создает основу властно-вертикальных взаимоотношений посредством депутатской выборности и делегирования прав на защиту электоральных интересов. Для субъекта, лишенного организационно-правовой возможности улучшать качество собственной жизни, осуществлять селекцию социальных инноваций, привлекательными социальными структурами становятся делинквентные группы. Позитивно-конструктивная инновационность самоорганизующихся субъектов рождается на основе взаимного доверия при реализации властными структурами принципа публичности. Данный принцип предполагает не просто количественный аспект "электората", а качественную реализацию "народовластия", целенаправленное использование обратной связи в системе "человек-человек" (электорат-депутат), информационную открытость посредством систематического обсуждения в средствах массовой информации актуальных

¹ Шкель Т. Россия выстрадала Думу. Ровно сто лет назад началась история отечественного парламентаризма. <http://www.rg.ru/2005/10/17/parlament.html>

законодательных проектов и планов, организационно-правовую доступность органов власти и управления для населения.

Однако российские традиции патерналистской государственности на фоне "хаоса становления" последних десятилетий не оказывают стимулирующего воздействия на электоральную активность, на систематические проявления гражданской инициативы. Поэтому принцип публичности в деятельности представительных органов можно рассматривать как эффективное средство формирования отношений доверия между властью и населением. Несмотря на то, что в условиях современного социального расслоения и ролевой сегментации население все более утрачивает способность пользоваться доверием как способом социального взаимодействия, востребованность данного социального феномена, по мнению американского социолога А. Селигмена, поддерживается идентификационными процессами по принципу "свой-чужие". "Пожалуй, современной солидарности не обойтись без наличия в ней элемента доверия как признания наших существенных различий"². Поэтому доверие к власти — не абстрактное эмоциональное отношение, а персонифицированный рациональный выбор, наделяющий парламент прямым мандатом народа, т.е. доверие как способ обезопаситься от социальных угроз и рисков (Н. Луман), снизить социальную конфронтацию и нестабильность. В этом плане "самоорганизованный российский парламент есть лучшая эманация политического интеллектуального потенциала страны", защищающая "от внутреннего базового напряжения, которое толкает массу на разрушение, превращая сильных и грамотных людей в мощную саморазрушительную силу исторической значимости"³. Политическая публичная коммуникация, снимая социальную напряженность, в идеале создает базис для оптимально организованной социальной среды.

Демократическая ценность парламента как форума для подготовки важнейших решений публичной власти состоит в его адаптационной способности к трансформациям гражданского бытия, в адекватном ответе на вызовы динамично изменяющейся среды (внутренней и внешней), в реализации ситуационно обусловленных и стратегически значимых интересов ведущих социальных слоев общества, декларируемых как интерес общенародный. Законотворчество, отвечающее интересам всех без исключения социальных страт, невозможно даже теоретически, ибо разновекторное взаимопересечение различных групповых потребностей создает качественно новое групповое отношение, качественно новый совместный вид синергичной потенции. Причем, это не сумма энергий отдельных компонент, а особая инновационная возможность, реализацию которой в контексте нашей темы можно определить как выражение общенародного интереса.

Реалии функционирования современной парламентской "народной трибуны", сформированной самоорганизационными потенциями гражданского большинства, свободным волеизъявлением граждан через процедуру всеобщего голосования, сви-

² Селигмен А.. Проблема доверия = The Problem of Trust / — М.: 2002 — С. 81.

³ Московкин Л., Вакурова Н. Парламентские журналисты — это не люди, а медиа-каналы. (Парламентская журналистика как совокупность медиа-каналов между парламентом и электоратом) <http://old.russ.ru/politics/articles/99-05-28/moskov.htm>

детельствуют, по мнению Председателя Государственной Думы Б. Грызлова, "о прочном укоренении парламента как института самоорганизации нашего общества" ⁴. Актуальность самоорганизационного аспекта не исключает управленческой составляющей парламентского института, которая проявляется, прежде всего, в контрольно-управленческих функциях. Фактическая, а не формальная реализация парламентского контроля, реальная, а не должная синергия управления и самоуправления позволят говорить о парламентаризме как о системе социального, государственного управления с доминирующим положением представительного органа власти. К сожалению, в настоящее время не только российской, но и мировой тенденцией является усиление полномочий исполнительной власти. Однако само рождение и развитие публичной политики, не тождественной административному управлению, можно считать важнейшим результатом как столетней практики российского парламентаризма, так и его постсоветских трансформаций.

Л. В. Агеева,

главный редактор газеты "Казанские истории", доцент,
Казанский государственный технический университет

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В ГОДЫ ПЕРЕСТРОЙКИ

Деятельность средств массовой информации регулируется целым комплексом норм: политических, правовых, этических. Мы обратим внимание на юридическую сторону взаимоотношений редакций СМИ с учредителями, рассмотрев эту проблему в историческом аспекте. Конкретно нас интересует период истории Российской Федерации и Республики Татарстан с 1985 по 1995 год.

Говорить о правовой стороне взаимоотношений органов государственной власти и средств массовой информации в советское время не приходилось. СМИ появились после принятия соответствующего решения на уровне ЦК КПСС. Средства массовой информации, по сути, являлись одним из подразделений отдела пропаганды и агитации партийного комитета.

Время от времени ЦК КПСС принимал решения в области информационной политики, которая теснейшим образом была связана с идеологической функцией партии. Нужды в законе о средствах массовой информации при этом не было. Однако с конца 1980 годов начались попытки принять закон о СМИ, в 1988 году даже удалось напечатать его проект...

Полное отсутствие правовой основы в отношениях между органами государственной власти и редакциями СМИ после отмены 6 статьи Конституции СССР определило направление перестройки в информационной сфере. Оно обозначилось в марте

⁴ Обращение Председателя Государственной Думы Бориса Грызлова к пользователям сайта http://www.duma.gov.ru/100let/sait_new1.htm.

1990 года и приобрело законченные формы в августе 1991 года. Явочным порядком редакции СМИ стали уходить от опеки партийных органов. Процесс получил ускорение после 12 июня 1990 года, когда был принят Союзный закон "О печати и других средствах массовой информации". У редакций СМИ появилась правовая возможность объявить о своей самостоятельности. Закон впервые создал механизм, легализовавший частную инициативу в сфере массовой информации, предоставив право трудовому коллективу редакции выступать учредителем или соучредителем издания, что добавило смелости редакционным коллективам уже существовавших СМИ. Начался процесс правового оформления редакций как юридических лиц. Появились частные СМИ. Первой частной газетой в Казани стал "Казанский телеграф", учрежденный Андреем Морозовым.

Партийным органам было трудно вмешиваться в этот процесс. Во-первых, не оказалось рычагов влияния на развитие событий, во-вторых, те, кто пытался помешать редакциям стать независимыми, оказывались мишенью для острой критики в СМИ.

Развод с партийными органами проходил в основном полюбовно, хотя порой возникали нештатные ситуации. В некоторых регионах бывшие партийные газеты, став независимыми, оказались в сложной ситуации, порой без крыши над головой и без средств к существованию. И тогда некоторые редакции вернулись к прежним учредителям — это были уже Советы народных депутатов.

В Казани обошлось без скандалов. Большинство СМИ здесь, как и прежде, контролировали органы государственной власти, которые стали учредителями большинства газет и журналов, республиканских и местных. Так, газеты "Советская Татария" — ныне "Республика Татарстан" и "Социалистик Татарстан" ("Ватаным Татарстан") добровольно выбрали своими учредителями Верховный Совет и Правительство Республики Татарстан. Поскольку редакция газеты "Республика Татарстан" сначала намеревалась издавать негосударственную газету, Верховный Совет и Совет министров 13 августа 1990 г. приняли решение о создании новых государственных изданий на двух государственных языках — так появились газеты "Известия Татарстана" и "Татарстан хэбэрлэре", которые выходили в этом статусе до 15 мая 1995 г.

Процедура учредительства носила формальный характер — хватало соответствующего решения на уровне госвласти. Учредительных договоров не было. Устав редакции, если он, вообще, был, регистрировался по месту нахождения редакции.

Независимой от органов государственной власти стала только "Вечерняя Казань". Как негосударственное СМИ она была зарегистрирована в Министерстве печати России одной из первых в России под номером 5. В роли учредителя выступило общественное объединение журналистов во главе с редактором А. П. Гавриловым. Когда народные депутаты, избранные в 1990 году на альтернативной основе в городской Совет, решили предъявить свои права на эту газету, они были высмеяны на ее страницах. Городской Совет был вынужден в 1990 году учредить свои газеты — "Казанские ведомости" и "Шахри Казан".

Новые издания, даже если их учредителями выступали органы государственной власти, более внимательно относились к своему правовому статусу. Они должны были пройти юридическую процедуру регистрации в Министерстве печати и телерадиове-

щения — российском или татарстанском, в зависимости от территории распространения СМИ. Порядок регистрации, требования к учредительному договору и уставу были определены в российском законе "О средствах массовой информации", принятом 27 декабря 1991 года.

Отношения учредителей с редакциями строились на четкой правовой основе. Например, главные принципы взаимоотношений между редакцией газеты "Казанские ведомости" и городским Советом народных депутатов определялись Учредительным договором — первым документом такого рода в Татарстане. Учредительный договор и устав редакции разрабатывались строго на основе закона о печати, повторяли некоторые его нормы, конкретизируя некоторые стороны взаимоотношений. Показательно, что договор давал гарантии для публикации критических материалов в адрес учредителя. Редакция брала на себя обязательство публиковать такие материалы после тщательной проверки, в обязательном порядке публикуя материал с точкой зрения городского Совета в лице его руководителей.

По-новому происходило рождение редакционного коллектива газеты "Казанские ведомости", условия его работы кардинально отличались от того, что было раньше. Во-первых, главного редактора выбирали в ходе творческого конкурса, проведенного профильной комиссией городского Совета, затем он был утвержден в должности на сессии. Во-вторых, Учредительным договором была предусмотрена хозяйственная самостоятельность редакции, она сразу была зарегистрирована как юридическое лицо, получила свой бюджет, параметры которого ежегодно утверждались на сессии. Доходы, которые редакция получала согласно Учредительному договору, полностью оставались в распоряжении редакции и не влияли на сумму бюджетных дотаций в новом финансовом году. Это стимулировало журналистов и весь коллектив редакции на повышение собственных доходов.

Юридическая сила учредительных документов была проверена на прочность, когда в число учредителей газеты вошли глава администрации Казани и трудовой коллектив редакции. Совмещение в одном лице двух учредителей (глава администрации и председатель Совета) сделало опасными для редакции сразу несколько норм Устава, и прежде всего — норму о порядке принятия решений Советом учредителей, созданном сессией. Поскольку закон о СМИ не имеет четких норм о взаимоотношениях соучредителей, в том числе по порядку принятия решений, три учредителя должны были найти такую норму, которая устроила бы всех. Искали ее долго и безуспешно. Во-первых, не было соответствующей нормы в законе и не было подобной практики, во-вторых, отсутствовали квалифицированные независимые юристы в области СМИ, в-третьих, у юристов Совета и администрации при оценке одной и той же нормы оказались разные позиции. Конфликт был разрешен с потерей части прав редакции, что поставило журналистов в более зависимое положение от учредителей, чем раньше.

Учредители газет, в том числе органы государственной власти, приняли правила игры, продиктованные редакциями и закрепленные в законе. Учредители не имели права вмешиваться в творческие дела редакционного коллектива, поскольку любые попытки регулировать деятельность СМИ воспринимались как покушение на свободу слова. Этого не делали, когда даже был серьезный повод.

Результат не замедлил сказаться: игнорирование интересов читателей, отсутствие обратной связи с ними постепенно привели к падению авторитета СМИ, уменьшению тиражей и, как следствие, — к уменьшению влияния государственных органов на население.

В 1991—1993 гг. российская журналистика пережила "золотой век" свободы, который завершился скорее по экономическим, чем по политическим причинам. Монопольные цены на бумагу, распространение, полиграфию резко увеличили расходы редакций и сделали СМИ практически нерентабельными или малорентабельными. Государственные СМИ Татарстана этого не почувствовали, поскольку регулярно получали солидные дотации из республиканского и местных бюджетов. Лишь немногие издания, в том числе "Казанские ведомости", серьезно занимались пополнением редакционной казны собственными силами. В лучшие времена самофинансирование редакции этой газеты доходило до 60 процентов расходов.

Этот исторический период в 1995—1996 гг. сменила авторитарная модель журналистики. В Москве СМИ начали управляться не столько государственными органами, сколько крупными бизнесменами. В регионах ситуация развивалась по-разному. Республика Татарстан снова обошлась без потрясений, демонстрируя и здесь центризм: наряду с жестко контролируруемыми СМИ существовали частные издания, не лояльные к власти.

Ф. В. Зарипов,

главный референт Правового управления Аппарата
Государственного Совета Республики Татарстан,
кандидат юридических наук

ПАРЛАМЕНТ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Согласно статье 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Вместе с тем местное самоуправление не исключается из процесса управления государством в целом, поэтому в процессе осуществления органами государственной власти и органами местного самоуправления своих функций происходит неизбежное взаимодействие между данными управляющими структурами.

Практика взаимодействия парламентов субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований выработала определенные формы взаимодействия.

Первая из них — субординационная форма, возникающая при установлении парламентом субъекта Российской Федерации правовой основы местного самоуправления в субъекте Российской Федерации.

В частности, в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года

№ 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее — Федеральный закон) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации законом субъекта Российской Федерации, например:

устанавливает границы территорий муниципальных образований (часть 2 статьи 10);

наделяет городские поселения статусом городского округа (часть 2 статьи 11);

изменяет границы муниципальных образований (часть 1 статьи 12);

преобразует муниципальные образования (часть 2 статьи 13);

передает органам местного самоуправления отдельные государственные полномочия (часть 2 статьи 19);

определяет наименование представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования (часть 3 статьи 34);

устанавливает дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа) (часть 4 статьи 37);

устанавливает нормативы отчислений от региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и (или) законодательством (часть 2 статьи 58);

определяет общий размер субвенций, предоставляемых из бюджета субъекта РФ местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий (часть 1 статьи 63) и регулирует другие вопросы организации местного самоуправления в субъекте Российской Федерации в случаях и порядке, установленных статьей 6 Федерального закона.

Следует отметить, что в ряде субъектов Российской Федерации предусмотрено участие представительных органов муниципальных образований в обсуждении проектов законов субъектов Российской Федерации, затрагивающих интересы местного самоуправления.

Вместе с тем закрепление в законодательстве субъектов Российской Федерации случаев обязательного направления парламентами проектов законов субъектов Российской Федерации в представительные органы муниципальных образований единично. Направление в представительные органы муниципальных образований законопроектов, затрагивающих интересы местного самоуправления, предусмотрено, например, в Ставропольском крае, Ростовской области и Ямало-Ненецком автономном округе, а в Белгородской областной Думе законопроект, включенный в проект повестки дня очередного заседания, направляется представительным органам муниципальных образований и главам муниципальных образований. В Законе Костромской области "О законодательном процессе в Костромской области" закреплено положение, в соответствии с которым проекты законов по вопросам, затрагивающим интересы муниципальных образований, регулирующие межбюджетные отношения, изменяющие границы муниципальных образований, административно-территориальное устройство, не позднее одного месяца до дня рассмотрения областной Думой по

решению Совета областной Думы должны направляться для обсуждения в представительные органы муниципальных образований.

В регламентах парламентов Республики Калмыкия, Белгородской, Костромской и Смоленской областей предусмотрено, что в постановлении о принятии закона в первом чтении указывается обязательность направления его в представительные органы муниципальных образований, а в Томской области проекты законов области, принятые в первом чтении, направляются представительным органам муниципальных образований только в том случае, если они затрагивают интересы последних.

Реординационная форма возникает при осуществлении представительным органом муниципального образования права законодательной инициативы в парламенте субъекта Российской Федерации.

Анализ конституций (уставов) субъектов Российской Федерации показывает, что все субъекты Российской Федерации закрепили за представительными органами муниципальных образований такое право, но в Костромской и Ростовской областях устанавливается ограничение, согласно которому при внесении законодательной инициативы представительным органом муниципального образования должно быть представлено положительное заключение главы муниципального образования.

В парламентах Республики Бурятия, Республики Дагестан, Республики Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республики, Карачаево-Черкесской Республики, Республики Карелия, Республики Коми, Республики Татарстан, Республики Тыва, Удмуртской Республики, Республики Хакасия и Чувашской Республики, например, право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения:

- законопроектов и поправок к законопроектам;
- законодательных предложений по разработке и принятию новых законов;
- законопроектов о внесении изменений и дополнений в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации, действующие законы субъекта Российской Федерации либо о признании этих актов утратившими силу;
- проектов постановлений законодательного органа субъекта Российской Федерации;
- проектов федеральных законов для внесения в Государственную Думу Российской Федерации.

В Алтайском, Приморском, Краснодарском краях, Саратовской, Тюменской, Оренбургской областях, Ямало-Ненецком автономном округе и других приняты законы, определяющие порядок осуществления права законодательной инициативы представительным органом муниципального образования в парламенте субъекта Российской Федерации.

Координационная форма, примерами которой служат, например, следующие направления взаимодействия:

оказание парламентом субъекта Российской Федерации организационно-методической помощи представительному органу муниципального образования в реализации законодательной инициативы;

осуществление парламентом субъекта Российской Федерации толкования законов субъекта Российской Федерации и нормативных правовых актов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

оказание парламентом субъекта Российской Федерации методической помощи в подготовке нормативных правовых актов представительного органа муниципального образования, обеспечивающих исполнение законодательных актов Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, содействие в проведении их правовой экспертизы;

проведение по предложению представительного органа муниципального образования выездных заседаний комитетов (комиссий) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на территории муниципального образования, в том числе по контролю за исполнением законов субъекта Российской Федерации;

оказание парламентом субъекта Российской Федерации методической и практической помощи представительному органу муниципального образования в разъяснении законов и повышении правовой культуры населения;

проведение научно-практических конференций по наиболее важным проблемам деятельности представительных органов муниципальных образований, вопросам развития местного самоуправления в субъекте Российской Федерации;

организация подготовки и издания сборников об опыте деятельности представительных органов муниципальных образований и правовых основах осуществления местного самоуправления;

организация изучения депутатами представительного органа муниципального образования опыта деятельности парламента субъекта Российской Федерации и его комитетов (комиссий);

проведение семинаров-совещаний муниципальных служащих, обеспечивающих деятельность представительного органа муниципального образования и т.д.

На практике именно координационные взаимосвязи составляют наиболее значительную долю во взаимодействии парламентов субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований.

В ряде субъектов Российской Федерации (Республике Тыва, Алтайском, Хабаровском, Приморском краях, Самарской, Пермской, Магаданской областях) образованы Советы по взаимодействию законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с представительными органами муниципальных образований, которые являются постоянно действующими совещательными (консультативными) органами, образованными для координации нормотворческой деятельности и иного взаимодействия.

Взаимодействие парламента субъекта Российской Федерации и представительного органа муниципального образования строится на определенных принципах, сформулированных в научной литературе: законности, целесообразности, самостоятельности органов государственной власти и местного самоуправления в пределах их компетенции, равноправия органов государственной власти и местного самоуправления, недопустимости ущемления интересов других муниципальных образований, согласования интересов, обеспеченности ресурсами, взаимной ответственности, гласности¹.

¹ См. Муниципальное право: — М.: 2006. — С. 231—234.

М. Ш. Гарифуллина,
заместитель главы Альметьевского
муниципального района, кандидат политических наук

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФАКТОР СТАНОВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА (НА ПРИМЕРЕ АЛЬМЕТЬЕВСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН)

Процесс формирования демократии на местах зависит от развития местного самоуправления — важнейшего института гражданского общества.

Конституция РФ (1993г), вступивший в силу с 1 января 2006 года Федеральный закон №131 "Об общих принципах организации местного самоуправления" признают и гарантируют право граждан России на местное самоуправление. Завершился "виток истории", который, будем надеяться, позволит поступательно и по восходящей развиваться местному самоуправлению, которое будет эффективно решать социальные проблемы местных сообществ.

По вопросу статуса местного самоуправления, степени его самостоятельности и независимости от государственной власти Конституция РФ пошла даже дальше Европейской Хартии местного самоуправления. Хартия подразумевает возможность административного контроля государства над органами местного самоуправления, но ограничивает его условия и пределы. Так, в ст.8 Хартии говорится, что любой административный контроль над органами местного самоуправления "может осуществляться только в формах и в случаях, предусмотренных конституцией или законом", что контроль должен быть предназначен "лишь для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов, что он "может включать также контроль вышестоящих органов власти за надлежащим выполнением органами местного самоуправления делегированных им полномочий".

Местное самоуправление относится к достижениям всего человечества. Усовершенствованное за сотни лет своего развития, впитавшее в себя опыт и исторические традиции местное самоуправление стало неотъемлемой принадлежностью повседневной жизни всех цивилизованных стран. С различными историческими периодами в различных странах менялись интересы населения, формировались новые традиции, но непреходящим оставался главный интерес — благоприятные условия жизни человека. На органы МСУ возложен огромный груз решения хозяйственных, правовых вопросов, которые раньше решались сельскими, поселковыми, районными Советами народных депутатов при помощи партийных и хозяйственных органов.

На место сельсоветов пришли Советы местного самоуправления, а сегодня Советы поселений. И можно сказать, что несмотря на трудности переходного этапа, различные препятствия, идет становление народовластия на местах. 16 октября 2005 года прошли первые (в соответствии с ФЗ №131) муниципальные выборы. Активность избирателей была очень высокой: и на этапе выдвижения кандидатов, и в день выборов. Так, в 327 округах было выдвинуто 492 кандидата (в среднем 1—2 кандидата в округе). В отдельных сельских округах было даже по 3—4 и 5 кандидатов. Явка избирателей по городу составила 64,06%, по району — 88,6%.

Удачным, на наш взгляд, оказался способ формирования представительного органа муниципального района из представителей поселений, входящих в состав муниципального района. Почему?

Во-первых, статус глав поселений вырос, они теперь не только главы, но и депутаты районного уровня. Во-вторых, представители поселений — депутаты муниципального района одновременно являются депутатами представительного органа поселений. А это дает им возможность не просто вникать в проблемы поселений, но и принимать активное участие в процессе принятия решений проблем местного значения. И зная суть проблемы, как бы изнутри, они уже более конструктивно подходят к принятию решения на заседании Совета муниципального района.

Представители поселений, как правило, — крупные хозяйственники, руководители больших коллективов, высокообразованные (многие имеют ученую степень). Своим участием в работе представительных органов они повышают организационный уровень их проведения и качество принимаемых решений. Так, при принятии бюджетов, тарифов на ЖКУ документы возвращались на доработку. Во многих сельских поселениях появились советы землячества, которые позволяют решать многие нужды территорий с патриотических позиций.

В городе Альметьевске действует и такая форма местного самоуправления, как территориальное общественное самоуправление, правовой статус которого расширен ФЗ № 131. Закономерно использовался опыт народной самодеятельности по месту жительства, который был накоплен еще в советское время. В 70-х годах прошлого столетия в Альметьевске и Нижнекамске появилась новая форма привлечения населения к решению местных вопросов, как Советы общественности микрорайонов (СОМ). Они следили за состоянием общественного порядка, за организацией торговли, проведением праздников. На заседании бюро ГК КПСС г. Альметьевска совместно с исполкомом горсовета в 1974 году были утверждены 11 Советов — по количеству микрорайонов города. Их возглавили заместители начальников предприятий, директора заводов, секретари парткомов.

На смену Советам общественности микрорайонов пришли Социально-педагогические комплексы (СПК). Они были утверждены на бюро ГК КПСС в 1985 году. СПК отличались от своих предшествовавших тем, что были расширены их воспитательные функции и охватили они все стороны жизни микрорайона. Во главе социально-педагогических комплексов стояли руководители головных предприятий. В совет СПК входили представители предприятий, организаций, учебных заведений, расположенных в пределах микрорайона. СПК формировались постепенно, совершенствовались их организационная структура и формы работы. Горожане могли обратиться в СПК по различным вопросам: за помощью к дружинникам или участковому инспектору, депутату или к председателю домового комитета. Подростковые клубы и комнаты общения для взрослых при СПК стали обычным местом проведения их досуга. "Сегодня, без сомнения, можно констатировать: СПК пробудили общественную активность людей, чувство коллективизма, заставили многих критически взглянуть на себя и окружающих. Эта взискательность тогда заметно оздоровила нравственную атмосферу в городе... Сегодня это движение возродилось как территориальные общественные Советы местного самоуправления", — писал Галеев Р. Г., почетный гражданин, бывший I секретарь ГК КПСС.

Затем на смену СПК появились ТОСМС. Решением Альметьевского объединенного Совета народных депутатов от 26 мая 2000 года в черте г. Альметьевска были утверждены границы 34-х территорий общественного самоуправления. Данным решением был утвержден примерный типовой Устав территориального общественного самоуправления, администрация района и города разработала документы по формированию этих органов и должностных лиц, а также их финансирование. За каждым территориальным самоуправлением решением сессии были закреплены головные и другие промышленные предприятия, депутатские группы объединенного Совета народных депутатов, ответственные от администрации.

Председатель Совета территориального общественного самоуправления избирается на заседании Совета и, как правило, из числа руководителей головных промышленных предприятий. Для решения повседневных вопросов, а также ведения делопроизводства избирается заместитель председателя Совета территориального общественного самоуправления.

Работа Совета строится в соответствии с уставом и на основе перспективного и текущего планирования. На его заседаниях, а также еженедельных планерках, проводимых заместителем главы администрации по социальным вопросам с заведующими ТОСМС, рассматриваются основные вопросы текущей деятельности — это вопросы благоустройства и санитарного состояния территорий, профилактики правонарушений, культурно-массовой и спортивно-оздоровительной работы по месту жительства. В большинстве административных помещений ТОСМС имеются комнаты депутата, где ежемесячно в последнюю среду депутаты ведут прием избирателей.

При активной поддержке головных и других предприятий, входящих в состав ТОСМС, территориальные Советы местного самоуправления работают с социально незащищенными слоями населения, такими, как пенсионеры, инвалиды. Для них проводятся мероприятия в Дни инвалидов, пожилых людей, День Победы и в другие праздники. Кроме того, ни одно обращение этой категории населения не остается без внимания.

Проблемы, касающиеся улучшения условий быта жителей, и другие важные социальные вопросы решаются на общих собраниях, где принимают участие руководители предприятий, отчитываются депутаты объединенного Совета народных депутатов, представители домовых комитетов, находящихся на данной территории. Создаются благотворительные фонды Совета территориального общественного самоуправления. В фонде аккумулируются финансовые средства, перечисленные предприятиями, входящими в территориальный Совет согласно паспорту. Эти средства используют для работы с жителями микрорайона на проведение конкурсов на лучший дом, балкон. В каждом территориальном Совете местного самоуправления созданы уличные комитеты, в частном секторе избраны старосты улиц, избраны старшие по подъездам, которые занимаются воспитательной работой с жителями подъездов. Всего в Советах местного самоуправления избрано 25 старост улиц, 1765 старших по подъездам. Местное самоуправление как автономная саморегулирующаяся система является необходимой составной частью гражданского общества, от степе-

ни его интеграции в это общество зависит и качественное состояние самого общества, а вместе с тем — и возможность построения правового государства.

З. Г. Ягудин,
председатель Комитета
Государственного Совета Республики Татарстан
по законности, регламенту и депутатской этике,
кандидат педагогических наук

ПАРЛАМЕНТ. ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЩЕСТВА И ЭФФЕКТИВНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ РАБОТЫ С МОЛОДЕЖЬЮ

Государственный Совет Республики Татарстан — парламент Республики Татарстан является постоянно действующим высшим представительным, законодательным органом государственной власти Республики Татарстан¹. Развивая республиканское законодательство в соответствии с Конституцией Российской Федерации², Конституцией Республики Татарстан, парламент уделяет серьезное внимание своевременному законодательному урегулированию отношений, возникающих в связи с инновационными процессами в обществе. Только за последние 10 лет парламентом республики принято более 470 законов, 10 государственных программ, направленных на решение возникающих в политической, экономической, социальной сферах задач.

Следует отметить, что парламент республики практически с первых дней образования (в 1990 году впервые на демократической основе был избран Верховный Совет ТАССР, ставший по существу первым законодательным органом республики, заявившим о себе как о влиятельной политической силе³) уделял серьезное внимание совершенствованию правовых, социально-экономических и организационных условий для участия молодежи в социально-экономической, политической и культурной жизни общества.

Для парламента одной из ключевых стратегий обеспечения безопасности граждан в обществе является совершенствование государственной политики в области преодоления разного рода социальных отклонений, самыми опасными из которых являются преступные деяния. По данным МВД, в 2005 году наблюдалась тревожная тенденция к омоложению организованной преступности: рост среди

¹ Конституция Республики Татарстан. — Казань, 2005. — С. 7

² Конституция Российской Федерации. — М.; 2000. С. 22.

³ Доклад Ф. Х. Мухаметшина на научно-практической конференции "Становление парламентаризма в Татарстане — основа развития демократической и правовой государственности республики". — Казань. 4 апреля 2005 года.

несовершеннолетних в 33 городах и районах республики⁴. В деятельности парламента Республики Татарстан данная проблема в ее законодательном определении является объектом постоянного внимания и поиска эффективных государственных решений.

В частности, одним из таких примеров может служить Закон Республики Татарстан от 18 мая 1993 года № 1857-ХІІ "Об административной ответственности за нарушения общественного порядка и порядка управления", которым была предусмотрена административная ответственность за доведение несовершеннолетнего до состояния опьянения родителями или иными лицами (статья 5); вовлечение несовершеннолетних в группу, деятельность которой сопряжена с противоправными действиями, если эти действия не образуют уголовно наказуемого деяния (ст. 6); злостное невыполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию и обучению несовершеннолетних детей; мелкое хулиганство или хулиганство, совершенное подростками в возрасте от 14 до 16 лет (ст. 7). Безусловно, когда во многих регионах России, в том числе и Татарстане, образовались и действовали многочисленные молодежные группировки антиобщественной направленности, данный Закон способствовал пресечению так называемого "казанского феномена", активизации борьбы с правонарушениями, посягающими на общественный порядок, обеспечению спокойствия и безопасности граждан в Республике Татарстан.

В связи с совершенствованием законодательства и вступлением в силу с 1 июня 2002 года Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях вышеуказанный Закон Республики Татарстан в установленном порядке был признан утратившим силу. В то же время с учетом необходимости защиты интересов детей и их родителей Кодексом Республики Татарстан об административных правонарушениях была установлена административная ответственность: за воспрепятствование осуществлению родительских прав родителями (лицами, их заменяющими) или родственниками ребенка либо иными лицами (педагогом или другим работником образовательного, воспитательного, лечебного учреждения), ответственными за осуществление воспитания и надзора за детьми (ст. 3.2); непринятие мер по защите прав и законных интересов ребенка (ст. 3.3); неисполнение решений органов опеки попечительства (ст. 3.4).

Принятый парламентом Закон Республики Татарстан "О молодежи и государственной молодежной политике в Республике Татарстан" (от 19.10.1993 г № 1983-ХІІ) определил основные направления и формы реализации молодежной политики.

Как показывает изучение хода выполнения данного закона, наряду с решением задач, направленных на обеспечение социальной и правовой защиты молодежи, создание правовых, социально-экономических и организационных условий для выбора молодыми гражданами своего жизненного пути, содействие социально-экономическому становлению, воспитанию и образованию, духовному и физическому развитию молодежи, созданию условий для реализации молодежью общественно значимых инициатив, важное значение имеет создание условий для формирования здоро-

⁴ Послание Президента Республики Татарстан М. Ш. Шаймиева Государственному Совету Республики Татарстан. — Казань, 2006. — С. 10.

вого образа жизни, охраны здоровья, осуществления профилактики социально- негативных явлений в молодежной сфере.

Проблема преодоления девиантного поведения молодого поколения в его разных формах требует глубокого осмысления порождающих его причин. Специалисты, исследователи проблемы к таковым чаще всего относят социальное неравенство; утрату духовно-нравственных общественных ценностей; социальное равнодушие к судьбам детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации; неблагополучную среду воспитания в семье; влияние криминогенных факторов; психические отклонения в состоянии здоровья детей и др. Мы бы сюда еще добавили недооценку правового компонента в организуемой воспитательно-коррекционной работе с трудными подростками. По нашему глубокому убеждению, недостаточное внимание к вопросам формирования правовой культуры и осознанного отношения подрастающей личности к незыблемости моральных норм в социальном поведении — одно из слабых мест организуемой в образовательных учреждениях воспитательной деятельности. Именно воспитание ясного правосознания и чувства нравственной ответственности должно составлять одну из центральных задач реализации педагогики предупреждения отклонений в поведении детей — к такому выводу мы пришли, опираясь на собственный опыт и изучая передовую практику работы с учащимися девиантного поведения⁵.

О том, как важно развивать правовое сознание и адекватную ему мотивацию подтверждает изучение соответствующих протоколов и бесед с подростками, задержанными за совершение различного рода правонарушений. Выясняется, в частности, что подростки часто объясняют свои асоциальные действия тем, что в момент их совершения они вообще не задумывались о последствиях и о том, что нарушают социальные нормы, за что должны нести ответственность. Отсюда следует, что противозаконные действия несовершеннолетних во многом связаны с низким уровнем их правовой грамотности. Вот почему в коррекционно-воспитательной работе с девиантными подростками, на наш взгляд, следует придавать гораздо большее значение технологии формирования их правовой грамотности. Решая задачи правового воспитания учащихся, важно обеспечить его органичное сочетание с нравственным воспитанием, основывающимся на таких моральных категориях, как ответственность, милосердие, справедливость и др. Как считают психологи, подросткам особенно присущи обостренное чувство справедливости и потребность отстаивать ее. В то же время для данного возраста характерны эмоциональная возбудимость и неуправляемость, а это приводит к тому, что избираемые подростками способы защиты моральных норм часто носят неадекватный характер и сопровождаются агрессивными выпадами. В результате добрые побуждения трансформируются в уродливые формы поступков и действий, не согласующиеся с принятыми правовыми и нравственными нормами. Если в основе ненормативного поведения подростков лежит мотивация справедливого возмездия, значит, к такому подростку следует отнестись с пониманием и терпеливо обучать его другим формам защиты справедливости.

⁵ Ягудин З. Г. Безнадзорный подросток: механизм социально-педагогической поддержки и перевоспитания. — Казань: КГПУ, 2002.

Ознакомившись с ситуацией на практике, изучив опыт правовоспитательной работы в более чем десяти школах Казани и Татарстана, мы пришли к выводу, что результативность в области правового воспитания школьников снижают следующие факторы:

— отсутствие в школах специальных программ и планов по работе с подростками девиантного поведения, которые претендовали бы на системность, четкость представления об ожидаемых результатах; однообразии применяемых форм и методов; непостоянство и отсутствие продуктивного взаимодействия школ с представителями правоохранительных органов, со службами социально-психологической реабилитации;

— отсутствие у большинства школьников, как показал экспресс-опрос на выявление правовой компетентности учащихся школ, достаточных знаний об ответственности и видах наказаний для несовершеннолетних в случае совершения ими правонарушений; незнание и неумение защищать свои права в случае их ущемления со стороны сверстников и взрослых; весьма слабое представление о процедурах обращения за помощью в органы, стоящие на страже интересов прав детей; беспомощность и неграмотность основной части подростков в вопросах самозащиты от преступных посягательств, легкомысленность в согласии на уговоры к употреблению алкоголя и наркотических средств, азартным играм;

— неэффективность проводимых в школах мероприятий, связанных с профилактикой девиантного поведения подростков; недостаточная разработанность форм и механизмов взаимодействия школьных воспитателей и "агентов" профилактической деятельности внешних ведомств (МВД, здравоохранение, органы социальной защиты);

— недостаточный уровень подготовки учителей школ к правовоспитательной работе как в отношении правовой компетентности, так и во владении технологиями работы с подростками девиантного поведения;

— отсутствие серьезного внимания к работе с семьей по повышению ее правовой культуры как главной причины девиантного поведения детей.

Таким образом, практика формирования правосознания учащихся нуждается в совершенствовании и повышении ее результативности.

В качестве проекта эффективного решения выделенной проблемы может быть предложена технология формирования правовой устойчивости подростков, которая по форме организации является школой правовой грамотности. Названная школа функционировала в нашем опыте на базе экспериментальных учебных заведений в урочное и внеурочное время⁶.

Наряду с организацией "школы правовой грамотности" для учащихся важно проводить и мероприятия по повышению правовой культуры родителей.

Это в первую очередь касается неблагополучных семей, где родители ведут асоциальный образ жизни, отвергнув свой главный перед обществом долг — воспитание детей. Статистика красноречиво свидетельствует, что в подавляющем большин-

⁶ Ягудин З. Г. Технологии перевоспитания подростков с девиантным поведением. — Казань: КГПУ, 2003.

стве правонарушения несовершеннолетних имеют прямую зависимость от неблагополучия семейных отношений. Родители, систематически злоупотребляющие алкоголем, не могут предложить своим детям ничего, кроме ссор и скандалов, унижения их достоинства. Это и есть питательная среда для девиантного развития подростков, ведь несовершеннолетние проводят в семье большую часть времени. В такой ситуации трудно не попасть "под покровительство" подростковой группировки.

Экономическое и социальное неблагополучие в стране, низкая зарплата, занятость родителей в связи с этим на нескольких работах, бедность также негативно отражаются на воспитательном процессе, проявляются в снижении внимания родителей к детям: общение с детьми ограничивается в основном заботой накормить и одеть.

Численность семей, в которых дети фактически являются безнадзорными и лишенными опеки своих родителей (явление социального сиротства), к сожалению, растет. В отношении таких родителей приходится принимать соответствующие меры, вплоть до лишения их родительских прав.

Хочется обратить внимание и на то, что в семьях, внешне благополучных, тоже возможны случаи девиантного поведения детей, в том числе и крайне тяжелые, а именно: пристрастие к наркотикам, курению, алкоголю, вступление в асоциальные группировки. Это говорит о том, что любая семья нуждается в психолого-педагогическом просвещении по вопросам преодоления отклонений в поведении детей. Поэтому каждая школа, на наш взгляд, должна позаботиться о правовом всеобуче родителей.

На занятиях с родителями особое внимание важно уделять методике работы с детьми, имеющими опасные пристрастия. Учитывая актуальность вопроса по состоянию на сегодняшний день, в первую очередь родители должны обрести компетентность в отношении проблемы наркомании. Часто родители не допускают и мысли о том, что эта беда может коснуться их детей. Однако они должны знать: по прогнозам наркологов, цифры по детской наркомании будут расти. Обратим внимание на то, что сегодня дети и молодежь составляют 70% от всех потребителей наркотиков⁷.

Медико-социальные исследования показывают, что в стране средний возраст начала употребления наркотиков среди мальчиков составляет 14,2 года, среди девочек — 14,6 лет. В 2005 году количество наркозависимых лиц в Татарстане возросло на 5 % и достигло 10,5 тыс. человек. Количество выявленных преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических веществ, по сравнению с 2004 годом увеличилось на 50 %. Сказанное, несомненно, актуализирует задачу активного внедрения в образовательных учреждениях специальных программ воспитания по антинаркотической пропаганде. Еще раз подчеркнем: эта работа требует самой серьезной работы с семьей.

Очень важно, чтобы родители поняли: многие беды начинаются с потери контакта с детьми и связаны с неумением строить взаимоуважительные отношения в се-

⁷ О практике применения Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних". Материалы парламентских слушаний. — М.: Издание Госдумы, 2005. С. 4

мье. Поэтому особое внимание на занятиях следует уделять обучению родителей технологии общения с детьми подросткового возраста.

Родителям необходимо рассказать и о возрастных особенностях развития интереса подростков к наркотикам. На наш взгляд, родители должны отнестись самым серьезным образом к профилактическому воспитанию в семье и обучению своих детей умению строить отношения со сверстниками, страдающими данным пристрастием.

Совершенно необходимо провести специальное занятие по правильному поведению родителей в случае, если их дети все же оказались в реальной беде. В такой ситуации помощь семьи становится незаменимой.

Подводя итог, отметим, что для охраны интересов детей и молодежи, их позитивной социализации необходимы не только эффективная работа законодателей, совместные действия органов государственного управления, ведомств и учреждений соответствующего профиля, но и активная позиция каждого гражданина. Общество и государство должны создать достаточно действенную систему социально-правовой защиты детства. Хочется надеяться, что адекватная стратегия и конкретные мероприятия, касающиеся поставленных вопросов, найдут свое отражение в соответствующих положениях готовящегося закона Республики Татарстан "О Республиканской комплексной программе действий органов государственной власти Республики Татарстан по профилактике правонарушений на 2006—2008 годы".

М. М. Бариев,

министр по делам молодежи, спорту и туризму
Республики Татарстан

ОБЩЕСТВЕННАЯ МОЛОДЕЖНАЯ ПАЛАТА КАК ИНСТРУМЕНТ РЕШЕНИЯ МОЛОДЕЖНЫХ ПРОБЛЕМ

Современное общество динамично развивается, меняются жизненные подходы, ориентиры, социальные стереотипы. Важную роль в этом развитии играет молодежь, поскольку именно она является источником смелых идей, активным проводником новых знаний, инициатором инновационных проектов. На молодое поколение ложится ответственность за сохранение и развитие нашего общества. От позиции молодежи в общественно-политической жизни и ее активности будет зависеть продвижение России по пути демократических преобразований. В связи с этим особую актуальность приобретает поиск новых форм участия молодежи в общественно-политической жизни страны, создание новых условий и возможностей для решения молодыми гражданами их собственных проблем и проблем общества в целом.

Процесс поиска новых форм включения молодежи в решение своих собственных проблем имеет долгую историю. В 1992 году Совет Европы принял "Хартию участия молодежи в муниципальной и региональной жизни", которая обобщила накопленный опыт и дала рекомендации о включении молодежи в процессы принятия решений на местном уровне через создание советов или комитетов молодежи, земские комиссии, "круглые столы", форумы и др. Согласно статье 38 Хартии местные и ре-

гиональные власти должны создавать и поддерживать имеющиеся советы молодежи, в которых молодые люди избираются своими сверстниками. Выборы в подобные советы организуются исходя из наличия действующих молодежных групп, организаций, молодежных центров, учебных заведений и др.

Для реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации в 1993 году было принято Постановление Верховного Совета РФ "Об основных направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации". В 2005 году в Татарстане была принята новая редакция Закона РТ "О молодежи", действующего с 1993 года. Новая редакция Закона РТ "О молодежи и государственной молодежной политике в Республике Татарстан" позволила внести изменения и дополнения в ранее принятый нормативный акт с учетом условий, предъявляемых современным обществом.

Благодаря поддержке Президента РТ М. Ш. Шаймиева и Правительства республики, начиная с 1994 года, идет последовательная реализация государственной молодежной политики. За эти годы были определены ее приоритетные направления, создана молодежная инфраструктура, разработаны механизмы реализации молодежной политики, развивается социальное партнерство с общественными молодежными организациями.

В настоящее время решение социально-экономических проблем молодежи — это одно из приоритетных направлений деятельности органов государственной власти Республики Татарстан. Молодежь в возрасте от 18 до 30 лет составляет более 24% от общего числа избирателей, и это реальная сила, способная оказывать влияние на политику государства.

Развитие общественных молодежных движений в Республике Татарстан является важной составляющей государственной молодежной политики. На сегодняшний день в республике зарегистрировано 100 молодежных и детских общественных объединений. В последние годы в республике назрела необходимость в создании совещательного органа, который бы объединил молодежные общественные организации, представителей молодежи в районах и городах республики. И таким органом стала созданная в апреле 2004 года Общественная молодежная палата при Государственном Совете Республики Татарстан. Возглавляет Общественную молодежную палату Председатель Берхеев Ильдар Мансурович, заместители председателя Сайфуллин Наиль Анварович и Исаева Анастасия Георгиевна, ответственный секретарь Бухараев Марат Зуфарович. Квота по членству в Совет Общественной молодежной палаты составляет по 1 представителю от районов республики, города Казани и республиканских молодежных общественных организаций и объединений. Таким образом, общее количество членов Палаты составляет 71 человек: 42 человека из районов республики, 2 представителя из Казани и 27 делегатов от молодежных общественных организаций. Среди молодежных общественных организаций следует выделить: молодежную общественную организацию "Лига студентов РТ", общественную организацию "Молодежное Единство", общественную молодежную организацию "Объединение молодежного строительства РТ", общественную молодежную организацию "Объединение "Отечество", Татарский республиканский молодежный общественный фонд "Сэлэт", республиканскую общественную организацию "Движение молодых

ученых и специалистов РТ", общественную организацию "КВН РТ", общественную молодежную организацию "Брэйн-клуб Республики Татарстан", общественные организации "Молодежь промышленных предприятий РТ", "Объединение творческой молодежи".

Общественная молодежная палата была создана в целях содействия деятельности Государственного Совета РТ в области законодательного регулирования прав и законных интересов молодежи, подготовки рекомендаций по решению проблем молодежи в Республике Татарстан.

Общественные молодежные организации республики и Общественная молодежная палата стали настоящей школой по выявлению молодых лидеров республики, интересующихся общественно-политической и управленческой деятельностью. Подтверждением этого стали выборы в Государственный Совет Республики Татарстан, депутатом которого был избран президент Лиги студентов РТ Марат Бухараев. На выборах в органы муниципального самоуправления депутатом Казанского городского Совета стал член молодежной палаты, директор КВН "Четыре татарина" Дамир Фаттахов. Всего по республике депутатами в органы муниципальных образований стали 570 человек в возрасте до 30 лет, из них 12 человек по городским муниципальным образованиям — Казань, Набережные Челны. Одним из показателей роста активности молодежного движения стало и то, что членами Общественной палаты Республики Татарстан стали 9 представителей, выдвинутых молодежными общественными организациями.

За время своей деятельности Общественная молодежная палата показала себя как инициативная структура. Члены Палаты приняли участие в разработке поправок к Закону "О молодежи и государственной молодежной политике в Республике Татарстан", активно участвовали в обсуждении проекта "Стратегии государственной молодежной политики РФ на 2006—2012 гг." с привлечением специалистов Министерства по делам молодежи, спорту и туризму РТ. Члены Палаты принимали активное участие в работе над законопроектом "О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, городов и округов Республики Татарстан государственными полномочиями в области государственной молодежной политики", который в настоящее время прошел третье чтение в Государственном Совете РТ. Члены Общественной молодежной палаты активно занимаются изучением жилищной проблемы молодежи и того, как эта проблема решается в республике. Ведется сотрудничество с молодежными парламентами других регионов Российской Федерации, а также Молодежной палатой при Государственной Думе Российской Федерации.

Однако существуют и проблемы. Хотелось бы, чтобы более четко была налажена работа членов Общественной молодежной палаты с молодежью по полному и регулярному информированию молодежи о деятельности созданного органа, о том, какие функции он выполняет. Необходимо создание условий для достижения взаимопонимания с местными органами власти, с населением республики, что позволило бы Палате оперативно выявлять наиболее актуальные для молодежи вопросы. Следует проработать механизмы и создать условия для изучения общественного мнения и учета его при разработке тех или иных законов и программ, тем самым обеспечить постоянную работу Палаты, а не в периоды сессии Государственного Совета Респуб-

лики Татарстан, что создает дополнительные сложности в решении поставленных задач.

"Молодежный парламентаризм" — это один из способов решения проблем молодежи. И сам факт существования Общественной молодежной палаты уже создает условия для привлечения молодых граждан к тем процессам, которые происходят в обществе, к повышению их гражданской активности. Очевидно, что Общественная молодежная палата станет реальным инструментом решения молодежных проблем и сможет представлять интересы всей молодежи республики на высшем уровне.

Д. С. Ягафарова,

ректор Альметьевского муниципального института,

доктор педагогических наук, профессор

ПРОБЛЕМЫ ПОДГОТОВКИ КОНКУРЕНТОСПОСОБНЫХ СЛУЖАЩИХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОГО ЭТАПА РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

В послании Президента Республики Татарстан М. Ш. Шаймиева Государственному Совету важнейшим приоритетом современной политической жизни определено развитие парламентаризма, демократических институтов и общественных организаций. "В год 100-летия Государственной Думы опыт становления и развития парламентаризма в России и Татарстане должен стать объектом пристального внимания ученых, специалистов, средств массовой информации, широкой общественности", — утверждает в послании ¹.

На современном этапе особую значимость приобретает развитие парламентаризма как основного инструментария разрешения актуальных проблем развития общества. На современном этапе решение кадровой проблемы является стратегическим. Система подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих нуждается в серьезной модернизации для обеспечения подготовки конкурентоспособных руководителей, призванных обеспечить становление механизмов местного самоуправления в условиях нарастающей ограниченности всех видов ресурсов.

Сегодня в нашей республике сформированы все представительные и исполнительные органы муниципальных районов и округов, которые с 1 января 2006 года приступили к исполнению своих полномочий. Передача в ведение органов местного самоуправления важнейших объектов жизнеобеспечения поселений на первый план ставит вопросы повышения эффективности управления во всех сферах жизнедеятельности муниципалитетов. Особенно становятся востребованными способности специалистов эффективно управлять в рыночной среде муниципальной собственностью и финансами, предприятиями и учреждениями, объектами инфраструктуры и социальной сферы, их умение работать со всеми слоями населения и общественны-

¹ Послание Президента Республики Татарстан Государственному Совету. — Казань, 2006. — С. 5.

ми объединениями граждан. В этой связи муниципальным служащим необходимо овладеть искусством муниципальной политики, современными муниципальными технологиями и методами муниципального менеджмента, реализовать установку Президента РТ М.Ш. Шаймиева, по словам которого, "сила любого государства заключается главным образом в компетентности и профессионализме управленцев".

Одним из факторов повышения профессионализма служащих МСУ является социальная компетентность. По словам английского исследователя А. Дэйвиса, местное самоуправление — это, прежде всего... осуществление публичной власти на местном уровне. Следовательно, муниципальные служащие — это "местные управленцы". Миссия муниципального служащего связана с обеспечением функционирования системы местного самоуправления. Исходя из этого профессия муниципального служащего носит синтетический, комплексный характер. Она включает такие институционально оформленные виды жизнедеятельности людей, как информационно-аналитическая, консультативная, прогностическая, проективная, административно-распорядительная, организационно-регулятивная, коммуникативная деятельность и т.д.

Муниципальные служащие должны знать: российскую историю развития форм местной власти, современный опыт МСУ в западных странах, все российские законодательные акты о местном самоуправлении, особенности механизма саморегуляции рыночной экономики, современные технологии финансового менеджмента, особенности управления человеческими ресурсами, концепцию долгосрочного развития своего муниципального района на основе использования местных естественных и исторически сложившихся конкурентных преимуществ, проблемы государственного и муниципального управления, содержание и технологии реализации социальных вопросов местного значения, инновационные формы и методы.

Муниципальные служащие должны владеть полной информацией о своем муниципальном районе: экономической и демографической ситуацией, о трудовых резервах, о состоянии здоровья населения, культуре, образовании, социально-правовой защите, жилищном строительстве, об общественных движениях и объединениях (профессиональных, женских, молодежных, спортивных, экологических, партийных, благотворительных и т.д.), а также формами, методами и приемами Паблик Рилейшнз, знаниями о человеке как субъекте общения (антропологические и психолого-педагогические), методикой обеспечения непосредственного участия граждан в местном самоуправлении.

Кроме того, муниципальные служащие должны уметь своевременно стимулировать инициативу граждан, их волеизъявление в местном самоуправлении, стимулировать потребности населения в самоорганизации, работать с документами (федеральными, региональными, местными) и применять их на практике, осуществлять мониторинг в сфере своей деятельности, на его основании вносить предложения по корректировке планов социально-экономического развития, научно-обоснованно принимать управленческие решения, изучать общественное мнение и развивать его в интересах общества, народа, своего района, использовать рекламу в целях самореализации, осуществлять связь со СМИ, вести беседу, общаться на всех уровнях, вести переговоры (деловые, телефонные), предупреждать конфликтные ситуации, руководить, управлять

персоналом, формировать свой имидж — руководителя, лидера, исполнителя и т.д. Все это, естественно, требует специальной подготовки муниципального служащего.

Сегодня основной миссией органов МСУ и муниципальных служб является удовлетворение коллективных интересов территориального сообщества, повышение качества жизни населения через создание благоприятной среды обитания и оказание жителям различных муниципальных услуг. Поэтому муниципальных служащих нельзя готовить только как узких специалистов. К сожалению, при подготовке специалистов по специальности "Государственное и муниципальное управление" муниципальному управлению уделяется крайне мало внимания. Образовательные стандарты по соответствующей специальности и учебные программы вузов составлены так, что будущие управленцы крайне слабо представляют себе муниципальное управление как целостную систему. С учетом этого, на наш взгляд, необходимо модернизировать учебные планы, включая следующие циклы учебных дисциплин: "Организация местного самоуправления (учение о местном самоуправлении, его концептуальных, правовых, территориальных, экономических, организационных основах)", "Муниципальная политика (теория, методика оказания услуг населению на муниципальном уровне)", "Муниципальная экономическая политика и муниципальные финансы", "Муниципальный менеджмент (организационное обеспечение муниципальной деятельности)".

В отечественной специальной литературе, особенно после вступления России в Болонский процесс, возросло внимание к вопросам организации повышения уровня качества профобразования в вузе. Вопросам подготовки конкурентоспособных специалистов в отечественной науке стало уделяться значительно больше внимания, ученые начали внедрять междисциплинарный подход, особенно в исследованиях, разработке и реализации проектов подготовки конкурентоспособных специалистов местного самоуправления.

В целом сегодня нужны специалисты, способные эффективно разрешать проблемы современного федерализма в России, важнейшими из которых являются сохранение территориальной целостности страны на основе устранения причин и факторов для эскалации сепаратистских устремлений этнических и других форм местных элит, устранение диспропорций в уровнях качества жизни в различных регионах, эффективное разграничение, спецификация прав собственности, предметов ведения и ответственности федеральных, региональных, местных органов власти.

С учетом всего этого сегодня нуждаются в модернизации государственные образовательные стандарты, учебные планы, рабочие программы, учебно-методические комплексы, свободные от инерционности парадигмы догоняющего развития. Российская Федерация — федерация особая. Соответственно необходимо организовать подготовку кадров с учетом особенностей как федерации в целом, так и с учетом особенностей ее регионов и муниципалитетов.

Требуется усовершенствование учебно-образовательного процесса на основе введения активных методов обучения, новых образовательных технологий, интерактивных систем информационного обеспечения.

По своему содержанию система профессионального повышения квалификации и переподготовки кадров для местного самоуправления должны включать следующие основные уровни: программы повышения квалификации в сфере местного самоуправления; профессиональной переподготовки, дающие право на ведение нового вида

профессиональной деятельности; ДПО (Мастер делового администрирования, Мастер публичного администрирования).

В Республике Татарстан имеется положительный опыт по подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных кадров. С 2000 года по специальности ГМУ осуществляется подготовка кадров местного самоуправления в четырех вузах Татарстана в соответствии с Республиканской программой подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров местного самоуправления. В рамках данной программы высшее образование получают более 160 человек, в том числе в Альметьевском муниципальном институте обучалось 35 человек. Из них 9 завершили обучение в 2004/2005 учебном году.

В 2006 году получают специальность по ГМУ еще 6 студентов — руководители органов МСУ республики. Остальные студенты будут выпускаться по завершению обучения в 2007—2008 гг. К сожалению, срок реализации Республиканской программы истек и желательно его законодательно продлить до 2010 года, так как организация оперативной, массовой и качественной подготовки муниципальных кадров на сегодня остро востребована.

В целях эффективной системы подготовки и переподготовки кадров для местного самоуправления дополнительно предлагаем создать муниципальные и межмуниципальные научно-образовательные центры.

Р. Г. Вагизов,

Уполномоченный по правам человека

в Республике Татарстан, кандидат юридических наук

ИДЕЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

Права человека, разделение властей и парламентаризм — идеи, возникшие в глубокой древности и сформировавшиеся в виде политико-правовой доктрины в XVII — XVIII веках в трудах Джона Локка и Шарля Монтескье.

Так, Монтескье в своем труде "О духе законов" писал: "Чтобы не было злоупотреблять властью, необходим такой порядок вещей, при котором различные власти могли бы взаимно сдерживать друг друга".

Идею разделения властей обосновывал и Локк. Его главный тезис таков: "Абсолютная деспотическая власть или управление без установленных постоянных законов не могут ни в коей мере соответствовать целям общества и правительства".

В отличие от Монтескье, Руссо считал, что "законодательная, исполнительная и судебная власти — особые проявления единой власти народа".

Эти и другие мысли европейских просветителей легли в основу английского Habeas corpus — Акта 1689 года, французской Декларации прав человека и гражданина 1789 года и американского Билля о правах 1791 года. Все эти документы были приняты парламентами своих стран от имени народа и по праву вошли в сокровищницу политико-правовой мысли. В частности, в Декларации прав человека и гражданина, принятой в 1789 году Национальным собранием Франции, провозглашалось: "Общество, в котором не обеспечено пользование правами и не проведено разделение властей, не имеет конституции".

Великие мыслители XVII — XVIII столетий понимали, что разделение властей, независимость парламента и права отдельного человека являются взаимосвязанными и взаимозависимыми понятиями. Западноевропейская цивилизация стала колыбелью прав человека и парламентаризма. Стремление к свободе проявления индивидуальности и отсутствие представления об избранности открыли путь для превращения огромного потенциала энергии интеллекта человека в общественный и научно-технический прогресс. Западная Европа, признав абсолютный суверенитет личности, явилась "школой" борьбы за личную свободу каждого, за бесконечную ценность личности.

Парламентаризм возник как следствие борьбы народов за свои права. Россия также не является исключением. Напомним, что Манифест о даровании населению незыблемых основ гражданской свободы и об учреждении Государственной думы был подписан 17 октября 1905 года в разгар всеобщей политической стачки и позволил сохранить стабильность в обществе. Первая Государственная дума вошла в историю мирового парламентаризма законом об отмене смертной казни, на 50 лет опередив Европейскую конвенцию о правах человека.

Институт уполномоченного по правам человека (омбудсмана) и парламентаризм — явления столь же взаимосвязанные, как парламент и права человека. В большинстве стран мира, где существует этот институт, под омбудсманом понимается лицо, уполномоченное парламентом на охрану прав отдельных граждан.

Институт омбудсмана, являясь одним из элементов в системе политического и общественного контроля над аппаратом управления, наряду с другими контрольными институтами не допускает отрыва бюрократии от общества, обеспечивает положение, при котором все более возрастающий государственный аппарат служит человеку, обществу, а не самому себе и не какой-либо элитарной группе.

Таким образом, роль омбудсмана состоит в том, чтобы защищать людей от нарушения их прав, злоупотребления властью, ошибок, халатности, несправедливых решений и плохого управления, для того чтобы усовершенствовать администрацию и сделать правительственные действия более открытыми, а правительство и его служащих — более ответственными перед обществом.

А. Г. Исаева,

аспирант, Казанский государственный
энергетический университет,
заместитель председателя Общественной молодежной
палаты при Государственном Совете Республики Татарстан

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ДИСКУРС СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА: К МЕТОДОЛОГИИ ИССЛЕДОВАНИЯ

Политическая сфера — это сложное, многоуровневое, быстро меняющееся явление. Она представляет собой определяющее начало в жизни государства, общества и самой личности. Во многом данное обстоятельство и объясняет особое внимание к ее изуче-

нию со стороны научного сообщества. В настоящее время рост теоретического знания имманентно способствует тенденции к расширению и смещению границ отдельных гуманитарных наук. Многие специалисты в области политической коммуникации придерживаются позиции, согласно которой политическое мышление, политическое действие, языковая форма тесно переплетены и взаимодействуют друг с другом. Данное направление повлияло на возрастание интереса к изучению и анализу феномена политического дискурса. Последний, в свою очередь, выступает объектом исследования не только лингвистов, психологов, философов, социологов, экономистов, но и политологов, что свидетельствует о междисциплинарном характере предмета рассмотрения.

Существует много определений политического дискурса, однако единого, общепринятого, удовлетворяющего всех подхода на сегодняшний день нет. В литературе наряду с категорией "политический дискурс" используются так же понятия "общественно-политическая речь", "язык общественной мысли", "политический язык". Подобное терминологическое разнообразие порождает определенную путаницу, несмотря на то, что, в принципе, все эти понятия синонимичны. Суммируя типологические характеристики употребляемых терминов, можно признать, что "политический дискурс" — это совокупность всех дискурсивных практик, которые характеризуют участников политического дискурса как таковых или образуют определенную тематику политического взаимодействия. Спектр языкового материала здесь достаточно многообразен. Это могут быть выступления политиков, политических обозревателей, аналитиков, публикации СМИ, материалы специализированных изданий на различные темы, затрагивающие политическую тематику.

Особо следует подчеркнуть, что язык политики не тождествен языку обыденного общения. Его специфика заключается не столько в использовании каких-либо особых формальных средств, сколько в несколько своеобразном изменении соотношения между означаемым и означающим. При таком преобразовании единицы хорошо знакомого речевого языка получают порой необычную интерпретацию и, как следствие, многие хорошо известные феномены социально-политической сферы перестают называться своими именами. В ходе работы с политическим текстом может быть выявлен его неэксплицитный смысл, отличный от буквального, и, что особенно показательно, противоположный ему. В этом смысле политический дискурс лишь тогда становится собственно политическим, когда он сопровождает конкретный политический акт в определенной политической обстановке. Именно при таком условии политический дискурс начинает выступать в качестве инструмента мониторинга многообразных изменений и тенденций, происходящих в сфере политики.

Изучение политического дискурса позволяет проникать в существо происходящего, понять смысл, направленность и целесообразность действий в мире политики; тем более, что в процессе анализа происходит не только описание самого объекта политики, но и его авторское конструирование. В исследовании интересующего нас фактического материала через фокусирование внимания на отдельно взятых ключевых моментах, единицах анализа, имеющих определенную символическую направленность, можно выявить скрытые отношения, взаимодействия явлений, объясняющие событийные политические ряды; активно воздействовать на них, решать возникшие проблемы и предотвращать появление нежелательных политических тенденций.

В наиболее концентрированном виде содержание политических процессов находит свое проявление в сфере представительной власти. Именно здесь приобретают свое политико-правовое оформление нормы и ценности политической системы, выдвигаемые политическим режимом социальные идеалы и установки, становятся законодательно выраженными и закреплёнными экономико-политические характеристики общественного развития.

Парламентаризм — это особая демократическая система организации функционирования высшей государственной власти, базирующейся на принципах разделения власти и верховенства права, в которой парламент играет преобладающую роль не только в качестве законодательной власти, но и в качестве верховного контроля над властью исполнительной. Исходя из опыта политической теории и практики, можно сделать вывод, что парламенты всех стран имеют сходные функции и качественные характеристики: 1) парламент выступает высшим общенациональным государственным органом народного представительства и институционализации господствующих в обществе интересов, политических ориентаций, настроений; 2) парламент выполняет законодательную функцию; 3) парламент является главным институтом в триаде разделения властей и наделен реальными возможностями влиять на каждый элемент этой триады, причем на всех уровнях государственной власти; 4) парламент — важнейший элемент системы формирования, правового обеспечения и практической реализации внешней политики государства.

Указанные черты и свойства парламента являются неотъемлемыми признаками парламентаризма и никем из современных ученых не оспариваются. Соответственно, в теоретическом обосновании в этом отношении нет трудностей. Сложности возникают в практическом воплощении данных принципов.

Особое внимание сегодня привлекает вопрос, — как в реальной российской действительности реализуются закреплённые в Основном законе Российской Федерации фундаментальные принципы парламентаризма. По своей социально-политической сущности и форме государственного устройства Россия представляется демократическим, социально-правовым федеративным светским государством с республиканской формой правления.

Однако уже этот, казалось бы, очевидный тезис выступает предметом острых дискуссий среди оппонентов ныне действующей Конституции Российской Федерации. Выделяются такие моменты, как: формально-правовая и реально-практическая несбалансированность власти, нарушение принципа разделения властей. Особо подчеркивается, что в Конституции РФ в определенном смысле закрепились авторитарная тенденция, и президент оказался как бы вне рамок разделения власти. Глава государства возвышается над всеми ветвями власти, обладая подавляющими полномочиями. Параллельно, — законодательной власти отведена лишь второстепенная роль. Многие исследователи особенно педалируют на то обстоятельство, что в современной России, по сути, сложилась президентско-парламентская республика с доминирующей ролью президента. А в доказательство последнего тезиса приводятся предпринятые в период второго срока президентства В. В. Путина решения по укреплению вертикали исполнительной власти, перенесению центра тяжести на пол-

номочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, изменению статуса и порядка формирования Совета Федерации, введение процедуры наделения полномочиями губернаторов, повышению роли Совета безопасности.

Важнейшая дискурсивная установка связана с тем, что российское общество до сих пор не может отойти от унитарного характера государства. Нет осознания того, что в демократическом правовом государстве все субъекты Федерации равны как в правах, так и в обязанностях по отношению друг к другу и к Федерации в целом. Кроме того, среди важнейших проблем, над которыми работает Государственная Дума РФ, нужно выделить следующие: становление цивилизованной политической оппозиции; культура компромисса в политическом взаимодействии; слабость гражданского общества; проблема формирования правительства парламентского большинства; эффективность взаимодействия с верхней палатой — Советом Федерации; вопросы о земле, социальной справедливости; взаимоотношения парламента с исполнительной властью.

Во многом перечисленные проблемы объясняются сложностями этапа переходности в истории Российского государства, когда традиции и стереотипы политического действия ушедшей эпохи уже изжили себя, а новые, пришедшие им на смену компоненты политического бытия, — еще до конца не оформились или пока не воспринимаются обществом в полном объеме. В данном контексте следует воспринимать и процесс становления парламентаризма в России. Нужно осознавать, что это сложный и неоднозначный процесс, в котором задействованы различные политические силы, каждая из которых наделена своей собственной, особой социальной ролью и, как следствие, — особой долей ответственности за его результаты.

Указанные проблемы предлагается решать, прежде всего, через поэтапный поиск и нахождение компромиссных решений, соблюдение интересов различных политических сил; через исследование и учет опыта стран, в которых система парламентаризма давно сложилась и успешно функционирует. Кроме того, по мнению многих исследователей и политиков, в целях повышения роли парламентарной составляющей в политической жизни общества, повышения действенности функций представительной ветви власти целесообразно внести соответствующие поправки в Конституцию России, в конституционное и федеральное законодательства.

Речь, прежде всего, идет об усилении контрольных функций Федерального Собрания, правовом закреплении механизмов подотчетности правительства (и в целом органов исполнительной власти) парламенту, расширении практики парламентских расследований и т.д. Указанные преобразования имеют принципиальное значение, поскольку от вектора развития парламентаризма во многом будет зависеть и судьба демократии в России. Нарботанный исторический опыт политического строительства свидетельствует, что без полноценного парламента нет и быть не может полноценной демократии и Россия здесь не является исключением.

Р. Г. Иванова,

студентка Арского педагогического колледжа,
победитель Республиканского конкурса
творческих работ среди учащихся

ДУМЫ О ДУМЕ

По-моему, любое цивилизованное общество всегда должно интересоваться мнением молодежи по тому или иному поводу. И я считаю, что это имеет определенное значение в самом успешном его развитии, так как будущее этого общества будут определять представители молодого поколения. Мои сверстники единогласны в том, что необходимость существования Государственной Думы, которая появилась на свет в мучительных социальных схватках начала XX века, актуальна и в настоящее время, в период демократизации нашего общества.

Отрадно видеть, что большая часть молодых людей воспринимает деятельность Государственной Думы позитивно и поддерживает ее решения. По-моему, в некоторых случаях негативное отношение к себе и своей деятельности провоцируется самими политиками.

Вот, например, сейчас стало очень популярным приглашать на телевизионные программы политических деятелей, консультироваться с ними, выслушивать их мнения. Но иногда они ведут себя таким образом, каким не подобает себя вести воспитанному, серьезному человеку. Например, я часто испытываю чувство неловкости, наблюдая за их глупыми шутками и развязанностью. Еще больший вред имиджу народного представительства наносит демонстрация жарких сцен выяснения отношений думцами, которые вдобавок ко всему сопровождаются бранью, взаимными оскорблениями и рукоприкладством. К сожалению, известны и такие случаи, когда законно избранные народные представители "забывают" о своих предвыборных обещаниях, как бы выполняя "наставление" Н. Макиавелли "власть имущим", а то и вовсе начинают воспринимать политику как арену реализации личных интересов. Эти случаи единичны, но все же очень часто избиратели находятся в тупиковой ситуации, не зная кому довериться. По-моему, все дело в низком уровне политической культуры, но, как бы то ни было, честь всегда должна быть выше наигранности и дороже политических интриг.

Бесспорно, что среди молодежи наибольшей популярностью пользуется молодежное крыло партии "Единая Россия" — "Молодежное Единство", целям и задачам которой я симпатизирую. Думаю, что акценты в направлениях работы с молодежью на "формирование и создание условий для всестороннего полного развития и воспитания человека и гражданина, удовлетворение его прав на объединение с другими членами общества, для достижения политических и иных общественно-полезных целей и задач", а также пропаганду "правосознания, здорового образа жизни, образования, труда и занятости, сохранения и приумножения культуры, развития науки, спорта и туризма" расставлены как нельзя кстати.

Но, мне кажется, излишне говорить, что для достижения этих целей одних слов мало. Возникает такое чувство, что зачастую молодежь привлекается, в основном,

когда не хватает рабочих рук: раздавать агитационные листовки или убирать мусор на субботниках. Конечно, и от этой работы есть определенная польза, но хотелось бы, чтобы молодежь больше участвовала в конкурсах, фестивалях, спортивных соревнованиях, развлекательных программах, созданных по инициативе общественных движений. Конечно, все это требует материальных затрат, но я уверена, что в конечном счете результат себя оправдает. Тем более, наверняка, для решения этих задач имеются соответствующая нормативная и материальная база, подготовленные кадры.

Но в то же время я думаю, что для того, чтобы все это развить и организовать, нужны не только время и ресурсы, но и само желание населения откликнуться, пойти навстречу, в чем-то даже помочь, ведь нельзя же заставить человека принимать участие насильно, без желания. В этом случае нужна заинтересованность. А мне кажется, что немало молодых людей заинтересовано совсем в другом, тем более что игровых автоматов и пивных ларьков достаточно. Не секрет, что кому-то это приносит прибыль, но для России в целом — это огромное бедствие. Получается, что государство само губит свое будущее, позволяя жертвовать лучшим — детьми ради чьих-то интересов. А все-таки можно найти выход из любой ситуации. Например, я определила свою будущую профессию как профессию педагога, и сейчас, в ходе практики, мне приходится общаться с первоклассниками. Я замечаю, что в чем-то они напоминают пластилин, из них можно слепить все, что угодно, — и хорошее, и плохое. И только от окружающего мира зависит, что из них получится. Конечно, основное дети получают из родительского воспитания, но и государство тоже должно приложить все силы для того, чтобы правильно определить молодежную политику: и в том, что касается материальной стороны (разве не позор платить пособие на ребенка в размере 70 рублей?), и, конечно, в том, что касается духовного. Взять, например, даже мультфильмы. Я часто замечаю, как меняется поведение моего пятилетнего братишки после просмотра разных мультфильмов. После всяких "стрелялок" он сам не свой, начинает бегать, кричать, в общем, никак не может успокоиться. Совсем другую картину я вижу, когда он смотрит советские мультфильмы. Изменение — налицо. Он становится спокойным, старается мне в чем-то помочь. Это еще раз доказывает, что все происходящее имеет огромное влияние на детей, и поэтому нужно организовывать такие условия для ребенка, в которых бы он мог развиваться положительно, в направлении добра, справедливости, отзывчивости. И как будущий педагог я постараюсь сделать все, чтобы обеспечить ученикам такие условия.

Что касается нас, студентов, мы бы хотели, чтобы Государственная Дума вновь занялась решением вопроса о повышении размера стипендии, так как стипендия в 140 рублей для студентов средних специальных учебных заведений была определена еще в 2003 году, такой же осталась и в 2006 году. Лично у студентов остается в душе осадок от той мысли, что их проблемы остаются где-то в ящиках письменных столов, тем самым еще раз напоминая обществу, что студент почему-то должен быть голодным, хотя, по себе знаю, на голодный желудок грызть гранит науки не очень-то получается, наоборот, часто все мысли бывают о том, как бы погрызть что-нибудь посущественнее. Также очевидно, что высокая стипендия — прекрасный стимул к учебе, потому что, если студент не осознает, что без хорошего образования нельзя

достичь благополучной, достойной жизни, то, мне кажется, перспектива улучшить свое материальное положение заинтересует и отстающих студентов, следовательно, повысится и качество образования.

Как бы то ни было, несмотря на все разногласия, неудовлетворения, пожелания, Государственная Дума всегда оставалась и остается своеобразным "мостом" между народом и верхними этажами власти, и, чтобы там не говорилось и не печаталось в средствах массовой информации, народ всегда будет надеяться на добросовестную работу думцев и верить, что в результате принимаемых законопроектов жизнь изменится к лучшему. Хотя очевидно, что некоторые законы являются незавершенными, до конца непродуманными и недоработанными. Например, на наших глазах родилась Общественная палата. С одной стороны, меня радует, что государство решило создать такую общественную организацию, надеясь, что известные влиятельные люди смогут не только проконтролировать другие политические органы, но и как-то помочь людям в решении конкретных вопросов. Но, с другой стороны, мне кажется, что Общественная палата является дублером Государственной Думы, обсуждая те вопросы, которые должны находиться в компетенции государственного органа народного представительства, а не тонкой прослойки творческой интеллигенции. Тем более что и состав этого органа вызывает сомнения, так как интересы и позиции известных, популярных, а вместе с тем и обеспеченных людей отличаются от тех, чей заработок едва дотягивает до прожиточного минимума. Молодое поколение считает, что этим самым Президент косвенно дает недостаточно высокую оценку эффективности работы Государственной Думы.

Образ идеального представителя народной власти был сформирован еще в прошлом. В первую очередь от него должно исходить само желание помочь людям, он должен пренебрегать своими прихотями и желаниями, действуя в народных интересах, возможно, даже чем-то жертвовать. Если уж взялся выполнять обязанности народного представителя, будь готов принимать решения за всю страну, брать на себя ответственность перед многонациональным населением огромного государства, не боясь критики в свой адрес, уметь выслушивать замечания и, разумеется, исправляться, быть под постоянным общественным вниманием и контролем.

Бесспорно, что иногда депутатское место занимает "не тот" человек, бездействие которого лишь дискредитирует саму идею парламентаризма. Сказанное имеет отношение ко всем уровням власти вплоть до сельских муниципальных образований. В качестве позитивного примера служения интересам народа мне бы хотелось рассказать о деятельности депутата муниципального образования "Арский поселковый Совет" Сагдеева И. А., возглавляющего одновременно и местное отделение партии "Единая Россия". Ильдус Абдрахманович уже не молодой, ему 70 лет, и он ведет активную деятельность, имеющую положительные результаты. Он работает по приему населения по личным вопросам, активно отстаивает интересы избирателей, поддерживает инициативу молодежи. А самое главное, во всех начинаниях он остается человеком, всегда находит время для душевной беседы с любым нуждающимся — и молодым, и старым, и большим, и малоимущим.

По-моему, именно таких людей общество хотело бы видеть в органах власти.

Российское общество сегодня живет в переломное время возрождения и развития

институтов демократии, также наблюдается поворотный момент в работе государственных органов власти, авторитетность которых в настоящее время не бесспорна. Недавние трагические события (захват террористами театра в Москве, события в Беслане) показали, что отъявленные негодяи, враги человечества — террористы — ставят под сомнение авторитетность представителей народной власти, что и выясняется в чрезвычайных ситуациях. Как известно, они выбрали для ведения переговоров по освобождению заложников не известных депутатов и чиновников, а детского врача Л. Рошалья и певца И. Кобзона. Именно такими личностями общество гордится и поражается их благородством, героизмом, готовностью не только пожертвовать своей жизнью, но и взять на себя ответственность за жизни десятков и сотен людей. Поэтому, все согласятся с тем, что именно людей с такими жизненными позициями, отношением к проблемам современного общества граждане страны хотели бы видеть в органах власти.

ПЛЕНАРНОЕ (ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ) ЗАСЕДАНИЕ:

Председательствующий Ф. Х. Мухаметшин:

Уважаемые участники и гости Всероссийской научно-практической конференции!

Наша конференция близится к завершению. Я хочу сказать, что очень интересно прошли заседания в секциях. В двух секциях мне удалось виртуально — по телетрансляции — принять участие, это обеспечивают средства связи, которые есть в здании Государственного Совета. Дискуссии на самом деле были полезные.

Необходимо отметить широту, полярность подходов к оценке развития парламентаризма в России. Я не беру историческую часть, то, что было далеко в прошлом, об этом говорил очень интересно Индус Ризакович Тагиров. Дискуссии вызывает сегодняшняя жизнь, сегодняшние реалии и завтрашний день, будущее нашей страны. Своими замечательными выступлениями докладчики и выступающие на секциях серьезно обогатили подходы, проявив озабоченность, прогнозируя, стараясь заглянуть немного вперед. Мы обязательно постараемся издать материалы этой конференции. Этот сборник должен стать интересным как для ученых, правоведов, так и практиков — парламентариев, политиков, преподавателей и, конечно, студентов и учащихся.

Итак, переходим к подведению итогов. Хочу предоставить слово руководителям секций, которые коротко доложат, как работали секции.

И. Р. Тагиров,

сопредседатель секции

"Становление института парламентаризма и народовластия в истории российской государственности":

Уважаемые коллеги! На нашей секции с докладами выступили 13 человек. Во всех докладах были развиты те подходы, которые обозначены на пленарном заседании. Это очень хорошо. По истории возникновения Думы представлены весьма интересные и во многом не известные широкой общественности факты. Это, прежде всего, факты о взаимоотношениях партийных фракций. До сих пор не уделялось должного внимания роли правых партий в обсуждении и принятии многих законопроектов, вносимых в Думу. Явно принижалась оппозиционность партии кадетов по отношению к правительству. Ее усилия, направленные на создание ответственного перед Думой правительства, преподносились весьма односторонне. Между тем именно кадеты представляли главную угрозу существовавшему режиму.

Был очень четко обозначен имеющий выход на современность национальный аспект российского парламентаризма. Особое внимание было обращено на деятельность мусульманских фракций всех четырех составов Думы, сыгравших позитивную

роль в становлении парламентаризма. В связи с этим было выражено недоумение отсутствием такой фракции в нынешней Думе. Может быть, это на пользу Басаевым и иным деструктивным силам? Вопрос был поставлен именно так. И, я думаю, к этому нужно прислушаться. Во всяком случае, нужен орган, адекватно отражающий мнение и интересы мусульманского населения страны. Разумеется, не в ущерб многонациональной России, а во благо ей.

О национальных и региональных политических партиях и объединениях вопрос был поставлен примерно так же. Почему в условиях демократического развития страны существует запрет на их создание? Соответствует ли это принципам федеративного государства? Видимо, и этот вопрос заслуживает соответствующей проработки.

На секции очень хорошо прозвучала тема о взаимоотношениях Государственной думы и местной власти. Это особенно хорошо было продемонстрировано на примере Казанской городской думы. Такая постановка вопроса позволяет проследить процесс складывания в стране парламентской демократии в целом, как составной части процесса становления гражданского общества, прерванного революционными событиями 1917—1918 годов. В силу этого проблематика нашей секции приобретает общероссийское значение.

На секции было внесено предложение о необходимости установки мемориальных досок или каких-то иных обозначений в память о депутатах Государственной думы, избранных от регионов, с тем, чтобы народ знал о людях, которые стояли у истоков российского парламентаризма.

Все участники конференции дали высокую оценку прекрасной выставке, посвященной 100-летию Думы. Однако выступивший на секции генеральный директор Национального музея Республики Татарстан, рассказав о том, как она была создана, выразил озабоченность тем, что в стране нет системы, обеспечивающей музеи страны соответствующими документами и экспонатами.

Опыт российского парламентаризма первой трети XX столетия имеет огромное значение для нынешних реалий. Именно в этом контексте были рассмотрены упущенные для демократического развития страны возможности, их объективные и субъективные причины. Было особо подчеркнуто: не повторять ошибок прошлого.

Обобщая сказанное, хочу еще раз подчеркнуть, что все доклады на секции и их обсуждение были плодотворными, а предложения — дельными.

М. В. Столяров,

сопредседатель секции

"Региональные особенности российского парламентаризма в контексте развития федеративных отношений":

Уважаемые участники конференции! Дискуссия, которая имела место в ходе работы второй секции, была многогранной, интересной, широкой, демократичной.

Я выделю главные из вопросов, рассмотренных в секции. Это, прежде всего, вопросы развития парламентаризма в России и Татарстане, представленные в сравнительном, т.е. компаративном плане, ставшие важным вкладом в дискуссию. Имело

место очень интересное сообщение — "Метаморфозы парламентаризма в современном федеративном государстве", в котором говорилось о многозначности и сложности форм развития нашей государственной федеративности. Хочу отметить, что это был интересный доклад, который участники с удовольствием восприняли.

Прозвучала важная для республики, для страны в целом тема — федерализм и модификация договорных отношений. Слово "модификация" используется условно, поскольку ничего, к сожалению, в стране не модифицируется, все застыло и стоит на месте. Участниками нашего собрания, нашей секции по проблеме договорной практики была высказана озабоченность. Договорные отношения, как известно, "канули в лету". Сколько такое состояние и такая "аморфность" в отношении договоров, одного из важнейших инструментов регулирования федеративных отношений, будет продолжаться, никто, кроме федерального центра, ответить не может. Наверное, этот вопрос еще долгое время будет оставаться открытым. Но в ходе работы нашей секции этот вопрос был поставлен со всей принципиальностью.

Выступавшими были критически осмыслены отдельные проблемы, касающиеся роли и влияния Федерального Собрания Российской Федерации на становление развития федеративного и правового государства в целом. В выступлениях ряда участников высказывались критические комментарии по поводу того, что сегодняшний состав Федерального Собрания Российской Федерации не дорабатывает по части решения многих вопросов. Особенно это касается, скажем, защиты федеративных отношений, реализации законов в области развития федерализма в России.

К сожалению, в стране без внимания власти остаются вопросы этнонациональной государственной политики. Напомню в этой связи замечательную книгу Владимира Юрьевича Зорина "О национальном вопросе в Государственных думах России", вышедшую в свет несколько лет назад. В книге, в частности, отмечается, что уже сто лет назад в первых Государственных думах России национальный вопрос был в центре внимания. В сегодняшней Государственной Думе этот вопрос как-то отодвинулся в сторону.

Очевидно, что национальная проблематика в Госдуме Российской Федерации вытеснена сегодня национальными проектами. Я думаю, что эти понятия несравнимы: национальная государственная политика как явление и мелкомасштабные национальные проекты, которым столь много внимания уделяется в нашем государстве.

В ходе работы секции мы поговорили о тенденциях развития региональных законодательств. В обсуждении этого важного вопроса участвовали представители Москвы, Казани и Санкт-Петербурга, и в результате получился достаточно неплохой региональный обзор законодательств субъектов Российской Федерации.

Были выступления, касающиеся исторического взгляда на развитие федерализма в России. 15 лет прожило государство в условиях федеративных отношений, в демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления. Отмечалось, что пришло время остановиться, проанализировать пройденный путь, оглянувшись назад. Мы обменялись взглядами на новейшую историю, выслушали мнения о трех этапах, прошедших с 1990-го года, которые были очень разными, очень сложными и своеобразными. И, наверное, наступила пора более глубоко и

серьезно, в том числе в научном плане, осмыслить прошедший период федеративного развития страны.

В секции прозвучали выступления по проблемам государственного строительства, проблемам конституционного правосудия в Республике Татарстан, уточнены национальные особенности, получившие отражение в законах Республики Татарстан. Хочется упомянуть еще об одном очень важном, на мой взгляд, сообщении, касающемся опыта взаимодействия Всемирного конгресса татар с партнерами за пределами республики по реализации 14 статьи Конституции Республики Татарстан. Речь идет о необходимости оказания поддержки татарам, находящимся за пределами республики. Это сообщение стало важным вкладом в дискуссию.

И последнее. Нам удалось провести обмен мнениями по вопросу, нужно ли менять Конституцию Российской Федерации, принятую на референдуме в 1993 году. Участники обсуждения уверены, что менять Основной Закон страны на данном этапе нецелесообразно — "лошадей на переправе не меняют". По мнению участников дискуссии, Конституцию страны лучше не трогать. Попытка изменить может привести к тому, что все конституционное строение рухнет, если из фундамента вырвать хотя бы один кирпичик.

Проблемы развития парламентаризма и федерализма в России, а также региональные особенности парламентаризма были обсуждены достаточно многосторонне. Высказаны разные точки зрения и пожелания, чтобы законодательные органы, а также федеральные парламентарии уделяли больше внимания вопросам государственной национальной политики и федеративных отношений. От нашей секции мы хотели еще раз поблагодарить руководство Республики Татарстан, Государственный Совет за предоставленную замечательную возможность собраться и обсудить актуальные и важные вопросы в контексте 100-летия российского парламентаризма.

Р. А. Ратникова,

сопредседатель секции "Российский парламентаризм, общество и государство":

Уважаемые участники конференции! На нашей секции мы обсуждали вопросы российского парламентаризма, общества и государства, заслушали 14 докладов и сообщений. Позвольте отметить широкую географию, докладчики приехали к нам из разных регионов России — Нижнего Новгорода, Ульяновска, Москвы, Казани, районов нашей республики. В нашей секции доклады сложились в три концептуальных блока: местное самоуправление, средства массовой информации как институт гражданского общества и представительные основы парламентаризма. Каждый блок — суть одной из актуальных тем современности и разные взгляды на их аспекты.

Сначала были обсуждены вопросы представительного правления в системе парламентаризма: что есть представительная демократия российского парламентаризма, каково политическое представительство в теории и на практике, как определя-

ются социальная эффективность и качество парламентской деятельности, каковы факторы доверия и ответственности между народом и властью. Это были доклады как теоретические, так и имеющие прикладной, очень полезный, практический характер. Звучала и критика в адрес нашего юбиляра — Государственной Думы. Как говорилось в одном из сообщений, в подготовленном Советом Федерации Федерального Собрания докладе о состоянии законодательства в РФ, одним из главных недостатков названо отсутствие системного, комплексного подхода к законотворчеству. То есть тон дискуссии, заданный докладчиками на пленарном заседании, был подхвачен и конструктивно развит на секции. Докладчики, душой болея за обсуждаемые проблемы, предлагали, что можно и нужно делать для их решения, рассказывали о своем опыте.

Следующий блок был посвящен массмедиа как институту гражданского общества. Каковы сегодня правовые основы деятельности средств массовой информации в нашей стране? Почему журналисты говорят о том, что "территория свободы" сужается? На самом ли деле государство просто наводит порядок в этой сфере или идет наступление на профессиональные права журналистов? Как возможно регулировать этические стороны журналистской деятельности? Один из докладов был посвящен выживанию районной прессы в условиях муниципальной реформы.

Интерес вызвала, безусловно, тема становления местного самоуправления в стране и у нас в республике. Было отраднo услышать от одного из докладчиков, заместителя главы Альметьевского муниципального района, о том, какие сильные ростки дала эта форма новой публичной власти, демократической власти. Проблем здесь, конечно, еще очень и очень много. И одна из них заключается в том, что муниципальная реформа в стране началась без соответствующей подготовки конкурентоспособных служащих и кадров местного самоуправления, этому был посвящен один из докладов.

Участники секции отмечали, что почувствовали себя в эпохе романтического парламентаризма, когда возможно свободно обсуждать наболевшие проблемы, говорить, что думаешь, и быть услышанным. Это, безусловно, заслуга высокого уровня докладов и персонально самих докладчиков на пленарном заседании. Работу секция завершила на очень хорошей ноте. Победительница Республиканского конкурса творческих работ, посвященного 100-летию Госдумы, студентка Регина Иванова высказала ученым, политикам, практикам свои пожелания. Думаю, участие молодежи в нашей конференции — это добрый знак.

Подытоживая работу, разрешите поблагодарить всех за хорошие, конструктивные дискуссии, глубокие и содержательные доклады.

Председательствующий Ф. Х. Мухаметшин:

Спасибо, Римма Атласовна. Спасибо большое. Я думаю, коллеги, мы должны поблагодарить ее и как руководителя оргкомитета по подготовке этой конференции. (*Аплодисменты*).

Если нет замечаний по ведению конференции, позвольте, завершая работу, еще раз сказать, что в целом удалось достичь той цели, которую мы, организаторы этой конференции, перед собой ставили: развернуть дискуссии, посмотреть в историческом ракурсе на развитие парламентаризма в России.

Мы живем в очень интересной стране, с разными подходами к развитию парламентаризма. Да и с судьбой интересной, порой трагической, как сегодня не раз говорили. Я думаю, конференция удалась во многом благодаря большому количеству выступивших и приехавших уважаемых ученых и практиков из Москвы, Петербурга, из Марийской республики, Ульяновска, Нижнего Новгорода. С удовольствием и гордостью отмечаю огромную роль казанской научной школы, которую представляют ученые Казанского государственного университета и других вузов нашей республики. Думаю, что вы согласитесь, насколько была бы беднее наша конференция, если бы не участие депутатов Государственной Думы Российской Федерации, ведь мы, собственно говоря, вели речь об истоках представительной власти, начиная с Первой Государственной думы. Олег Морозов, Владимир Пехтин, Владимир Мокрый нашли время в своем жестком графике, их я сейчас уже проводил, они улетели в Москву. И ряд наших думских депутатов, которые в Государственной Думе представляют Татарстан, думаю, получили серьезную интеллектуальную "подпитку" от докладов, дискуссий, особенно тех критических замечаний, и мы открыто о них говорим. Итоги работы секций, где выступили представители разных регионов, тоже подтвердили. Недовольны мы, как работает сама Государственная Дума по ряду вопросов. И порой невозможно не согласиться с Владимиром Николаевичем Лысенко. К примеру, Совет Европы постоянно критикует верхнюю палату парламента за легитимность членов Совета Федерации. Бывает иногда очень неудобно, я член Совета Европы, член Конгресса местных и муниципальных властей. Особо "крыть" нечем, когда говорят: как ваш сенатор может быть членом Конгресса муниципальных и местных властей, если он никем не избран? Мандат "назначенца" в Совете Европы не особо признается.

Есть такие моменты. Но, я думаю, можно и нужно такие критические моменты озвучивать. Мы все прекрасно понимаем, что живем в новой российской истории. Для истории период 15 лет, о которых мы тут много говорили, — это миг. За 15 лет трудно основательно поставить на ноги парламентаризм, который в европейских странах веками формировался, вырастить гражданское общество, закрепить в массовом сознании законопослушание, привить всем уважение к правовому государству, — для этого нужно время.

Мокрый Владимир Семенович — профессор в местном самоуправлении, все его знаете хорошо. Но трудно рассчитывать, что приняли закон и местное самоуправление завтра же состоится в России. Не будет так. Пройдут десятилетия, пока, как в Европе, муниципалитеты заработают так, как положено, — с достаточной налоговой базой, измененной ментальностью граждан, когда люди поймут, что они хозяева на своей территории. Для этого нужно время. Так же и парламентаризм, — он в самом начале пути, и здесь главное — выверять путь. Курс, взятый нынешним руководством страны, этот вектор, он в какой-то мере сегодня определился. Начаты глобальные реформы, нуждающиеся в объединении сил. Но, я думаю, об этом мы еще

серьезно поговорим в Санкт-Петербурге в день рождения Государственной думы, в Таврическом дворце, где первая Дума заседала. Мне Борис Вячеславович Грызлов предложил выступить на юбилейном мероприятии.

Я благодарен вам, вы серьезно обогатили нас, здесь сидящих, интересными материалами, подходами к парламентаризму, который сегодня есть и который будет, о котором мы мечтаем в нашей Российской Федерации.

РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Технический редактор *Артемьева О. В.*
Корректор *Гайнутдинова Р. Ф.*
Компьютерная верстка *Шайхутдинова Г. С.*

Подписано в печать 18.04.2006. Формат 70 × 100^{1/16}.
Усл. печ. л. 24,05. Тираж 2000 экз. Заказ К6/112.

ГУП «Полиграфическо-издательский комбинат».
420111, г. Казань, ул. Баумана, 19.







