

«Становление парламентаризма в Татарстане – основа развития демократической и правовой государственности республики»

Хълмѣтле	Президентыбыз!	Хълмѣтле	депутатлар!
Хълмѣтле	конференциядэ		катнашучылар!
Уважаемый	Президент!	Уважаемые	депутаты!
Уважаемые	участники		конференции!

Возросшее в последние десятилетия внимание к теории и практике парламентаризма в нашей стране отнюдь не случайно, – поскольку построение сильного, демократического, правового федеративного государства без этого невозможно. Российская Федерация приняла общемировую концепцию государственного строительства на основе разделения властей. Идет интенсивный поиск отечественной модели парламентаризма. Вместе с тем, практика свидетельствует, что механическое перенесение зарубежного опыта на отечественную почву достаточно бесперспективно. Нам нужны собственные подходы, отражающие историческую и государственную традиции.

Хорошо известна политологическая максима, – общество «творит» парламент, а парламент – «творит» общество. Забвение какой-либо одной из этих составляющих неизбежно ведет к односторонности в понимании сущности парламентаризма. Если ограничиться только общественной детерминацией парламентаризма, то представительный орган станет орудием стихийных сил общества; а если наоборот, – то легко впасть в крайность субъективизма и общественные процессы будут уже восприниматься как произвол парламента.

Фундаментальная особенность российской истории обусловлена традиционным сочетанием централизованной абсолютистской власти и относительно широкого самоуправления на местах. На протяжении столетий Российское государство формировалось как унитарное, в котором вся полнота власти была сосредоточена в руках монарха. С другой стороны, было бы неверным не замечать и изначально существовавшее сильное самоуправление – Новгородское, Псковское, Нижегородское Вече.

Современный период цивилизационного развития характеризуется становлением парламентаризма как прогрессивной, демократической системы управления обществом. Этот институт связан с борьбой идей, политических сил в определении стратегии и тактики деятельности власти. Его правовой и политической основой выступает признание народа сувереном и единственным источником власти.

Реализация принципов парламентаризма в Российской Федерации определяется происходящими переменами во всех сферах общества. Законодательные органы, как на федеральном, так и субъектном уровнях сталкиваются с трудностями, во многом обусловленными тем, что в стране сформирован лишь каркас гражданского общества, а государственная власть еще не до конца избавилась от привычек ушедшей эпохи. Как отметил в своем Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин, «нерешительность власти и слабость государства сводят на нет экономические и другие реформы. Власть обязана опираться на закон и сформированную в соответствии с ним единую исполнительную вертикаль».

История представительной власти республики уходит своими корнями в 1920-й год, когда впервые на I съезде Советов Татарской АССР были сформированы Центральный Исполнительный Комитет и Совет народных комиссаров. Делегаты съездов, – а их за 17 лет состоялось всего 11, – в пределах своей компетенции принимали законы, осуществляли общее руководство национальной политикой, экономикой, социально-культурной сферой, занимались вопросами административно-территориального устройства. В 1926 и 1937 годах они принимали Конституции республики. В 1937 году в развитие сложившейся системы представительной власти был образован Верховный Совет ТАССР.

Однако в тот период республиканские властные структуры выполняли зачастую чисто декоративную роль и были лишены возможности создавать собственную законодательную базу, принимать самостоятельные управленческие решения. Реальный парламентаризм Татарстана берет свое начало с весны 1990 года, когда впервые на демократической основе был избран Верховный Совет ТАССР XII-го созыва. По существу, он стал первым законодательным органом республики, заявившим о себе как о влиятельной политической силе.

Вспоминая те годы, следует согласиться, – это было действительно трудное время. В условиях глубинных преобразований архаичной политической системы, отмены шестой статьи Конституции СССР, закреплявшей всевластие КПСС, – небывалое развитие получили гражданские инициативы, общественно-политические и национально-культурные процессы. Но параллельно с этим усиливались кризисные явления в экономике страны, росли протестные настроения. В республике набирало силу национальное движение, а с другой стороны, – нагнетались антитатарские настроения. Опыт других регионов показал, насколько хрупкими могут оказаться при определенных обстоятельствах межнациональные отношения в полиэтнической среде.

В такой сложной политической обстановке парламент Татарстана объективно должен был стать эффективно работающим законодательным органом, гарантом начатых демократических преобразований в сфере государственности. Для устойчивого обеспечения этого процесса республика нуждалась в надежной нормативной правовой базе, которая смогла бы гарантировать последовательное проведение реформ.

Откровенно нужно признать, депутатский корпус испытывал тогда большие трудности. Приходилось с чистого листа осваивать искусство политического диалога и компромисса, вникать в тонкости правовых и экономических, социо-культурных и этно-национальных проблем. А какая палитра мнений была в стенах Верховного Совета! Впервые возникшие депутатские группы и фракции находились, порой, на противоположных политических позициях по отношению к ключевым вопросам развития государственности.

Сегодня, говоря о значении того исторического Верховного Совета, нужно дать высокую оценку работы депутатов. Именно в те годы в Татарстане начала создаваться прочная правовая основа парламентаризма, закладываться традиции высокого профессионализма, ответственности и толерантности, которые стали неотъемлемым условием работы парламентариев всех последующих созывов. И, конечно, огромная заслуга в становлении нового типа парламентской культуры, гибкости политического мышления, восприимчивости к новациям принадлежит

Президенту М.Ш. Шаймиеву. Его роль в тех процессах трудно переоценить. Именно он стоял у истоков нашего парламентаризма.

В первой половине 1990-х годов Верховный Совет республики прошел сложный и ответственный путь. Важнейшими вехами развития Татарстана стали: принятие Декларации о государственном суверенитете республики; введение института президентства в Татарстане; проведение референдума по вопросу о государственном статусе республики; принятие Конституции РТ; участие в работе, а затем выход нашей делегации из Конституционного Сопровождающего Собрания РФ; особая позиция по вопросу Федеративного договора; подписание Договора Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий.

Принятые в тот период решения стали политической точкой отсчета в определении приоритетов и перспектив развития государственности республики, ее места в системе федеративных отношений России, в отработке принципов взаимодействия с федеральным центром. Именно тогда шел поиск новых форм сотрудничества на межрегиональном, общероссийском и межгосударственном уровнях. Отрабатывались механизмы сдержек и противовесов во взаимоотношениях ветвей власти республики.

Татарстан всегда последовательно отстаивал принципы рыночной экономики и федерализма в России, выступая за расширение самостоятельности регионов. Договор 1994 года позволил сохранить особый статус республики, реализовать Государственные Программы газификации, адресной социальной защиты, ликвидации ветхого жилья; увеличить добычу и переработку нефти; развернуть строительство дорог и мостов, объектов социальной сферы; активно развивать международные связи. Все это означало рост занятости, стабилизации экономики и улучшения положения граждан в материальной и духовной сферах.

Следуя нормам Договора, Верховный Совет никогда не поддавался давлению деструктивных сил, направленных на радикализацию отношений республики с федеральным центром. Такой подход, несомненно, способствовал повышению политической устойчивости Татарстана, как сильного самостоятельного региона. Поэтому неслучайно в своем Программном выступлении М.Ш. Шаймиев в марте 2005 года особый акцент сделал на том, что «Договор – это исторический документ, который сыграл свою неопределимую роль... В новых условиях нужен вариант Договора, учитывающий современные условия».

Уважаемые коллеги! Изменившаяся к середине 1990-х годов общественно-политическая и социально-экономическая ситуация в республике и в Российской Федерации потребовала внесения корректив в правовые основы и механизмы деятельности Высшего законодательного органа республики. Именно данным обстоятельством руководствовался Верховный Совет, когда 29 ноября 1994 года внес в Конституцию Татарстана ряд изменений. Прежде всего, они коснулись определения статуса института представительной власти. Он стал называться Государственным Советом Татарстана и конституирован как парламент республики, работающий на профессиональной основе.

В 1995 – 2001 гг. в рамках Госсовета действовал «малый» парламент, состоявший из 39 депутатов.

Это был первый опыт профессионального парламентаризма. «Малый» парламент, не дожидаясь Пленарных сессий, реагировал на происходящие процессы. Его деятельность повышала эффективность законодательной работы. И не наша вина, что позднее – в рамках процедуры приведения республиканских законов в соответствие с федеральными – пришлось отказаться от этой формы работы...

Важную роль в осуществление конституционных полномочий парламента внесли Комитет конституционного надзора и Комитет парламентского контроля, – последний действовал до сентября прошлого года. Затем контрольные функции были переданы Счетной палате Татарстана. Впервые в парламентской практике был избран Конституционный суд республики, создан институт Уполномоченного по правам человека, ставшие важнейшими элементами политической системы Татарстана и способствовавшие дальнейшему становлению демократии и права.

Особо следует подчеркнуть, что Государственный Совет установил деловое и конструктивное взаимодействие с Президентом и Правительством Татарстана, другими субъектами права законодательной инициативы. Ярким примером такого сотрудничества стало регулярное участие в работе сессий Госсовета Президента республики М.Ш. Шаймиева, позволяющее ветвям власти работать в режиме активного диалога. Кроме того, Ежегодные послания Президента Государственному Совету также выступают важнейшим ориентиром депутатской деятельности. В них находят отражение главные приоритеты политики, стратегические цели и задачи всей системы государственной власти.

Практика свидетельствует, что доверительные и вместе с тем требовательные отношения между Президентом, парламентом и Правительством выступают гарантией сохранения в республике стабильности и динамизма реформ. Как подчеркнул Президент Татарстана, выступая на сессии Государственного Совета 25 марта т.г., речь «идет не о подчиненности или «перетягивании каната», а об обеспечении единства действий всех уровней и ветвей власти, сохранении их сплоченности». Всего за период с 1995 по 2005 год Госсоветом принят 471 закон, дана путевка в жизнь 10 Государственным программам. Это один из наиболее значительных показателей деятельности парламента за всю его историю. Столь высокая интенсивность законодательного процесса обусловлена масштабом и сложностью задач, стоящих перед республикой, происходящими инновационными процессами в политической, экономической и социальной сферах.

В области государственного строительства наибольшее значение имело принятие новой редакции Конституции Татарстана, подготовка большого блока законов, регулирующих избирательные права граждан, выборы депутатов Государственного Совета, проведение референдумов и формирование местной власти.

Состоявшиеся в 2004 году выборы депутатов Госсовета Татарстана третьего созыва убедительно показали, что пропорционально-мажоритарная избирательная система, на основе которой они проводились, – это не дань политической моде, а объективное требование времени. Впервые наряду с представителями одномандатных округов, образованных на конкретных территориях, в парламент были избраны депутаты от наиболее влиятельных партий.

Основной костяк Государственного Совета составили представители «Единой России». Сегодня в парламенте работают две фракции – единороссов и коммунистов, депутатская группа «Татарстан – новый век», есть независимые депутаты. Элементы многопартийности все увереннее входят в политическую жизнь республики. А наличие оппозиционного ресурса объективно обеспечивает необходимый в интересах граждан плюрализм мнений и критическое восприятие вырабатываемых решений.

После принятия 6 октября 2003 года Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» ведущим направлением работы Госсовета становится законодательное обеспечение муниципальной реформы. Были определены границы и установлен статус 43 муниципальных районов, городов Казань, Набережные Челны и других. В сентябре 2005 года татарстанцы будут участвовать в формировании муниципальных органов власти. Впервые органы местного самоуправления создаются на уровне городов и районов.

Хочется выразить убежденность, что вновь избранные структуры реального народовластия станут достойными приемниками местных Советов народных депутатов, составлявших вместе с парламентом единую систему представительных органов государственной власти Республики Татарстан. Они были надежными проводниками принимавшихся решений и проводимой политики; зачинателями многих инициатив, получавших затем статус Закона. В связи с этим важно, чтобы органы местного самоуправления с самого начала своей работы также установили отношения конструктивного взаимодействия с Государственным Советом, как это было в предшествующий период.

Одной из важнейших задач парламента всегда было и остается создание благоприятной правовой среды для свободного развития человека, обеспечения достойных условий жизни наших граждан. Президент Татарстана обозначил в качестве стратегической цели – превращение республики в регион европейского уровня с конкурентоспособной экономикой и эффективной социальной политикой. В Послании Государственному Совету 2005 года поставлена задача «в ближайшие пять лет ликвидировать... разрыв по ключевым составляющим» качества жизни татарстанцев «от аналогичных показателей западноевропейских стран».

Ведущим направлением законотворчества в связи с этим для нас становится разработка новых принципов бюджетного планирования, правового регулирования реформы жилищно-коммунальной сферы, образования и здравоохранения, создания рынка доступного жилья и правовой базы социальной ипотеки, промышленной и инвестиционной политики.

К слову сказать, проблема реформирования бюджетной системы республики уже взята депутатами совместно с Правительством в работу. В 2004 году парламент утвердил Бюджетный кодекс, начато упорядочение межбюджетных отношений, реструктуризация сети учреждений социальной сферы. Несмотря на начавшийся несколько лет назад процесс перераспределения финансовых ресурсов на федеральный уровень, нам удастся принимать социально ориентированный бюджет Татарстана. В основу бюджетного планирования положены программно-целевые принципы, ориентирующие на управление по результатам.

Позитивные сдвиги происходят и в формировании инвестиционного законодательства. Приняты

законы, направленные на повышение инвестиционной привлекательности региона и защиту прав инвесторов, как отечественных, так и зарубежных. Одним из эффективных способов расширения внешних связей республики и активизации хозяйственной деятельности на отдельной территории стало решение о создании особых экономических зон «Алабуга» и «Камские Поляны». Татарстан одним из первых субъектов Федерации взялся за комплексное решение проблем малого и среднего бизнеса. парламентом была принята Государственная программа по развитию малого предпринимательства на 2001 – 2004 годы. В настоящее время готовится аналогичный документ, рассчитанный уже на среднесрочную перспективу.

Особую роль в обеспечении стабильного развития экономики в годы неустойчивой ценовой конъюнктуры сыграл разработанный и принятый в республике Закон о нефти и газе, не имеющий аналогов в России. Через дифференцированное налогообложение он способствовал наращиванию объемов добычи за счет вовлечения в оборот труднодоступных малодебетных месторождений, а также – наращиванию опережающих добычу новых запасов нефти.

А ведь есть еще и интеллектуально-духовная сфера общества. Приняты законы о государственных языках Республики Татарстан и других народов республики, об охране и использовании культурных и исторических ценностей, о науке и научной деятельности, культуре, свободе совести и религиозных объединениях; Государственная программа по сохранению, изучению и развитию государственных языков Республики Татарстан и других языков в Татарстане.

Эта большая законодательная работа была лейтмотивом деятельности депутатского корпуса. В стенах Госсовета проходили слушания и дискуссии по важнейшим проблемам национального возрождения и развития народов республики. Мы гордимся тем, что республике удалось сохранить и приумножить богатства многонациональной культуры, ее самобытность и уникальность.

Особо хочу подчеркнуть, что за прошедшие годы законотворческий процесс в республике стал все больше носить упреждающий характер. Прежде всего, это касается проблем разгосударствления собственности, поддержки отечественного товаропроизводителя, создания условий для развития наукоемких производств и информационных технологий, проблем занятости и социальной защиты, удовлетворения духовных запросов народов, проживающих в Татарстане. Госсоветом заключен договор с Научно-исследовательским институтом системного анализа Счетной палаты РФ на предмет проведения антикоррупционной оценки находящихся в работе законопроектов. В законодательном сопровождении всех этих вопросов парламент никогда не занимал выжидательных позиций. Инновационные подходы в законотворчестве способствовали поддержанию в Татарстане приемлемого уровня жизни населения, сохранению политической стабильности и наращиванию темпов экономического развития. Республика устойчиво занимает ведущие позиции среди субъектов Федерации по привлечению иностранных инвестиций в реальный сектор экономики, по масштабам и темпам реформирования экономики и социальной сферы.

Государственный Совет всегда отличали самостоятельность и ответственность политической линии, последовательность в отстаивании своей позиции. Приведу лишь несколько примеров. Всем вам известна принципиальная позиция парламента в связи с принятием Госдумой поправок в

ст. 3 Закона о языках народов Российской Федерации; наши подходы в вопросах поддержки авиационной отрасли, утверждения формы российского паспорта, проведения всероссийской переписи населения. Принятые нами обращения к руководству страны нашли понимание и, самое главное, – поддержку граждан республики и многих субъектов Федерации.

Свидетельством понимания и поддержки наших подходов не только внутри страны, но и у международного сообщества выступает расширение межпарламентских связей, – парламентарии активно осваивают опыт своих коллег в других регионах России, ближнего и дальнего зарубежья. Налажено тесное взаимодействие с Советом Европы. Госсоветом заключены 25 соглашений с законодательными органами субъектов Федерации и 2 протокола о сотрудничестве с парламентами иностранных государств.

Большой общественный резонанс традиционно вызывают конференции, проводимые в стенах Государственного Совета. Из числа последних назову лишь Всероссийскую конференцию «Проблемы совершенствования законодательной базы федеративных и межнациональных отношений» (2002), организованную совместно с Государственной Думой, и Международную конференцию «Конституционный статус регионов в Российской Федерации и других европейских странах. Роль региональных законодательных органов в усилении «единства в многообразии»» (2003), проведенную с участием Палаты регионов Конгресса местных и региональных властей Европы.

Важным направлением деятельности депутатов остается работа с обращениями граждан. Укрепление обратной связи позволяет своевременно реагировать на динамичную социально-экономическую ситуацию, учитывать общественное мнение при подготовке законов. За минувшие десять лет официально на приеме у депутатов было почти 25 тысяч посетителей. В адрес Госсовета поступило более 22-х тысяч писем и обращений граждан, трудовых коллективов и общественных организаций.

Показательно, что реализуя конституционное право участия в управлении, граждане поднимают не только личные проблемы, но и выражают озабоченность ходом реформ; заинтересованно реагируют на события, происходящие в политическом процессе Татарстана и России. Уважаемые участники конференции! Анализируя сегодня некоторые результаты деятельности Государственного Совета, есть все основания утверждать, что татарстанский парламентаризм, как базовый элемент государственности республики, состоялся. И в этом, безусловно, большая заслуга депутатов всех созывов. Сегодня в работе конференции принимают участие те, кто внес свой вклад в создание надежной законодательной основы современного Татарстана. Эти люди на рубеже эпох стали продолжателями вековой парламентской традиции своих предшественников – дореволюционных думцев-татар, делегатов Всетатарских съездов Советов, народных депутатов ТАССР и Республики Татарстан. Народные избранники всегда стремились соответствовать своему высокому предназначению – служить интересам республики и ее многонационального народа.

Мы сегодня по праву можем гордиться тем, что некоторые наши законотворческие подходы позднее получил статус модельных в Федеральных законах. Но цена такого новаторства оказалась достаточно велика – несколько лет назад Госсовет захлестнула волна прокурорских протестов. Практически на каждом заседании мы были вынуждены рассматривать протесты и представления,

вносить изменения в Законы. На сегодняшний день поступило более 100 таких «актов прокурорского реагирования». Это серьезно осложняло работу, лишало депутатский корпус инициативы.

В этом смысле особенно много перипетий досталось на долю Государственного Совета второго созыва, которому пришлось пережить череду непрерывных – почти две сотни – судебных разбирательств. Защищать и отстаивать свои политико-правовые принципы приходилось не только в Казани, но и в Москве, Нижнем Новгороде. В ходе работы над новой редакцией Конституции Татарстана депутаты вместе с Президентом отстаивали наши подходы об особом статусе республики, о государственных языках, договорной основе отношений с федеральным центром, о необходимости специального вкладыша в Российском паспорте.

Это был этап поиска политических компромиссов и согласования позиций с Федеральным центром. Мы сами неоднократно использовали право обращения в Конституционный суд России. На базе принятых тогда решений была доказана правомочность депутатов Госсовета, легитимность которых подвергали сомнению представители некоторых политических сил. Через достижение правового консенсуса удалось отстоять многие принципы федерализма. Хотя до конца эта проблема пока, к сожалению, не снята...

В самом деле, нельзя же признать приемлемой сложившуюся практику, когда Федеральные законы по предметам совместного ведения настолько детализированы, что у субъектов практически не остается юридического пространства для правового регулирования, учитывающего региональную специфику. Речь, например, идет о том, что вместо рамочного закона, устанавливающего общие принципы организации местного самоуправления и государственной власти в регионах, – федеральный законодатель подробно «расписывает» их статус, полномочия и порядок деятельности. Тем самым нарушается не только эластичность Конституции России, но и происходит вторжение в сферу исключительной компетенции региональных и муниципальных органов власти.

Решению данной проблемы в перспективе может помочь согласованная позиция субъектов Федерации. Не секрет, что многие наши обращения, отстаивающие интересы регионов, зачастую просто игнорируются. В среднем, поддержку в Думе получают около пяти процентов законодательных инициатив с мест. До сих пор не создан механизм учета мнения субъектов в процессе подготовки Федеральных законов.

Представляется, что только объединив усилия, можно добиться принятия на уровне Федерации более адекватных законов, формируя тем самым демократическое общероссийское правовое пространство. Этой задаче в немалой степени должны способствовать Советы законодателей регионов. Именно в данном аспекте я рассматриваю свое недавнее избрание Координатором Ассоциации руководителей законодательных органов субъектов Федерации, входящих в Приволжский округ, как безусловное признание высокого авторитета Государственного Совета Татарстана.

В республике действительно сформировался адекватный времени дееспособный институт представительной власти, приобретен опыт законотворчества, наработан уникальный массив

законов. Все это открыло широкие возможности для становления в Татарстане правового государства и гражданского общества с высоким интеллектуально-культурным уровнем, укрепился его международный престиж.

Однако все это не означает, что в деятельности парламента не осталось проблем. Госсовету и в дальнейшем предстоит большая и ответственная работа по формированию концептуально осмысленной правовой базы, отвечающей интересам республики. Давно пора переходить от ситуативного, в значительной степени стихийного законотворчества к созданию научно обоснованной и взаимосвязанной правовой системы.

Не удастся пока поставить законотворческий процесс на твердую методологическую основу, сдерживать вал подзаконных актов и ввести их в русло строгого исполнения законов. Это влечет за собой рост юридических коллизий между нормативными актами. Допускается нарушение регламентных сроков. На качество законов порой негативно влияет политическая целесообразность их принятия.

Все чаще правомерно ставится вопрос: разработка законов должна проходить синхронно с подготовкой подзаконных нормативных документов и представляться на рассмотрение в парламент одновременно. Депутаты и общественность уже на стадии обсуждения проекта должны представлять механизм его действия и последствия вступления закона в силу. Особенно это касается решений, затрагивающих интересы граждан.

Важным направлением совершенствования законодательства выступает необходимость его кодификации. С целью устранения имеющихся противоречий предстоит провести инвентаризацию всех нормативных правовых актов. На этапе реализации принятых законов необходимо наладить мониторинг правоприменительной практики, который должен дополняться контролем за тем, как законы работают.

Наконец, особая роль принадлежит Госсовету в становлении полноценных демократических институтов. Гражданское общество не возникает на пустом месте. Его нужно создавать самим, через постоянный публичный диалог. Действенным инструментом такого конструктивного взаимодействия может стать Собрание представителей политических и общественных организаций Республики Татарстан (наш аналог Общественной палаты). Использование его потенциала для общественной экспертизы также позволит существенно повысить качество принимаемых законов. Соответствующий законопроект подготовлен и будет внесен на ближайшее заседание Госсовета. Уважаемые коллеги!

Проблем и задач, как видите, немало и в одночасье их не решить. Однако именно на них, как представляется, должно быть сконцентрировано в перспективе внимание депутатского корпуса, правительства и научного сообщества. Успех во многом будет зависеть от скоординированности действий. Ведь все мы в равной степени несем ответственность перед многонациональным народом Татарстана за общее будущее.

Государственный Совет всегда был фактором стабильности государственности республики. Мы и впредь, должны исходить из необходимости правового обеспечения законности и правопорядка,

гарантий прав и свобод граждан, незыблемости ценностей федерализма. Я убежден. Только при сильном парламенте может быть сильное правительство, на которые опирается сильный президент. И это сочетание является лучшей гарантией дальнейших демократических преобразований. В этом я вижу важнейшее предназначение Государственного Совета Республики Татарстан.

По материалам республиканской научно-практической конференции "Развитие парламентаризма, государственности и демократии в Республике Татарстан", 4 апреля 2005г.