

Парламентаризм и суверенитет Республики Татарстан

Парламентаризм и суверенитет представляют собой два взаимосвязанных понятия. Чем прочнее парламентаризм, тем более реальными являются шаги по реализации государственного суверенитета. Парламентаризм произведен от народного суверенитета. Регулярно проводящиеся выборы, референдумы являются свидетельством первичности народного суверенитета. Парламент в свою очередь, признавая первичность народного суверенитета, в то же время является и его гарантом.

В парламенте народный суверенитет преобразовывается в государственный суверенитет, в силу которого он оказывается правомочным наделять полномочиями исполнительные органы власти. При этом необходимо подчеркнуть, что соотношение суверенитета и парламентаризма для каждой страны имеет свои особенности. Так, во Франции и Англии народный суверенитет пробил себе дорогу через революции, которые, в конечном счете, в отличие от нашей Октябрьской революции, завершились достижением гражданского согласия и баланса между народным и государственным суверенитетами.

Традиции парламентаризма и народного суверенитета не чужды и для России. Они несколько отличны от европейских и своими корнями уходят в глубь веков. Русские земли призывали князей на княжение и, если они были неуютны, их изгоняли. В.О. Ключевский писал, что «надобно строго различать порядок княжеских отношений и земский порядок на Руси. Последний поддерживался не одними князьями, даже не ими преимущественно, имел свои основы и опоры. Князья не установили на Руси своего государственного порядка и не могли установить его. Их не для того и звали, и они не для того пришли. Земля звала их для внешней обороны, нуждалась в их сабле, а не в учредительном уме». Как отмечал этот историк, во многих русских областях «стали друг против друга две соперничающие власти – вече и князь» и князья должны были считаться с вече, заключать с ними договоры. Эти договора «определяли порядок, которого должны были держаться местные князья в своей правительственной деятельности». Это является ярким свидетельством первичности народного суверенитета на Руси.

В татарских государствах на курултаях решались важнейшие государственные вопросы, там выбирали и смещали ханов. Причем уже в времена гуннов курултаи собирались для решения законодательных, административных, военных и религиозных вопросов. Традиции курултаев или народных собраний были продолжены в тюркских государствах. На них обсуждались вопросы, связанные с хозяйственной деятельностью, внешней политикой, проблемами войны и мира. На них же, если трон был свободным, избирали хана из представителей правящей династии. Однако, когда происходило прекращение династии, производились настоящие всенародные выборы. И снова восстанавливался принцип выбора хана из числа представителей правящей династии. Этот порядок сохранялся более 1600 лет. Профессор Садри Максуди Арсал писал: «ханы у древних тюрков – это не стоявшие над народом деспотические монархи, границы прав и обязанностей которых по отношению к народу не были определены. Наоборот, они были демократическими правителями, находившиеся в постоянном контакте с народом, имевшими по отношению к нему определенные обязанности и которые должны были обеспечить и защищать материальные и духовные интересы народа».1 Ханская власть была обязана защищать интересы народа. В текстах орхонских надписей говорится, что ханы обязаны своим возвышением народу. В Казанском

ханстве продолжались те же традиции. Там курултай выступал в роли законодательного органа. В случае междоусобицы, которые часто случались в последний период существования ханства, они приобретали даже учредительный характер. В русских источниках курултай обозначались как «вся казанская земля», что, как совершенно справедливо писал М.М. Худяков, свидетельствовало о том, что они являлись единственными выразителями народной воли. Таким образом, и в татарских государствах, в том числе и в Казанском ханстве первичным был народный суверенитет. Российское многонациональное государство впитало в себя традиции народного суверенитета, как древних русских земель, так и древней и средневековой тюркской цивилизации. И только в дальнейшем, особенно с возникновением империи народный суверенитет был узурпирован сначала великокняжеской, затем царской и императорской властями.

В более позднее время при самодержавном строе Российской империи функционировали парламенты Польши и Финляндии. Разделенный суверенитет Великого княжества Финляндского находил отражение в наличии границ, таможни, армии и своей денежной единицы. Особый статус Кавказа, Туркестана, Казахстана и отчасти башкирских земель носили на себе отпечатки народного суверенитета.

В общероссийском масштабе парламентаризм и народный суверенитет возродились в годы первой русской революции, когда состоялись выборы в Государственную думу. Однако самодержавная власть не хотела признавать ни народного суверенитета, ни Государственной думы. И в немалой мере именно по этой причине потерпела крах в 1917 году.

Победившие в революции большевики «Декларацией прав народов России» торжественно провозгласили суверенность народов страны, создали видимость разделения полномочий между законодательным и исполнительными ветвями власти. На самом деле они узурпировали власть, сосредоточив ее в руках высшей партийной инстанции. А после окончания гражданской войны предприняли действия, направленные на унитаризацию страны. 22 сентября 1922 г. Сталин направляет письмо Ленину (обнародовано только в 1989 г.), которое начинается словами: «Мы пришли к такому положению, когда существующий порядок отношений между центром и окраинами, т. е. отсутствие всякого порядка и полный хаос, становятся нетерпимыми...» и требует прекращения, как он писал, игры в «независимость республик». «За четыре года гражданской войны, — отмечал Сталин, — когда мы ввиду интервенции вынуждены были демонстрировать либерализм Москвы в национальном вопросе, мы успели воспитать среди коммунистов, помимо своей воли, настоящих и последовательных социал-независимовцев, требующих настоящей независимости во всех смыслах и расценивающих вмешательство ЦК РКП как обман и лицемерие со стороны Москвы». И поскольку «национальная» стихия «работает на окраинах не в пользу единства советских республик, а формальная независимость благоприятствует этой работе», Сталин настаивал на скорейшей замене «формальной (фиктивной) независимости формальной же (и вместе с тем реальной) автономией», потому что через год, по его мнению, «будет несравненно труднее отстоять фактическое единство советских республик».

Отсюда и принятое Политбюро РКП(б) по предложению Сталина постановление о вхождении независимых республик в состав РСФСР, т.е. концепция автономизации республик. При этом надо сказать, что хотя сама по себе эта концепция и была направлена на превращение страны в унитарное государство, ее реализация была бы в пользу автономных республик. Ибо они

оказались бы в равных условиях с союзными республиками и могли продолжить борьбу за настоящее федеративное государство. Когда же, курс на автономизацию был отвергнут, республики, образованные в составе РСФСР, остались в одиночестве.

В этих условиях борьба автономий за свои суверенные права была возглавлена Мирсаидом Султан-Галиевым. В наиболее яркой форме она проявилась в период подготовки Учредительного съезда СССР и на XII съезде партии большевиков, где решительным образом столкнулись позиции Султан-Галиева, выступавшего за создание равноправной федерации республик и Сталина, выступавшего за жестко централизованное государство.

Сталин был злопамятным и отомстил Султан-Галиеву. Совещание ЦК РКП(б) с ответственными работниками национальных республик и областей в июне 1923 года было посвящено публичному осуждению Мирсаида Султан-Галиева. После этого борьба российских автономий за свои права постепенно угасает. Последние потуги их борьбы за свой суверенитет проявились на так называемом Рыскуловском совещании в 1926 году, где словами представителя Дагестана Наджмутдина Самурского «Ванька прет, Осман спасайся!» была выражена обеспокоенность нарастанием в стране великодержавного шовинизма и выдвинуто требование уравнивания в правах союзных и автономных республик.

Зачатки парламентаризма, а, следовательно, и суверенитета Татарской республики необходимо рассматривать в контексте этих процессов. Имевшие глубокие исторические корни, они были продолжены в 1920-годы. Провозглашение республики, создание подобия его парламента в виде Центрального Исполнительного Комитета и правительства – Совета Народных Комиссаров явились отражением этого процесса. Шесть автономных наркоматов в составе Совета Народных Комиссаров, не подчиненных соответствующим наркоматом РСФСР и подотчетных только ЦИК и СНК, были видимыми признаками суверенности республики.

Преградой становлению парламентаризма и разграничению полномочий ветвей власти служил бесконечно усиливавшийся партийный диктат, опоясавший страну снизу доверху. В каждой республике, в каждой области или крае рядом с советским управлением, а по существу над ним, находилась партийная власть.

Руководство ЦИК и более всего Совета Народных Комиссаров Татарской республики добивались реального разграничения функций власти между обкомом партии и ЦИК Советов и СНК. Противоборство порой приобретало трагическую остроту. Одной из первых жертв этой борьбы стал инициативный народный комиссар земледелия, ближайший соратник Султан-Галиева Юнус Валидов.

Особенно упорный характер приобрела эта борьба после назначения в 1922 году председателем СНК Кашафа Мухтарова. Руководством ОК ВКП(б) она была оценена как групповая борьба, групповщина. В ней действительно присутствовали элементы групповщины. Однако изучение материалов партийных конференций и Пленумов показывает, что так называемая групповая борьба, тем не менее, была борьбой за разграничение полномочий между ОК ВКП(б) и советскими органами. В ходе этой борьбы национальный вопрос использовался как инструмент борьбы. Разумеется, нельзя огульно обвинять секретарей обкома в противотатарских действиях. Секретари

в ряде случаев выступали инициаторами полезных для развития татарской культуры инициатив. Так, М. Хатаевичу принадлежит инициатива введения изучения татарского языка в русских школах. Здесь суть не в личности и линии поведения партийных секретарей. Хотя она и накладывала свой отпечаток на конкретный ход событий. Суть заключалась в стремлении ЦК ВКП(б) монополизировать всю власть в своих руках. И потому не случайно, что Москва меняла как перчатки и секретарей обкома и председателей Совнаркома республики. Это происходило потому, что Центральному Комитету партии казалось, что секретари не справляются с задачей полного подчинения руководителей советских органов, а последние не осознают того, что нужно работать только по диктовке обкома партии.

20–30 годы так или иначе характеризовались борьбой за реальные права республик и разграничение функций власти партийных и советских органов. Советы, вопреки мнению, быстро меняющихся секретарей обкома партии, пытались обрести самостоятельность в руководстве хозяйственной и национально-культурной жизнью. В октябре 1927 года за месяц до созыва XIII областной партийной конференции, возмущенные единоличным руководством республикой Хатаевичем, в Москву в ЦК ВКП(б) выехали председатель СНК Шагимардан Шаймарданов и председатель ОКК Ахметшин. Там они перед ЦК партии поставили вопрос о необходимости обкому согласовывать свои действия с Советом Народных Комиссаров республики и об отзыве из республики отвергающего этот принцип Хатаевича. Когда это не дало ожидаемого результата, за 6 дней до открытия конференции в столицу выехали уже 10 наркомов во главе с председателем СНК Шаймардановым. И снова перед ЦК был поставлен тот же вопрос. Эта поездка, получившая широкий общественный резонанс, вошла в историю как «стачка наркомов».

С принятием Конституций СССР, РСФСР и ТАССР в 1936–1937 гг. был положен конец автономным устремлениям республик в составе РСФСР. Не стало и автономных наркоматов. Отныне они превратились в наркоматы двойного подчинения. В стране четко наметилась линия на свертывание суверенных прав республик, в том числе и союзных. Как правильно отмечается в ряде исследований, с появлением СССР с несущей конструкцией ВКП (б) – КПСС «воссоздается имперский центр контроля национальных окраин» и что «идеология пролетарского интернационализма решала традиционные российские задачи интеграции различных наций и этнических групп в едином государстве».

Только начало перестройки в стране положило начало коренным изменениям в стране. Требовалась решительная ломка установившихся, по сути дела, унитарных взаимоотношений союзного центра и республик. Демократизация межнациональных отношений становилась велением времени. Ибо СССР был лжефедерацией, основанной не столько на идее равноправия народов, сколько на союзе избранных и формально суверенных народов. В ней одни народы обладали государственностью, другие ее вовсе не имели. Неравноправными были и существующие формы государственности. В республиках накапливалось недовольство существующей формой управления страной. Об этом свидетельствовали кровавые события в Казахстане, Нагорном Карабахе, Сумгаите, где для улаживания межэтнических конфликтов были применены вооруженные силы. Появление танков на улицах Тбилиси и Риги было грозным предзнаменованием грядущих перемен. Тогда говорили, что это предзнаменование того, что они скоро появятся и на улицах Москвы. Так оно и случилось в дни путча ГКЧП в августе 1991 года.

Проявив на словах готовность к отказу от ряда ценностей прошлого, партия не оказалась готовой к отказу от монополии власти и решительному преобразованию СССР. Так называемая концепция перестройки, о которой говорили очень много, не содержала конкретной цели, и никто не знал о ее задачах. «У нас, – писал, Горбачев по этому поводу, – нет готовых рецептов».1 Их не было ни в начале перестройки, ни в ходе ее во многом стихийной и шумливой кампании. «Запоздалые и половинчатые реформы в области управления народным хозяйством не решали ни одну из задач, которые были призваны решить, и лишь вносили дезорганизацию в худо-бедно, но налаженную командно-централизованную систему управления народным хозяйством». Так оценил начавшуюся перестройку бывший Президент Украины Л. Кучма, работавший тогда руководителем крупного машиностроительного комплекса. «Про реформы 1988–1991 годов умные люди говорили: это все равно, что в условиях правостороннего движения разрешить отдельным товарищам ездить по левой стороне» – писал он.2 В союзных республиках страны развернулась кампания провозглашения независимости, а автономные республики одна за другой принимали декларации о своем суверенитете.

В этих условиях 30 августа 1990 года и была принята Декларация о государственном суверенитете Республики Татарстан. Подлинный парламентаризм и реальная борьба за суверенитет республики началась с принятием этого документа. После проведения в республике референдума 21 марта 1992 года суверенитет получил всенародную поддержку. Результаты этих процессов нашли отражение в договоре года между Россией и Татарстаном от 14 февраля 1994 года.

Последние изменения в законодательстве о порядке проведения выборов в субъектах Российской Федерации не могли не отразиться в законодательстве республик в составе России, в том числе и Татарстана. Был принят закон о приостановлении положения Конституции о выборах Президента республики. Отныне Президент республики должен избираться парламентом, а не прямым всенародным голосованием. Причем инициатива выдвижения кандидатов на альтернативной основе принадлежит Президенту Российской Федерации. Так, правда на безальтернативной основе, Государственным Советом на новый срок был переизбран М.Ш. Шаймиев. Это, хотя и стало значительным ущемлением прав республики, тем не менее не означало отказа признания ее суверенитета. Обращение Президента Российской Федерации В.В. Путина в Государственный Совет Республики Татарстан с просьбой наделить полномочиями Президента Республики Татарстан М.Ш. Шаймиева является доказательством того, что он признает, что все властные полномочия сосредоточены у самой республики, а, следовательно, и суверенитет Татарстана.

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