


Ф.Х.МУХАМЕТШИН



**РЕСПУБЛИКА  
ТАТАРСТАН**

ОСОБЕННОСТИ  
СОЦИАЛЬНО-  
ПОЛИТИЧЕСКОГО  
РАЗВИТИЯ  
НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ

**Ф.Х. Мухаметшин**

**РЕСПУБЛИКА  
ТАТАРСТАН:**

*особенности  
социально-политического  
развития на рубеже веков*

**Казань, 2000 г.**



ББК 66.3 (Р-Тат.)

М 92

Научная редакция: доктор политических наук,  
член Экспертного Совета Совета  
Федерации Федерального Собрания  
Российской Федерации Столяров М.В.  
академик Академии наук Республики  
Башкортостан, доктор философских  
наук, профессор Файзуллин Ф.С.

Общая редакция : кандидат философских наук Исаев Г.А.

### **Мухаметшин Ф.Х.**

Республика Татарстан: особенности социально-политического  
развития на рубеже веков. — Казань: «Идел-Пресс», 2000. —  
192 с.

ISBN 5 — 85247 — 107 — 0

Книга посвящена актуальным вопросам становления и развития политико-правовой системы Республики Татарстан в условиях демократических перемен, перехода социума к рыночной системе хозяйствования. В работе содержится обширный информационно-аналитический материал, раскрывающий характер и противоречия отношений с федеральным Центром, особенности становления многопартийности, формирования института местного самоуправления. Книга знакомит читателя с широким спектром проблем политической жизни общества Татарстана, которые в значительной степени находят свое отражение в оценочных суждениях основных социальных групп избирателей республики.

Издание адресовано работникам органов государственной власти и местных самоуправлений, народным депутатам, политикам и ученым, преподавателям и учащимся высшей школы, а также всем, кто интересуется политикой, важнейшими текущими и перспективными задачами социально-экономического реформирования общества переходного типа.

**ISBN 5 — 85247 — 107 — 0**

**ББК 66.3 (Р-Тат.)**

© Мухаметшин Ф.Х., 2000

© ГУП НИК «Идел-Пресс», 2000



## Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ .....	5
ИСТОРИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ ТАТАРСТАНА НА РУБЕЖЕ ТРЕТЬЕГО ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ .....	15
<i>Первые шаги автономии</i> .....	18
<i>Динамизм послевоенного развития</i> .....	26
<i>Самостоятельность,     поддержанная народом</i> .....	30
МЕХАНИЗМЫ СТАНОВЛЕНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	37
<i>Истоки и значение     российско-татарстанского Договора</i> .....	41
<i>Политико-правовое     поле договорных отношений</i> .....	51
<i>Самостоятельность субъектов     и асимметричность Российской Федерации</i> .....	60
<i>Национальное в контексте     федеративных отношений</i> .....	69

**КОНСТИТУЦИЯ ТАТАРСТАНА КАК ФАКТОР  
ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА ..... 81**

*Концептуальные  
основы суверенитета ..... 84*

*Конституционная база  
социальных реформ ..... 94*

**ДВИЖЕНИЕ «ТАТАРСТАН — НОВЫЙ ВЕК»:  
ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОГО  
СТАНОВЛЕНИЯ ..... 105**

*Состояние политического процесса ..... 108*

*Первые шаги ТНВ ..... 120*

*Стратегия реформ  
в программных установках ТНВ ..... 139*

**СПЕЦИФИКА ИНСТИТУЦИАЛИЗАЦИИ  
СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ..... 155**

*Теоретико-правовые  
основы местного самоуправления ..... 158*

*Особенности местного  
самоуправления в республике ..... 167*

*Финансово-экономические  
основы местного самоуправления ..... 182*

*Тенденции и  
противоречия развития ..... 191*

**ДЕКЛАРАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО ПРОГРЕССА  
Вместо послесловия ..... 203**





# ПРЕДИСЛОВИЕ



*Десятилетию Декларации  
о государственном суверенитете  
Республики Татарстан  
посвящается*

В ЭТОМ ГОДУ ИСПОЛНЯЕТСЯ ДЕСЯТЬ ЛЕТ со дня принятия Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан. За столь небольшой в историческом плане срок сменились целые эпохи. Неузнаваемо изменилась политическая карта мира: прекратила свое существование мировая система социализма, на полтора десятка независимых государств распался Союз ССР, исчезла монополия на идеологически оформленную истину в понимании одной правящей партии.

Не менее глобальные «тектонические» сдвиги произошли за это время как в жизни российского социума в целом, так и в жизни Республики Татарстан. Мощнейший импульс для своего развития получил в России новый тип экономических, социальных и политических отношений, в основе которых теперь лежит плюрализм форм собственности, идейных воззрений и разнообразие мнений. Существенно возрос авторитет Татарстана не только в Российской Федерации, но и на международной арене. Сейчас, на рубеже двух веков, российским и мировым сообществом принципиально по-новому воспринимаются инновационные процессы, происходящие в социальной жизни Татарстана. От глухого, настороженного отношения ко всему, что происходит в республике, сегодня не осталось и следа.

Опыт Татарстана в повышении самостоятельности, формировании адекватных особенностям новой эпохи форм взаимодействия с федеральным Центром внимательно изучается и перенимается многими российскими регионами. Республика стала важнейшим участником общероссийского социально-политического процесса, особенно в той его части, которая непосредственно связана с выработкой принципов и механизмов функционирования демократической федеративной государственности.



И хотя пока еще преждевременно говорить о том, что все проблемы и противоречия в достижении этой важнейшей цели государственного строительства в России уже преодолены и сняты, тем не менее нынешний этап становления российского федерализма во многом уже самоопределился с основными тенденциями этого процесса. Прежде всего они связаны с поиском и отработкой наиболее оптимальных правил взаимодействия между федеральным и региональными уровнями властных отношений.

О федерализме, о том, как совершенствовать Федерацию и какой она должна быть сегодня и в будущем, много спорят, проходят многочисленные региональные и международные конференции, ведутся обсуждения и дискуссии с участием политиков, государственных деятелей, ученых, представителей международной общественности. Всех волнует вопрос: как в условиях динамично идущих социально-политических и экономических реформ обустроить Россию на принципах демократии, как создать подлинно федеративное государство? Какой должна быть Федерация и на какой политико-правовой и социально-экономической основе будет происходить ее становление в дальнейшем?

Неприемлемость крайних вариантов очевидна для большинства участников подобных обсуждений. Поэтому общественное мнение, многие политики и ученые предлагают искать способы решения указанных проблем в контексте исторически, экономически и социально обоснованных систем координат развития Российской Федерации, той парадигмы, которая будет интенсифицировать процесс ее скорейшего превращения в правовое демократическое государство.

Когда в начале 90-х годов уходящего столетия Татарстан впервые поставил эти и некоторые другие вопросы, в частности, о договорно-конституционном характере Российской Федерации, его инициативы иначе как с позиций метафизической критики большинством оппонентов и не воспринимались. Подобная ситуация возникла и при подписании руководством республики в 1994 году Договора с федеральным центром о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти России и Татарстана. Прошли годы. Однако и сегодня мы твердо убеждены, что вариант взаимодействия, предложенный нашей рес-

публикой, был единственно возможным, необходимым этапом в становлении нового федеративного государства, без договорных отношений с которым и тогда, и сейчас обойтись было бы невозможно. Конечно, в указанном подходе есть и свои издержки, и свои противоречия, но этот путь нужно пройти.

Историческое значение первого Договора между федеральным центром и субъектом Федерации состоит уже в том, что он фактически положил начало становлению нового федерализма в России. Договор поставил определенную правовую преграду унитарному развитию Российского государства, а татарстанцам принес спокойствие и согласие. Взаимодействие Татарстана и Центра способствовало решению некоторых актуальных вопросов развития Российской Федерации. На сегодня она — асимметрична, и это вполне адекватно отражает существо современного этапа общественного развития. Иначе и быть не может, ведь области и края, которые никогда в прошлом не были самостоятельными в решении многих социальных проблем, начали свое становление в качестве субъектов Федерации гораздо позднее национальных республик.

Поиск правовых путей решения задачи укрепления единства России, как правило, всегда начинается с вопроса: на какой правовой базе строится Российская Федерация — договорной или конституционной. Относительно ее современного устройства высказываются различные суждения. Одни считают, что она является и должна быть договорно-конституционной, другие — конституционной. Для первого подхода есть все необходимые основания.

Стремление регионов к самостоятельному социальному творчеству отвечает логике эволюции российской государственности. По сути единственная историческая перспектива России — это федерализм. Именно федеративное устройство России как гибкая и действенная форма государственной власти, как демократический принцип обустройства социума и средство обеспечения стабильности, мира и согласия между всеми составляющими федерального сообщества стоит на первом месте в повестке дня.

Договорно-конституционная федерация предполагает организацию отношений между центром и регионами на основе парт-

нерства, взаимного делегирования, разделения полномочий и предметов ведения. При этом центр и регионы, соответственно, должны обладать теми правами, обязанностями и ресурсами, которые адекватны их предназначению, задачам и функциям. Тогда и на местах процесс социальных реформ будет идти более устойчиво.

Международный опыт создания федераций показывает, что федеративное устройство характерно для исторически сложившихся государств с обширными территориями или с многонациональным составом населения. По этим критериям нашей стране предопределено федеративное устройство. Причем федерация может стать эффективной только в том случае, когда она строится последовательно: от основания, от субъектов — снизу вверх. В этом смысле политико-правовая концепция, предложенная в свое время Президентом республики М. Шаймиевым, с самого начала базировалась на верных теоретических посылах.

Модель Татарстана показала свою исключительную жизнестойкость. Своей дееспособностью она привлекла внимание не только субъектов Федерации в лице республик, краев и областей, но и зарубежной общественности и специалистов.

**Именно последовательное воплощение принципов федерализма представляет собой верный способ сохранения и упрочения Российской Федерации.** Только основанные на демократических принципах, на принятых при участии самих субъектов Федерации законах взаимоотношения могут привести к формированию правового государства, в котором каждый субъект, будь то мононациональное или многонациональное общество, будет действовать как полноправный участник интеграционного процесса, будучи социально, политически и экономически заинтересованным в результатах всесторонней интеграции.

Нынешний этап цивилизационного развития предполагает, что всесторонняя интеграция — это объективно необходимый для любой федерации процесс. Тормозить или форсировать его субъективными, волевыми решениями контрпродуктивно. Совершенствование федерального устройства России законодательными мерами, но с учетом жизненных



потребностей, более того — на основе изучения и учета в политико-практической деятельности потребностей субъектов Федерации — единственно правильный путь. Опыт Татарстана должен стать достоянием и других субъектов Федерации.

Объединение субъектов в равноправный союз может, разумеется, сопровождаться делегированием суверенных прав Федерации. Однако это должно происходить на добровольной основе — на основе волеизъявления жителей регионов, договоров и соглашений, что и находит свое концентрированное выражение в «татарстанской модели».

Новейшие исследования федерализма в Европе доказывают, что его современные модификации успешно применяются при решении проблем взаимоотношений центра и субъектов федерации даже в условиях глубокой международной интеграции. Объединение государств в Евросоюз охватывает не только экономику, но и сферу политики, права, культуры. Причем, казалось бы, при создании Европейского Союза неизбежно должна была уменьшиться самостоятельность субъектов федераций. На деле же происходит обратный процесс. В ФРГ после создания Евросоюза были приняты поправки к Конституции, которые значительно расширили права и ответственность земель (субъектов федерации). Эти поправки предусматривают большую самостоятельность земель в установлении внешних связей, вплоть до заключения соглашений с другими государствами и создания своих представительств за рубежом.

Или другой пример. В 1996 году более трехсот европейских регионов приняли Декларацию о регионализме в Европе. Этот документ зафиксировал принцип усиления роли центральных структур Евросоюза и параллельно закрепил те правовые нормы, которые способствовали становлению европейских регионов в качестве активных участников политического процесса. Системообразующим фактором, положенным в основу декларации, стал принцип субсидиарности, который предполагает делегирование на «верхние этажи» власти только тех полномочий, которые необходимы для поддержания стабильности, порядка и безопасности.

Безусловно, Российской Федерации еще предстоит освоить опыт и политическую философию жизнедеятельности в ус-

ловиях подлинного, демократического федерализма. **Процесс усиления роли регионов постепенно становится сутью социально-политического развития Российского государства.** Впервые политическая и экономическая интеграция страны проводится не методами унитаризма и централизма, а через «мягкое» согласование интересов Центра и регионов. Значимым результатом подписания договоров о разграничении предметов ведения стало достижение «индивидуального баланса интересов» с учетом особенностей каждого конкретного субъекта Российской Федерации, что, по оценкам многих экспертов, ведет к укреплению финансово-экономической ситуации не только в регионах, но и в стране в целом.

Все это и есть цивилизованная, демократическая региональная политика федеративного государства. Принцип субсидиарности, закрепляющийся на европейском континенте как механизм взаимодействия между странами и регионами, приобретает существенную значимость и в целом для Российской Федерации. Более того, сложившаяся асимметричность российского федерализма (что само по себе, по-видимому, не временное исключение из правил, а норма федеративной государственности) заставляет выработать новые подходы и к самой проблеме взаимодействия Центра с субъектами Федерации.

Перечисленные выше и ряд других аспектов федеративного развития, анализ накопленного республикой опыта по проведению масштабных социальных реформ и рыночных преобразований, формированию институтов непосредственной демократии послужили определенным толчком для создания этой книги.

Кроме того, длительное общение автора с коллегами по Совету Федерации, депутатами Государственной Думы, членами российского правительства показывает, что многое из того, что сегодня происходит в республике, что является теоретико-методологической основой проводимой нами политики, не всегда адекватно воспринимается и находит понимание на различных уровнях властных отношений Федерации, в некоторых регионах России. С другой стороны, нельзя не отметить и стремительно растущий интерес общественности к татарстанской действительности.

Повышение уровня информированности о республике, преодоление имеющегося порой непонимания, систематизация и осмысление накопленного уникального опыта Татарстана, его места и роли в системе отношений формирующейся Федерации, отстаивание договорных принципов взаимодействия с Центром, идей, закрепленных в Декларации о государственном суверенитете республики, — все это также выступает одной из важных причин появления этой публикации. В книгу вошли размышления автора, которые он неоднократно высказывал и в публичных выступлениях, и на страницах российской и зарубежной печати. Представлены данные ряда социологических исследований, проведенных под руководством автора. Некоторые социальные и политические проблемы, рассматриваемые в издании, анализируются с учетом перемен, происходящих в Российской Федерации уже после добровольной отставки Б. Ельцина и первых решений нового Президента России В. Путина.

Народ доверил В. Путину стать главой Российского государства на рубеже столетий. Общество увидело в нем дееспособного политика, обладающего необходимыми качествами лидера великой страны. В этом смысле Указ Президента РФ от 13 мая т.г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» стал первым шагом нового главы государства по укреплению вертикали власти в стране. Создание федеральных округов может стать эффективным инструментом реализации конституционных полномочий Президента РФ.

Более того, стратегия на укрепление государственного единства, обеспечение на всех этажах властной пирамиды диктатуры закона получила свое дальнейшее развитие в законодательных инициативах Президента России В. Путина, сделанных им 17 мая в Обращении к народу. Российской Федерации действительно сегодня как никогда нужна сильная и ответственная власть. Поэтому инициативы, направленные на создание жесткой вертикали власти, обеспечение порядка и верховенства Закона в стране, по сути своей означают кардинальное реформирование институтов государственной власти.

Автор надеется, что эта книга поможет расширить представления читателей о республике, дать ясные и четкие ответы на воп-

росы о том, что движет сегодня Татарстаном в политике повышения его самостоятельности, каким он видит свое собственное будущее и будущее России, как республика без социальных потрясений и катаклизмов эволюционно продвигается по пути создания своей демократической государственности.

ИСТОРИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ ТАТАРСТАНА

**ИСТОРИЧЕСКИЙ  
ПОТЕНЦИАЛ ТАТАРСТАНА  
НА РУБЕЖЕ ТРЕТЬЕГО  
ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ**



---

СО ВРЕМЕН Болгарского государства, Золотой Орды и Казанского ханства междуречье Волги и Камы традиционно являлось исторической территорией татарского народа. На протяжении многих столетий его предки вместе с представителями других этносов развивали самобытный уклад жизни, уникальную духовную и материальную культуры. В дошедших до наших дней архивных документах, в народных преданиях и байтах сохранилась историческая память о древней государственности татар.

В XX век татарский народ вступил как вполне сформировавшаяся нация. К 1913 году в Казанской губернии насчитывалось более 200 промышленных предприятий, на которых было занято свыше 25 тысяч рабочих. На фабриках Алафузова вырабатывалась четвертая часть кожевенной продукции страны. Во всех уголках России был известен «товарный знак» мыловаренного завода братьев Крестовниковых и Бондюжского химического завода.

По уровню просвещения, книгоиздательского дела, развития литературы и искусства, национального театра татары занимали ведущие позиции среди народов Российской империи. Значительное влияние на рост национального самосознания народа оказали просветительские идеи Ш. Марджани, К. Насыри, А. Курсави, Х. Фаизханова, И. Хальфина. В начале века татарская литература обогатилась произведениями Г. Тукая, Г. Исхаки, Ф. Амирхана, Дэрдменда, М. Гафури, Ш. Камала, получивших широкое признание среди российской общественности.

Февральская революция ознаменовала начало демократических перемен в стране. В среде национальной интеллигенции начинают активно обсуждаться проекты восстановления государственности татар. В мае 1917 года на 1-ом Всероссийском мусульманском съезде происходит объединение реформаторских сил, создается Временный Всероссийский Мусульманский Совет (Шуро), получает распространение идея создания штата мусульман внутренней России.

Для ее реализации в Уфе было создано Национальное собрание мусульман внутренней России и Сибири, где в практическую плоскость был поставлен вопрос об учреждении территориальной автономии — Волжско-Уральского штата (Идел-Урал штаты). Предполагалось, что штат будет провозглашен решением II Всероссийского съезда воинов-мусульман. Речь шла об образовании через свободное волеизъявление народов, а не по декрету «сверху», многонационального государства с демократической формой правления.

Однако, 22 марта 1918 года ВЦИК Советов принимает Положение о Татаро-Башкирской республике. По существу это был большевистский вариант Волжско-Уральского штата. Позднее появилось еще несколько вариантов создания Татарской республики. Итогом сложившейся ситуации стал Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 27 мая 1920 года об образовании Татарской автономии. 25 июня 1920 года Казанский губисполком в торжественной обстановке передал власть Ревкому ТАССР. С тех пор эта дата считается официальным днем провозглашения Татарской Автономной Советской Социалистической Республики.

## **Первые шаги автономии**

Образование Татарской автономии явилось не результатом самоопределения народа, а проявлением волевого решения сверху. Декрет об образовании ТАССР предусматривал реализацию государственности татар на минимально возможной территории их компактного проживания, оставив большую часть



этнoса вне административных границ республики. Права Татарстана, так же как и других республик Российской Федерации, были предопределены еще до их официального создания. Во многом это было связано с тем, что III Всероссийский съезд Советов с принятием «Декларации прав народов России» и резолюции «О федеральных учреждениях Российской Республики» провозгласил Россию федерацией еще до образования ее субъектов. По сути, это исключительный случай в мировой практике федеративного строительства.

Хотя факт появления автономии и нес некоторый позитивный потенциал в воссоздании государственности татарского народа, тем не менее, республика не обладала реальной самостоятельностью. Система органов власти ТАССР строилась без учета национальных особенностей. Причем, если на первых порах республика обладала хоть какими-то правами, — в ее юрисдикции находились правоохранительные органы; на двух языках велось судопроизводство; относительной самостоятельностью обладали учреждения культуры и просвещения, развивалась национальная система среднего и высшего образования; до середины 30-х годов Татарстан имел свое представительство в Москве, — то в последствии этих прав становилось все меньше.

Уже в 1922 году Татарстан вместе с республиками Кавказа и Средней Азии открыто выступает за предоставление права быть соучредителем Союза ССР. Именно утверждение такого принципа в вопросах национально-государственного строительства отстаивал Мирсаид Султан-Галиев, являвшийся членом Малой коллегии Наркомата по делам национальностей и Председателем Федерального Земельного Комитета.

Долгие десятилетия на духовное наследие М. Султан-Галиева был наложен официальный запрет, хотя его «вина» заключалась лишь в том, что он открыто критиковал сталинскую политику «автономизации» и идею ранжирования республик на союзные и автономные, добивался расширения суверенных прав национальных республик. Выступая на X Всероссийском съезде Советов, XII съезде РКП(б) М. Султан-Галиев говорил о недопустимости деления народов на сынов и пасынков, требовал, чтобы и автономные республики вошли в СССР как равно-

правные субъекты. После ареста М. Султан-Галиева на местах развернулась кампания по борьбе с «султангалиевщиной», в ходе которой за так называемый национал-уклонизм были репрессированы лидеры многих национальных республик.

С позиций восьмидесятилетней истории вполне очевидно, — политическая трагедия З. Валиди, М. Вахитова, М. Султан-Галиева, Т. Рыскулова, Ф. Ходжаева, П. Мдивани, Н. Нариманова состояла в том, что они на веру восприняли многие решения по национальной политике, принятые в период «революционного романтизма». После окончания гражданской войны начались поиски наиболее эффективной модели квазифедеративных и автономных форм создания унитарного социалистического государства, которое могло бы существовать в отдельно взятой стране. Именно в этом аспекте следует рассматривать череду событий, связанных с созданием Татарской автономии летом 1920 года.

Первые годы существования Татарской АССР были очень непростыми. Наш край пережил гражданскую войну, хозяйственную разруху, опустошающие эпидемии и невиданный голод. Переход к НЭПу позволил республике постепенно восстановить утраченные в экономике позиции. Уже к 1927 году посевные площади превысили довоенный уровень, составив более двух миллионов десятин. Валовая продукция сельского хозяйства в объеме ВВП возросла с 34 в 1925 до 40 процентов в 1929 году.

Укрепление хозяйственного положения республики позволило направить значительные ресурсы на улучшение «культурного обслуживания широких масс трудящихся». К концу 20-х годов увеличилось общее число общеобразовательных школ. С 1930 года по всей республике было введено всеобщее обязательное обучение для детей 8-летнего возраста, общий охват которых за шесть предшествующих лет повысился с 38 до 68 процентов. Много внимания уделялось развитию высшей школы. К началу 30-х годов в республике было шесть вузов: университет, Восточно-педагогический институт, Политехнический институт, Институт сельского хозяйства и лесоводства, Ветеринарный институт, Татарский коммунистический университет.

Параллельно, в социальной сфере развивались процессы, связанные с обеспечением татарского языка наравне с русским статусом государственного. Достаточно сказать, что на 1 января 1921 года в центральных учреждениях республики было всего лишь восемь процентов служащих-татар. Вопросы «коренизации» государственного аппарата теснейшим образом увязывались с переводом татарской письменности с арабской графики на латиницу (яналиф). По мнению ЦК ВКП(б) переход на латиницу стимулировал бы борьбу с мусульманским духовенством и покончил со многими традициями не вписывающимися в идеологию социализма. Как следствие, отношение к этой проблеме среди татарской интеллигенции было далеко неоднозначным. В 1927 году в республике развернулась острая дискуссия; дело дошло до того, что отношением людей к латинизации определяли степень их политической зрелости.

Именно в этот период появилось письмо 82 татарских писателей, журналистов, педагогов, ученых, агрономов, художников и студентов к Сталину с предложением отказаться от латинизации татарского алфавита. Реакцией центральной власти на это обращение явилось постановление IV пленума Татарского обкома ВКП(б), в котором, в частности, предписывалось «по существу вопросов тюркских алфавитов суждения не иметь, считая вопрос разрешенным»; «факт подачи подобного заявления является показателем роста активности буржуазно-националистических элементов, направленной против ВКП(б)».

Следует подчеркнуть, что идеи революции с оптимизмом были восприняты татарской творческой интеллигенцией. Формирование новой национальной культуры шло в русле демократизации, развитие национального искусства рассматривалось в контексте мусульманских традиций. Это была культура народов Востока и интерес к ней, как к наследию угнетенных наций, в СССР был особенно велик. Татарстан оказался в «авангарде народностей Красного Востока». Особое внимание в это время уделяется тем учреждениям культуры (радио, театры, клубы), которые обладали широким диапазоном воздействия на массы. Уже в 1932 году в Татарстане действовало 956 клубов, около тысячи библиотек, 1500

красных уголков, 5 театров, 9 музеев, 400 передвижек, 25 кинотеатров.

В начале 30-х годов по республике, как и по всей стране, тяжелым катком прокатилась всеобщая коллективизация, принесшая людям немало горя и страданий. Причиной неоправданной жестокости методов ее проведения называлось усиление «классовой борьбы» в деревне. Вместе с тем, в действительности речь шла не о «классовой борьбе» кулачества против Советской власти, а о сопротивлении трудового крестьянства политике поголовной коллективизации. Сельчане активно выступали против закрытия мечетей и церквей, защищали религиозных деятелей и своих односельчан, подлежащих раскулачиванию и выселению из деревень. Достаточно сказать, что в 30-е годы в республике было закрыто более 95 процентов всех церквей, мечетей и других культовых учреждений. В Казани из 67 церквей остались действующими только три (Николо-Нисская, Ярославских чудотворцев и Азинская), из 18 мечетей — одна (мечеть Марджани). Многие из разрушенных культовых зданий были ценнейшими архитектурно-художественными памятниками.

В постановлении ЦК ВКП(б) от 30 января 1930 года «О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации» вводился даже специальный норматив ликвидации «классового врага», который в среднем должен был составлять не менее 3-5 процентов. Если учесть, что в 1929 году в Татарской АССР (по данным официальной статистики) кулацкие хозяйства составляли 2.6 процентов, то тем самым, постановление заранее предопределяло механическое попадание под раскулачивание и других слоев сельского населения. Уже к 10 марта 1930 года в отдельных селах республики раскулаченные хозяйства составляли 23 процента.

К середине 1937 года «классовая борьба» в стране достигла невиданных масштабов. Массовые репрессии затронули все слои общества. В числе попавших под молох террора оказались выдающиеся писатели, ученые, организаторы производства — Ф. Бурнаш, Д. Валиди, А. Ганеев, Г. Ибрагимов, Г. Камай, Ф. Карим, В. Слепков, К. Тинчурин, Г. Тулумбайский, Х. Туфан, Н. Эльвов, И. Яковлев. Многие кадровые партийные и советские работники,

рядовые коммунисты, стоявшие у истоков основания республики, были объявлены «врагами народа». Репрессиям по политическим мотивам подвергались рабочие, колхозники, служащие. Кроме стандартных приговоров в делах осужденных содержались обвинения в «султангалиевщине, пантюркизме, стремлении восстановить государство Идель-Урал». Принявшие массовый характер нарушения законности и произвола стали тяжелейшей трагедией для республики и ее многонационального народа. Только по приговору «троек» в 1937-38 годах в Татарстане было расстреляно около трех тысяч человек, приговорено к различным срокам заключения (от 10 до 25 лет) более десяти тысяч татарстанцев.

В практике государственного строительства республиканские властные структуры окончательно начинают выполнять чисто декоративную роль, лишаются возможности создавать собственную законодательную базу, принимать самостоятельные управленческие решения. Тенденции становления государства советского типа были таковы, что предоставленные центром полномочия постепенно им же и изымались. В течение всего этого периода шел медленный, но достаточно эффективный процесс унификации, постепенной нивелировки национальных особенностей регионов.

Годы первых пятилеток стали для Татарстана периодом массового трудового героизма, развития стахановского движения, строительства крупных промышленных предприятий, в том числе: мехового комбината, завода силикатного кирпича и пишущих машин, валяльно-фетровой фабрики, Зеленодольского фанерного завода, Васильевского лесокомбината; технического перевооружения льнокомбината и кожевенно-обувной фабрики «Спартак». Постепенно республика превращалась в крупнейший центр металлообрабатывающей и химической промышленности. Были построены заводы: авиационный, синтетического каучука, искусственных кож, фабрика киноплёнки, ТЭЦ-1 и ТЭЦ-2. Технологию промышленного производства синтетического каучука на берегах Волги освоили существенно раньше, чем в Германии, Соединенных Штатах, Англии, Франции и Японии.

К началу 40-х годов население Татарстана достигло трех миллионов человек, проживавших в 21 городе и более чем 60 сельских районах. Были построены десятки гигантов индустрии, достигнута стабилизация сельскохозяйственного производства. Впечатляющими стали итоги развития народного образования и культуры: ликвидирована массовая неграмотность, в средних школах обучалось более 160 тысяч детей всех национальностей, в три с лишним раза увеличилось число студентов вузов, среди татар появилась заметная «прослойка» новой интеллигенции — инженеры, научные работники, писатели, артисты, художники, музыканты.

Татарстан стал одним из наиболее развитых не только индустриальных, но и научных центров страны. Особую роль в развитии науки и высшего образования в Поволжье было суждено сыграть Казанскому университету, ставшему колыбелью многих новых вузов. В тридцатые годы на базе его факультетов были созданы: педагогический, медицинский, химико-технологический, финансово-экономический, юридический и авиационный институты. В республике получили развитие всемирно известные научные школы и направления. В суровые военные годы на кафедрах вузов Казани работали всемирно известные ученые А.Н. Крылов, А.И. Иоффе, П.Л. Капица, Л.А. Орбели, О.Ю. Шмидт, А.Н. Туполев, С.П. Королев, И.М. Виноградов, А.Н. Колмогоров, С.И. Вавилов, Б.Л. Греков, Е.А. Косминский, Е.В. Тарле и многие другие.

Вторая половина 30-х годов была ознаменована принятием новой Конституции СССР, а несколько позднее, — конституций союзных и автономных республик. В первоначальном проекте союзной конституции предусматривался перевод в разряд союзных трех автономий: Татарстана, Казахстана и Киргизии. Причем, по основным показателям промышленного, научного и культурного развития Татарстан опережал две другие республики. Однако в окончательной редакции Конституции СССР, вынесенном на всенародное обсуждение, Татарстан в качестве союзной республики уже отсутствовал. Выступая с докладом «О проекте Конституции Союза ССР» на чрезвычайном III Всесоюзном съезде Советов, Сталин заявил: «Нельзя мотивировать

перевод автономных республик в разряд союзных республик хозяйственной и культурной их зрелостью, также как нельзя мотивировать оставление той или иной республики в списке автономных республик ее хозяйственной или культурной отсталостью». В повышении государственного статуса республике было отказано.

В годы Великой Отечественной войны многонациональный народ Татарстана, как и все советские люди, встал на защиту Родины. Около 700 тысяч уроженцев республики мужественно отстаивали каждую пядь Отчизны. Широко известны беспримерные подвиги поэта-патриота М. Джалиля, защитника Брестской крепости П. Гаврилова, летчиков Н. Столярова, М. Сыртлановой и М. Девятаева, бойца Г. Гафиатуллина, закрывшего телом амбразуру вражеского пулеметного дота, и многих других. Свыше 200 отважных воинов Татарстана были удостоены высокого звания Героя Советского Союза, 50 фронтовиков стали полными кавалерами ордена Славы, более 200 тысяч — награждены орденами и медалями.

За годы войны на территорию края были эвакуированы десятки крупных промышленных предприятий из Ленинграда, Москвы, Одессы, Киева, Херсона и других городов страны. Это привело к возникновению новых для республики отраслей производства — приборостроения, часовой, хлопчатобумажной промышленности. В 1945 году республика произвела промышленной продукции на треть больше, чем в 1940 году. Несмотря на огромные трудности, республика по-братски приняла около 271 тысяч жителей из временно оккупированных врагом районов страны. Наши госпитали спасли жизнь 340 тысячам солдат и офицеров, 200 тысяч из них вновь встали в строй.

Однако, даже в годы войны не прекращалось партийно-идеологическое руководство общественно-политической и духовной жизнью страны. Свое зримое проявление оно получило в постановлении ЦК ВКП(б) от 9 августа 1944 года — «О положении идеологической и массово-политической работы в партийной организации Татарии и мерах по ее улучшению», в котором ученые республики были обвинены в национализме, идеализации Золотой Орды и народного эпоса «Идегей», получившего характеристику как «ханско-феодальный».

На состоявшемся в феврале 1945 года пленуме Татарского обкома партии была подвергнута критике деятельность ИЯЛИ. Ученым ставилось в вину то, что вместо изучения совместной борьбы русского и татарского народов против иноземных захватчиков, занимались исследованием памятников литературы XII-XVI веков. Острые партийной критики было направлено против творчества историка Х. Гимади и писателя Н. Исанбета. На эпос «Идегей» наложили запрет, что касается Золотой Орды, то о ней вообще было предписано упоминать только как о государстве варваров.

## **Динамизм послевоенного развития**

Хрущевская «оттепель» второй половины 50-х — начала 60-х годов с одной стороны, давала определенные надежды на будущее, вселяла уверенность в необратимости демократических перемен, с другой, — многие преобразования, основанные на субъективных, необдуманных подходах, наносили ощутимые удары по социально-экономическому развитию страны. Яркий пример тому создание в Татарстане совнархоза, который позднее вошел в Средневолжский совнархоз с центром в Куйбышеве. Республика, тем самым, потеряла контроль над решением важнейших проблем народного хозяйства. Одна из старейших железных дорог страны — Казанская — была ликвидирована и объединена с Горьковской железной дорогой. Управление Волжским речным пароходством также перешло в Горький.

Село, как и город, в этот период в полной мере испытало последствия волонтаристских решений. Оказывалось давление на частный сектор, основной упор делался на коллективные формы хозяйствования. В городах чинились всяческие препятствия стремлению людей иметь собственные земельные участки. В широких слоях населения росло недовольство проводимой социальной политикой. Преобразования районов, укрупнения колхозов производились без учета национальных особенностей и традиций проживания. В один колхоз искусственно, а порой и



насильственно объединялись чувашские и мордовские, татарские и русские деревни.

Курс на интернационализацию общественной жизни осуществлялся во всех направлениях. Более всего он пронизывал духовную сферу. Постепенно происходило сужение функционирования татарского языка, его преподавания в учебных заведениях. В Казани в 60-е годы были закрыты последние школы, где обучение велось на татарском языке. В татарских селах многие предметы начали преподаваться исключительно на русском языке. Существенно сократилось количество книг, издаваемых на татарском языке. Практика социалистического строительства все больше приводила к нивелировке общества, элементаризации культуры, снижению полифонии в социокультурной динамике народов СССР.

Многие представители национальной интеллигенции начинают активно выступать за возрождение культуры татарского народа. Популярной в творческой среде становится идея восстановления существовавших в 20-е годы национальных групп в детских садах, высших учебных заведениях, усиления роли родного языка в школах. О насущных проблемах возрождения и развития национальной культуры говорили Г. Кашшаф, Н. Фаттах, Г. Баширов, А. Еники, С. Хаким, С. Баттал, Н. Исанбет. Заслугой творческой интеллигенции стало учреждение в 1958 году ежегодной премии имени Г. Тукая, присуждаемой за выдающиеся произведения литературы и искусства, за лучшую исполнительскую деятельность.

В то же время, динамичное развитие республики не смогли остановить рамки административно-командной системы. Нельзя перечеркнуть незабываемые страницы прошлого, героический труд нескольких поколений людей. Наши соотечественники внесли достойный вклад в духовное и материальное развитие общества. В кратчайшие сроки республика превзошла довоенный уровень производства сельскохозяйственной продукции, значительные перемены произошли в промышленности. Ускоренными темпами развивались такие отрасли индустрии как нефтяная, газовая, нефтехимическая, приборостроительная, электротехническая и ряд других.

История нефтяных промыслов, где в полной мере проявились профессионализм, высокий уровень хозяйственного, делового мышления, гражданская доблесть и отвага многих тысяч людей, начинается с первого шугуровского фонтана в 1943 году. Через несколько лет весь мир узнал о новом богатейшем нефтяном месторождении — Ромашкинском. В 1950 году было организовано одно из крупнейших нефтедобывающих объединений в СССР — «Татнефть».

К середине пятидесятых годов Татарстан вышел на первое место в стране по добыче нефти, опередив старейший нефтяной район — Баку. Если в течение 1950-1956 годов добыча нефти в СССР возросла в 2.2 раза, то в республике — более чем в 20 раз. Первый миллиард тонн нефти из недр республики извлекли в 1971 году. Для сравнения, первый миллиард тонн «черного золота» на промыслах России добывали в течение 90 лет. Кадры татарстанских нефтяников в те годы обрели такую известность, что их квалификация была востребована всюду, где добывалась нефть. Они привлекались для оказания практической помощи в освоении новых нефтяных районов, передавали знания и опыт нефтяникам Сибири, Казахстана, Белоруссии, далеко за пределами Союза ССР.

Незабываемая страница летописи трудовых свершений, — пуск первых установок объединения «Органический синтез», которое соединило нефтяные промыслы республики и заводы Нижнекамского нефтехимического комплекса в единый технологический конвейер. Выпуск химической и нефтехимической продукции в конце 60-х годов увеличился вдвое. В строй были введены новые технологические линии по производству полиэтилена, окиси этилена, полиизопренового каучука. Свою первую продукцию в 1973 году выпустил Нижнекамский шинный завод, который и сейчас является одним из крупнейших товаропроизводителей в России и государствах Содружества.

В истории республики особое место занимает КамАЗ, с созданием которого Татарстан стал ведущим регионом автомобилестроения. Много достижений на счету самолетостроителей и в целом отраслей машино- и приборостроения. Республика стала выпускать реактивные межконтинентальные пассажирские

самолеты, вертолеты и автомобили, электронно-вычислительные машины, компрессоры, нефтяную аппаратуру, измерительные приборы, часы, медицинские инструменты, некоторые из которых стали вполне конкурентоспособными на внешнем рынке.

Об устойчивости поступательного развития экономики республики в послевоенные годы убедительно свидетельствуют следующие показатели: за период с 1940 по 1976 годы производство валовой продукции крупной промышленности возросло почти в 50 раз, электроэнергии — в 84, кинофото пленки — в 44, верхнего трикотажа — в 14, обуви — в 2.9, валовой сбор зерновых культур — в 2.3, мяса — в 9.3, масла — в 7.8, картофеля — в 2.4 раза, розничный товароборот возрос в 16.6 раза.

Вместе с тем, в 70-е годы все острее начинают сказываться застойные процессы, охватившие многие сферы жизни общества. И хотя республика по уровню экономического развития стала одним из наиболее развитых регионов, благосостояние ее народа перестало соответствовать вкладу Татарстана в экономику страны. Чем больше добывалось нефти, тем меньше зарабатывала республика. За несколько десятилетий из ее недр было выкачено более 2.5 млрд. тонн нефти почти на 205 млрд. долларов. Себестоимость тонны нефти составляла 24 рубля, а платили республике — 25 рублей. Татарстан, предприятия которого ежегодно вырабатывали продукции на 25 миллиардов рублей, не имел собственного органа государственного управления развитием промышленности. 80 процентов предприятий были союзного подчинения, 18 — российского и лишь 2 процента — республиканского. После перечислений в российский и союзный бюджеты в его распоряжении оставалась минимальная прибыль. Существовавший механизм бюджетных взаимоотношений между Центром и автономией не позволял республике выполнять многие социальные программы.

Поэтому отнюдь не случайно, со второй половины 80-х годов в обществе вновь все активнее начинает обсуждаться проблема реформации его экономических и социальных основ. Одновременно с вопросом о статусе республики возникла проблема переосмыслении экономической модели развития. Обосновыва-

лась ориентация на углубление основ самообеспечения республики, перепрофилирования ее экономики на получение максимального дохода от имеющегося природного, промышленного и сельскохозяйственного потенциала. Формулировалась задача создания конкурентных комплексов и концентрации на территории республики законченных, экологически чистых циклов производства важнейших видов продукции.

Сама жизнь настойчиво выдвигала требование проведения глубоких экономических реформ в тесной взаимосвязи с коренным преобразованием политической системы общества. Еще в 1977 году перед принятием Конституции «развитого социализма» Республикой Татарстан был поставлен вопрос о непосредственном вхождении в состав СССР на правах союзной республики. Причем, такие предложения шли не только из Татарстана и не только от татар. Вопиющая несправедливость к одной из самых мощных в экономическом отношении республик была для всех очевидной. Однако и на этот раз проблема повышения государственного статуса Татарстана решена не была.

## **Самостоятельность, поддержанная народом**

Процесс демократизации жизни страны в конце 80-х — начале 90-х годов создал благоприятную основу для формирования полноценной демократической Федерации снизу. В этом контексте необходимо оценивать усилия республики, направленные на подписание нового Союзного Договора в качестве полноправного соучредителя обновляемой Федерации. Лозунг «Татарстану — статус союзной республики!» поддерживался широкими социальными слоями. Надежды на кардинальные перемены в жизни республики общественность связывала с избранным демократическим путем Верховным Советом ТАССР.

30 августа 1990 года Верховный Совет республики принял Декларацию о государственном суверенитете. Политическая жизнь Татарстана первой половины 90-х годов органически свя-

зана с этим историческим документом. Важным шагом в укреплении суверенитета стало учреждение института президентства в Татарстане. В марте 1992 года был проведен референдум, на котором многонациональный народ поддержал стремление к повышению статуса республики.

Весьма символично, что Декларация о государственном суверенитете Татарстана была принята вскоре, после Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации. Суверенитет России был провозглашен во имя высших целей — обеспечения каждому человеку неотъемлемого права на достойную жизнь, свободное развитие и пользование родным языком, а каждому народу многонациональной Федерации — права на самоопределение в избранных им национально-государственных и национально-культурных формах. Принятие Декларации придало мощный импульс росту национального самосознания народов Федерации, активизации глубоких демократических преобразований.

6 ноября 1992 года Верховный Совет Татарстана на основе волеизъявления народа принял новую Конституцию республики. Позднее, в ходе работы над проектом новой Конституции Российской Федерации делегацией Татарстана неоднократно вносились предложения о необходимости учета в новом Основном Законе России особенности государственного статуса республики, что, к сожалению, не было воспринято участниками Конституционного Сопровождения. В результате избиратели Татарстана не поддержали в ходе всероссийского референдума федеральную Конституцию и, тем самым, выразили к ней свое отношение.

Татарстан изначально выступал за установление договорных отношений с Россией, что и было закреплено в статье 61 Конституции республики. Поэтому, естественно, он и не подписал Федеративный Договор. Проблема снятия противоречий между новой Конституцией РФ и Конституцией РТ была разрешена 15 февраля 1994 года, когда между Российской Федерацией и Республикой Татарстан был подписан Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий.

Важнейшей особенностью российско-татарстанского Договора выступает его бессрочный характер, невозможность его

одностороннего изменения или прекращения; то, что его правовой основой выступают одновременно и Конституция России и Конституция Татарстана. Договор легитимировал конституционную норму, что Республика Татарстан — ассоциированное с Российской Федерацией государство. Данное положение находится в полном соответствии с нормами международного права о самоопределении народов.

В этом смысле, Договор внес ясность в отношения между республикой и федеральным центром, которые сегодня стабильны и предсказуемы, явился одним из первых шагов в становлении реального федерализма. Он стал универсальным инструментом согласования интересов сторон и учета национально-исторической специфики Татарстана. В соответствии с Договором и соглашениями Татарстан взял на себя ответственность за осуществление важнейших федеральных программ на своей территории, решение многих конкретных задач жизнеобеспечения республики, разгрузив при этом Центр от ряда функций, исполнение которых на местах носит более эффективный характер. Итогом реализации данного подхода явилось сохранение регионального экономического потенциала и даже его определенное развитие в период вхождения российской экономики в фазу затяжного кризиса.

Более шести лет Договор играет важную политическую и экономическую роль, как во внутренней жизни республики, так и в отношениях с федеральным центром. За это время Татарстан прошел путь формирования своей государственности, создания собственного законодательства, направленного на обеспечение демократических прав и свобод граждан. Республика прочно вошла в число регионов-лидеров Российской Федерации по совокупности показателей, определяющих основные характеристики социально-экономического развития. Сегодня по объемам промышленного производства Татарстан находится на 4-м месте среди субъектов Федерации.

Заключение Договора явилось основой для проведения самостоятельной экономической политики с повышенным вниманием к поддержанию жизненного уровня населения Татарстана. Республике удалось удержать в руках государства контрольные пакеты акций ведущих предприятий, стабилизировать добычу

нефти и нарастить объемы производства продукции нефтехимии, сохранить ВПК, спасти КамАЗ, поднять в воздух и сертифицировать среднемагистральный пассажирский самолет ТУ-214 и многоцелевой вертолет, реализовать ряд других проектов, имеющих федеральное значение.

На селе активно идет процесс реформирования аграрных отношений, получают развитие разнообразные формы хозяйствования — арендные коллективы, кооперативы арендаторов, фермерские хозяйства. Формируется новый класс сельских собственников.

Позитивный сдвиг наметился в социальном переустройстве села. Принимаемые решения позволили не только сохранить село, но и вывести АПК на качественно новый уровень. За 1994-98 годы среднегодовой валовой сбор зерна составил в Татарстане 4.3 млн. тонн, урожайность зерновых культур — 24-28 центнеров с гектара. Это выше уровня предыдущих пяти лет, соответственно, на 16 и 31 процент. В целом же по Российской Федерации эти показатели за аналогичный период снизились на 39 и 13 процентов.

На общем фоне снижения удельного веса региональных затрат на социальное развитие ярко проявилась специфичная особенность Республики Татарстан — осуществление широкомасштабных социальных программ. С 1995 года в республике стабильно увеличивается ввод в действие жилых домов. Если в 1994 году было введено 1.2 млн. кв. метров жилой площади, то к 1999 году республика вышла на ежегодный уровень сдачи жилья в объеме около 1.5 млн. кв. метров. Уровень газификации сетевым газом в сельской местности составляет к настоящему времени 72 процента, городов и поселков — 96 процентов. По основным показателям телефонизации среди регионов России Татарстан за 1994-99 годы переместился с 68 на 26 место.

Вполне очевидно, что стабильная работа народно-хозяйственного комплекса во многом связана с накопленным мощным научно-техническим потенциалом республики, развитием фундаментальных и прикладных исследований. Значителен вклад ученых Академии наук Татарстана, Казанского научного центра РАН, ведущих вузов республики в создание новой техники и ма-

териалов, высоких технологий, проектирование экологически чистых производств, очистки и переработки нефти, разработку новых методов повышения продуктивности полей, диагностики и лечения особо опасных заболеваний.

Огромную политическую и научную значимость имеет издание Татарского энциклопедического словаря. Это уникальное справочное издание значительно расширяет представления о прошлом и настоящем народов республики, татарской нации, в систематизированном виде дает много новых сведений по всем направлениям жизни республики. Важнейшим открытием в исторической и археологической науке явилось определение тысячелетней даты основания столицы Татарстана — Казани. Это событие носит поистине поворотный характер с точки зрения познания истории города, государства и вклада татарского народа в развитие общечеловеческой культуры.

Самодостаточность Татарстана, созданная устойчивая законодательная база по вопросам собственности, инвестиций, добычи сырья, взаимодействия органов государственной власти всех уровней выделяют республику как политически и экономически стабильный регион. Поэтому вполне закономерен рост интереса иностранных инвесторов к нашим хозяйствующим субъектам, углубление торгово-экономических, научно-технических и культурных связей, расширение института представительства Татарстана в государствах ближнего и дальнего зарубежья.

В республике, где живут и трудятся представители более 100 наций, народностей и этнических групп, идеи согласия прочно вошли во все сферы общества. Утверждение атмосферы взаимного уважения и доверия между представителями разных народов стало главным принципом проводимой в Татарстане национальной политики.

Духовное достояние республики уникально. Бережное его сохранение и развитие, как основы мощи и процветания многонационального Татарстана, является одной из первоочередных задач органов государственной власти. При Президенте Татарстана создан Фонд поддержки развития культуры и искусства. В последние годы Государственным Советом приняты законы о



языках народов республики, об охране и использовании культурных и исторических ценностей, о культуре, о свободе совести и о религиозных объединениях; республиканская программа сохранения, изучения и развития языков народов Татарстана.

Важнейшим направлением национальной политики выступает превращение татарского языка в реально функционирующий государственный язык, язык общения, науки и образования. Последовательное проведение этой политики уже дает первые ощутимые результаты. Все большее число представителей всех национальностей, проживающих в республике, обращаются к духовным ценностям татарского народа. Растет неподдельный интерес к изучению татарской национальной культуры и языка среди молодого поколения. Татарский язык в республике, как предмет, изучают 94 процента учащихся всех национальностей.

Завершающийся XX век стал для татарского народа периодом борьбы за возрождение своей государственности, обретение достойного места в обновляющейся Российской Федерации, в мировом сообществе. Масштабные перемены происшедшие в республике за последнее десятилетие в определяющей степени связаны с укреплением политической стабильности в Татарстане, проведением самостоятельного курса в экономике и социальной сфере, конструктивным взаимодействием с федеральным центром, упорным и напряженным трудом сотен тысяч наших сограждан.

Исторический опыт свидетельствует, что социально-политические, экономические, экологические и нравственные проблемы тесно переплетаются. Сегодня, когда общество находится на переломном рубеже, особую остроту приобрела задача укрепления его экономической основы. Речь идет об определении оптимальных механизмов преодоления затянувшегося кризиса и продолжении начатых преобразований. Республика должна выйти на устойчивую траекторию экономического роста, основанную на использовании новейших технологий и накопленного научно-технического потенциала. Есть все возможности для того, чтобы Татарстан занял достойное место своей конкурентоспособной продукцией на мировом рынке.

Главная функция государства связана с обеспечением приоритета и гарантированности прав человека, верховенства закона, разделения властей; созданием четких правовых рамок для граждан и хозяйствующих субъектов, единых правил поведения, которые позволят всей общественной системе эффективно функционировать. Задача это не простая. То, что в развитых странах складывалось веками, россиянам приходится делать сейчас: отстраивать рыночную систему, при этом, стараясь не растерять всего того положительного, что было накоплено за прошедшие десятилетия. Сполна воспользоваться плодами социального прогресса, открывающимися возможностями цивилизованного демократического развития — общая задача государства — Республики Татарстан и его многонационального народа.

Российская Федерация стоит на пороге ответственного политического выбора, идет поиск путей повышения эффективности деятельности органов власти. Принимаемые меры направлены, в первую очередь, на укрепление государственного единства, обеспечение на всех этапах властной пирамиды исполнительной дисциплины и порядка, установление диктатуры закона в обществе. Регионы в такой же степени заинтересованы в целостности России, как и федеральный центр. Однако, многое здесь будет зависеть от того, что станет превалировать в деятельности федеральных управленческих структур — политика или экономика.

Нельзя перечеркнуть многовековую историю Российского государства, наработанный в последнее десятилетие опыт развития федеративных отношений в разных формах. Принципиальная позиция Татарстана состоит в том, что сила и могущество России должны прирастать через усиление самостоятельности и ответственности субъектов Федерации. Любые реформы, направленные на возрождение и процветание Российской Федерации, должны быть, прежде всего, продуктом общественного согласия.



**МЕХАНИЗМЫ  
СТАНОВЛЕНИЯ  
ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**



---

---

---

НИ ДЛЯ КОГО НЕ СЕКРЕТ, что состояние и перспективы развития федеративных отношений в России — это одна из наиболее актуальных проблем, широко обсуждаемых сегодня в обществе. Многих интересуют вопросы о том, каким будет новый миропорядок, какую судьбу выберет себе Российская Федерация? Как оптимально обустроить государственную власть, реализуя сильные стороны централизма и одновременно учитывая договорные и конституционные права каждого уровня власти? Как с позиций ценностей федерализма добиться построения эффективно действующей системы распределения прав и ответственности между Центром и регионами?

Дискуссии на эти темы вполне обоснованны и естественны. Особое место в них уделяется проблемам федерализации, этничности и национальной государственности, суверенизации республик. Следует положительно оценивать то, что в обсуждении указанных вопросов участвуют не только ученые, но и политики, т.е. те, от кого в значительной степени зависит будущее страны. Понятны при этом попытки обобщения уже накопленного исторического опыта и, в частности, опыта суверенизации национальных республик.

Все эти проблемы находятся в постоянном развитии и поскольку, не всегда с позиций текущего момента хорошо просматривается их конечный результат или целевая установка, достаточно часто высказываются опасения, что они могут привести к развалу России. Отсюда и появляющиеся порой предложения запретительного характера, попытки ограничить суверенитеты рес-

публик, свести принцип свободного самоопределения народов до уровня выхолощенной, финансово и материально не подкрепленной национально-культурной автономии.

Сегодня общество ищет ответы на исторический вызов времени, пытается найти оптимальные пути решения задач социально-политического реформирования России, осваивает **новое правовое поле федеративных отношений**, на котором рядом удивительным образом продолжают уживаться **ростки прогрессивного демократического мышления и консерватизма унитарного типа**. Однако все большее число ученых и политиков начинает реально осознавать, что для Российской Федерации на рубеже веков есть единственная альтернатива: или она будет по-прежнему централизованным унитарным государством, тяготеющим к диктатуре авторитарного типа, или же превратится в подлинно демократическое государство.

Федерализм выступает естественным средством обеспечения социальной стабильности российского общества и важнейшим условием саморазвития государства как единой целостности, так и составляющих его структурных образований. Именно реальный федерализм позволяет направить энергию субъектов политического процесса в конструктивное русло решения многих проблем и цивилизованного снятия возникающих между ними противоречий.

Для преодоления конфликтных ситуаций федерализм предлагает более широкую палитру средств, чем та, которая существует в условиях унитарного государства. Жесткий централизм неизбежно предполагает преодоление большинства противоречий и возникающих конфликтных ситуаций только «сверху», с позиции административного давления и подавления «инакомыслия» — со всеми вытекающими отсюда издержками и негативными последствиями. Что касается федерализма, то он, с одной стороны, разгружая Центр от функций излишней опеки, позволяет субъектам Федерации ответственно и взвешенно решать свои проблемы. Углубление самостоятельности последних предполагает органичное вхождение общества в демократическое политическое измерение и в целом гарантирует устойчивость социального реформирования. С другой стороны, поскольку в России еще не

сформированы прочные демократические традиции и, по сути, не сложилось полноценное гражданское общество, именно федеративная система власти (как неотъемлемая часть демократического режима) должна способствовать стабилизации отношений между властями всех уровней и быть своеобразным «предохранителем» от их произвола по отношению друг к другу.

## **Истоки и значение российско-татарстанского Договора**

В переломный момент истории на рубеже 80–90-х годов XX столетия Татарстан стал первопроходцем в поиске механизмов построения новой модели федеративной государственности (хотя каждый шаг республики в прошлом, да и сейчас, вызывал определенное неприятие и порой расценивался как угроза целостности России). Республику обвиняли в раскольнической деятельности, в сепаратизме, в стремлении «вбить клин» между субъектами Федерации и Центром.

Вместе с тем развитие политического процесса доказывает, что подходы республики к проблематике федеративных отношений *de facto* лишь укрепляли демократию, способствовали тому, чтобы Россия прочно встала на путь федерализма. Более того, со всей ответственностью сейчас можно утверждать, что главным итогом такой политики стало сохранение и упрочение социальной стабильности в Татарстане. За эти годы республика прошла путь от конституционного конфликта и неприятия Центром происходящих социально-политических преобразований до изучения «модели Татарстана» политиками, парламентариями и учеными многих стран мира.

Для адекватного понимания подходов республики к проблематике формирования федеративных отношений нового типа есть необходимость напомнить о тех событиях, которые предшествовали заключению российско-татарстанского Договора. В июне 1990 года РСФСР, находясь еще в составе СССР, принимает через свой высший представительный орган власти — Верховный Со-

вет РСФСР — Декларацию о государственном суверенитете России. В дальнейшем для закрепления своего статуса как государства и его легитимации в Российской Федерации проводятся два референдума: Всероссийский референдум о введении поста Президента РСФСР 17 марта 1991 года и референдум по новой Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года.

Специфика Республики Татарстан в рамках этой схемы развития политического процесса, отличающая ее от любого другого субъекта в Российской Федерации, заключалась в следующих принципиальных моментах:

— 30 августа 1990 года Верховный Совет Татарстана принимает Декларацию о государственном суверенитете, которая провозглашается от имени всего многонационального народа республики;

— с декабря 1990г. по апрель 1991г. Верховный Совет республики принимает ряд законодательных решений, направленных на самостоятельное подписание Союзного Договора (новоогаревский процесс), и Договора между Татарстаном и Россией;

— в марте 1992 года в Татарстане проходит референдум о государственном суверенитете республики, на котором ее многонациональный народ высказался за установление договорных отношений между Россией и Татарстаном;

— волеизъявление граждан республики на референдуме послужило основанием для неподписания официальной делегацией Татарстана Федеративного договора, который не учитывал его нового политико-правового статуса;

— 6 ноября 1992 года Верховный Совет Татарстана принимает новую Конституцию республики, в которой закрепляется волеизъявление народа;

— в июне 1993 года Президент Республики Татарстан и Председатель Верховного Совета Республики Татарстан выступают с совместным Заявлением о выходе из Конституционного совещания;

— в декабре 1993 года проект новой Конституции Российской Федерации не находит необходимой поддержки в республике (в голосовании приняло участие 13,9% избирателей). В Татар-



стане также не состоялись выборы в Государственную Думу Российской Федерации первого созыва.

Таким образом, в первой половине 90-х годов создалась противоречивая ситуация, когда Российская Федерация и Республика Татарстан как два государства юридически находились в состоянии политико-правовой неопределенности, что и предопределило необходимость ее разрешения политическими средствами, приемлемыми для обеих сторон. Тем более, что к тому моменту между Россией и Татарстаном уже действовали протокольные договоренности от 16 августа 1990 года о намерении строить свои взаимоотношения на договорной основе, накопился более чем трехлетний опыт переговорного процесса.

Что бы ни говорили оппоненты договорного процесса, действия Татарстана всегда находились в полном соответствии с нормами международного права и вытекающими из них правами любого народа на самоопределение. Так, согласно международным пактам об экономических, социальных и культурных правах (1966) и о гражданских и политических правах (1966) право на самоопределение означает, что: (а) «все народы», где бы они ни проживали, обладают этим правом; (б) в силу этого права любой народ «свободно», т.е. беспрепятственно и без ограничений, устанавливает «свой политический статус»; (в) «обеспечивает свое экономическое, социальное и культурное развитие»; (г) распоряжается «своими естественными богатствами и ресурсами»; (д) все государства-участники пактов (в том числе и Россия как правопреемник СССР) обязаны «поощрять осуществление права на самоопределение» и (е) все они должны «уважать это право».

В тексте Декларации о принципах международного права (1970), выработанной и принятой ООН в соответствии с принципом консенсуса при активном участии СССР, был, как известно, кодифицирован принцип «права на самоопределение». Согласно этой Декларации способами осуществления народом своего права на самоопределение являются: (а) «создание суверенного и независимого государства»; (б) «свободное» присоединение к независимому государству или объединение с ним; (в) установление «любого другого политического статуса», т.е.

автономия, самоуправление и т.д. При этом неперенное требование международного сообщества состоит в том, что каждый из перечисленных способов осуществляется самим самоопределяющимся народом; осуществляется свободно, без вмешательства и давления извне.

Исходя из указанных выше предпосылок и норм международного права, 15 февраля 1994 года был заключен Договор Российской Федерации и Республики Татарстан **«О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан»**. Для республики он стал политико-правовым фундаментом претворения в жизнь концептуальных основ Декларации о государственном суверенитете. Договор ознаменовал фактическое признание федеральным центром как итогов референдума о повышении государственного статуса республики, так и ее новой Конституции.

Концепция Договора рождалась в жестких спорах, поиске компромиссов, многовариантном согласовании интересов. Он выдержал не одну редакцию. И только благодаря совместным усилиям сторон, твердой гражданской позиции законодательных и исполнительных органов власти республики удалось найти цивилизованную форму решения проблем равноправного межгосударственного взаимодействия.

Важнейшая особенность этого политического документа состоит в том, что Договор определяет и фиксирует особый статус Татарстана как государства, объединенного с Россией Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан и самим Договором, где взаимно добровольно делегированы государственные полномочия. Такая трактовка означает, что Российская Федерация в отношениях с Республикой Татарстан взяла на себя обязательства руководствоваться не только Конституцией Российской Федерации, но и нормами Договора — рассматривать свои отношения с Республикой Татарстан в пределах предметов ведения и полномочий, оговоренных этим документом.

Договор не ограничен сроком действия и не может быть пересмотрен в одностороннем порядке, не может быть ревизи-

ван никакими односторонними действиями, включая федеральное законодательство. Он предусматривает возможность формирования в Татарстане собственного законодательства и своего правового поля.

Оценивая с позиций наступающего столетия значение этого политического документа, следует признать, что Договор действительно стал победой политического реализма, когда конфликтная ситуация и напряженность первых лет российской государственности между федеральным центром и субъектом Федерации разрешились политическими средствами через компромиссы. Договор ознаменовал собой окончание периода государственно-правовой неопределенности между Казанью и Москвой, позволил сделать значимый шаг в укреплении социально-политической стабильности в обществе. Его подписание успокоило людей всех национальностей, проживающих в Татарстане, выбило почву для политических инсинуаций как у шовинистически настроенных групп, так и националистов экстремистского толка, исключив возможность возникновения напряженности в межэтнических отношениях. Кроме того, самим фактом своего появления он придал мощный импульс эволюционному развитию Российского государства на принципах демократии. Руководство России перед лицом мирового сообщества наглядно продемонстрировало свою приверженность правовым методам строительства новой Федерации.

На церемонии подписания этого документа первый Президент России Б. Ельцин особо подчеркнул, что «договоры такого рода являются единственно конституционной и цивилизованной формой устранения противоречий между Конституцией Российской Федерации и конституциями республик». Президент Татарстана М. Шаймиев, в свою очередь, указал на важнейшую особенность Договора, который по сути «утверждает новую модель отношений, основанную на принципах закона и справедливости».

Согласно Договору Татарстан правомочен устанавливать отношения с субъектами Федерации, самостоятельно участвовать в международных отношениях. Фактически Договор положил конец многолетней дискуссии, сутью которой был вопрос: могут ли субъекты Федерации самостоятельно быть представле-

ны в международных отношениях, хотя опыт зарубежных стран показывает, что это достаточно распространенное явление в международной практике.

До сих пор в мире есть немало конфликтных точек, где схожие проблемы — повышения самостоятельности территорий и сохранения целостности государств — не могут найти своего разрешения в течение десятилетий. Нередко они перерастают в вооруженные столкновения. В этом смысле Договор, закрепляющий статус Татарстана как государства с элементами международной правосубъектности с одновременным делегированием ряда полномочий федеральному центру, может служить действенным примером цивилизованного разрешения подобных конфликтных ситуаций.

Дальнейший генезис политического процесса в России показал, что позиция Татарстана изначально была верной. Практику подписания договоров с федеральным центром о разграничении полномочий продолжили: Кабардино-Балкария (1 июля 1994 г.), Башкортостан (3 августа 1994 г.), Северная Осетия (31 марта 1995 г.), Саха-Якутия (29 июня 1995 г.) и Удмуртия (17 октября 1995 г.). Позднее был подписан ряд договоров и с другими субъектами. Сегодня более половины регионов идут проторенным нашей республикой путем, что, несомненно, выступает весомым аргументом эволюции российского государства на принципах демократии. Не случайно «модель Татарстана» была высоко оценена мировой общественностью как способ цивилизованного решения сложнейших проблем национально-государственного устройства Российской Федерации.

За последние десять лет республика превратилась из автономии в составе Советского Союза в суверенное государство, имеющее полноценно работающую Конституцию, собственное законодательство в важнейших отраслях права. Законодательные акты Татарстана стали основой создания социально ориентированной рыночной экономики; приняты Земельный кодекс и ряд важных для жизнедеятельности республики и для социальной защиты населения законов. Парламент Татарстана исходит из методологической установки, что взаимодействие между Центром и субъектами выгодно всем сторонам — Центр должен взять

на себя решение только тех проблем, которые не в состоянии решить сами регионы.

Договор с Российской Федерацией позволяет более активно развивать внешнеэкономические связи и сотрудничать с рядом международных организаций и структур. В этой связи одним из приоритетных направлений деятельности Государственного Совета Республики Татарстан стала проблема совершенствования инвестиционной политики. Только за последние годы были приняты законы «Об иностранных инвестициях», «Об инвестиционной деятельности», «О статусе одобренного инвестиционного проекта с участием иностранного инвестора».

Договор закрепил право Татарстана самостоятельно решать вопросы **формирования системы органов государственной власти, порядка ее организации и деятельности**. Сегодня в республике совершенствуется представительная и исполнительная власть. Идет поиск новых, нестандартных моделей самоуправления. Но главное это то, что в нашем обществе сохраняется взаимное доверие, отсутствует противоборство различных властных структур.

Договор **интенсифицировал процесс создания собственной правовой базы**, учитывающей всю многогранность специфики республики. По многим направлениям законотворчества Татарстан выступает примером активного освоения нового политико-правового пространства.

Договор стал **существенным фактором повышения экономической самостоятельности республики**. Возможность самостоятельного развития в этой сфере позволили Татарстану сохранить ВПК, спасти КамАЗ и начать на ЕлаЗе производство автомобилей совместно с иностранными партнерами, строительство дорог федерального значения и стратегического моста через Каму, поднять в воздух и сертифицировать среднемагистральный пассажирский самолет ТУ-214, реконструировать международный аэропорт в Казани.

Агропромышленный комплекс был поднят на качественно новый уровень, а принятие «Кодекса о земле» позволило развивать сельское хозяйство на основе частной собственности на землю с правом ее купли-продажи.

Благодаря Государственной программе адресной социальной защиты население республики относительно легче перенесло первые удары рыночной экономики.

В свое время руководство Татарстана подвергалось критике якобы за стагнацию процесса экономических реформ, приверженность устаревшим подходам в решении социально-экономических проблем. На деле реформы в республике всегда проводились спокойно и взвешенно, без каких-либо «шоковых скачков», лишь после тщательного анализа того, что нужно сделать, и возможных последствий этого. Не случайно впоследствии большинство объективных наблюдателей признавало, что процесс мягкого вхождения в рынок, усиление регулирующей роли государства в управлении экономикой и социальной сферой, эволюционное реформирование общества с углубленным вниманием к поддержанию жизненного уровня населения и многие другие меры действительно нестандартны и оригинальны. При всей своей неоднозначности, эти меры позволили республике обеспечить своим гражданам относительно благополучную жизнь, избежать многих диспропорций, а в конечном итоге не допустить острых социальных конфликтов. Весьма показательно, что многие из татарстанских новаций в дальнейшем брались федеральным центром на вооружение и распространялись как передовой опыт среди субъектов Федерации.

Собственные подходы Татарстана в вопросах приватизации позволили сохранить в руках государства контрольные пакеты акций всех ведущих предприятий, чего не произошло в других регионах. Мы были первыми, кто в экономической политике стал оказывать приоритетную поддержку отечественному товаропроизводителю. Не случайно за последние годы республика по сравнению с другими регионами имеет более высокие темпы развития по ряду ключевых направлений народного хозяйства: агропромышленному комплексу, строительству дорог, телефонизации и газификации населенных пунктов, жилищному строительству.

**Договор закрепил право Татарстана самостоятельно осуществлять внешнеэкономическую деятельность, участвовать в деятельности международных организаций.** В настоящее время республикой открыты 16 полномочных и торго-

вых представительств за рубежом и в регионах России. Заключено более 50 межправительственных соглашений о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве со многими государствами мира.

На базе этих долговременных договоров развиваются взаимовыгодные отношения по привлечению новейших достижений в области авангардных технологий, внедрению передовых разработок в промышленность и сельское хозяйство, и, что особенно важно, в экономику Татарстана достаточно стабильно вливаются капиталы наших иностранных партнеров.

Надежным индикатором высокой степени доверия иностранных вкладчиков к экономической политике Татарстана стал тот факт, что не только его стратегические партнеры, но также и средние фирмы, несмотря на постигший Россию финансовый кризис, не свернули свой бизнес в республике и не ушли с ее рынка. Сегодня Республика Татарстан входит в десятку российских регионов, где сосредоточено 80% зарубежных инвестиций. Активными инвесторами в экономику республики являются Германия, Голландия, Франция, другие регионы Евросоюза. Развивается сотрудничество с ЮНЕСКО, ЮНИДО, Конгрессом местных и региональных органов власти Европы, Советом Европы, Ассамблеей регионов Европы.

Договор создал условия для **возрождения и всестороннего развития родного языка и культуры татар, других народов, проживающих в республике**. Отличительной особенностью Татарстана является то, что в республике необходимо соблюдать баланс языков, культур, конфессий, этнических групп, без чего невозможно построить гражданское полиэтничное общество.

В настоящее время из 2490 общеобразовательных школ 1139 — татарские (из них 89 — гимназии и лицеи), 431 школа — смешанного типа (в которых функционирует 2181 татарский класс). В целом по республике 47% детей-татар (в 1992 г. этот показатель составлял 28%) обучаются на родном языке. О всесторонней направленности проводимой государственно-национальной политики свидетельствуют следующие цифры. В городах и районах Татарстана действуют 148 чувашских школ, 42 — удмуртских, 19 — марийских, 7 — мордовских, 24 воскресные школы:

белорусские, украинские, еврейские и представителей других национальностей. Сфера национальных и межэтнических отношений выступает приоритетным направлением в деятельности органов государственного управления и власти всех уровней. Как следствие, важнейшим итогом прошедших лет является то, что в республике нет социальной базы для конфликтов на межнациональной основе.

Наконец, Договор предоставил возможность в существенной мере влиять на процесс подготовки и принятия решений на уровне федерального центра по вопросам, затрагивающим интересы республики. Именно в этом смысле в 1994 году была начата многотрудная работа по отладке модели взаимовыгодных, равноправных отношений, учитывающей интересы многонационального народа Татарстана и интересы Российской Федерации в целом.

Накопленный республикой опыт свидетельствует, что субъекты Федерации могут и должны стать своего рода «точками роста» в процессе восстановления инвестиционного потенциала всей России, углубления демократических преобразований и дальнейшего развития нового федерализма.

Вместе с тем в условиях сохраняющейся политической нестабильности в России, незавершенности и противоречивости проводимых реформ, сложившаяся практика договорных отношений систематически подвергается жесткой критике со стороны отдельных представителей федерального центра, руководителей регионов и некоторых политических партий.

В печати, в частности, появляются утверждения, что «договорный порядок разграничения компетенций уже ясно доказал свое несовершенство, а потому нуждается... в обуздании» («Известия», 11 августа 1999 г.).

Более того, в отдельных публикациях муссируется идея о том, что через договорную практику «...Россия может превратиться из конституционного государства в договорное...», что «...договоры стали разменной монетой в сговорах местной и московской элит...». И как итог этих и подобных им рассуждений делается попытка обосновать тезис, что «государство в России может быть единым и сильным только будучи имперским.



...Без империи у нас нет будущего» («Независимая газета», 6 апреля 2000 г.).

По моему убеждению, развитие договорной практики между федеральными и региональными органами власти есть важнейший конституционный инструмент укрепления федеративных отношений, формирования сбалансированной системы взаимных прав и ответственности сторон, создания эффективных механизмов взаимодействия органов государственной власти различного уровня.

Поэтому при всех юридических коллизиях сложившейся системы отношений вполне очевидно, что заключенные договоры работают, укрепляют согласие и взаимопонимание сторон. Лишь на их базе можно сформировать такое правовое пространство, которое будет укреплять целостность Российской Федерации.

## **Политико-правовое поле договорных отношений**

У российского общества сегодня есть реальные возможности построить полнокровную федерацию. Однако демократические преобразования во многом тормозит унаследованная с прошлых времен практика проведения реформ «сверху», без их согласования с регионами, предварительной оценки их социальных последствий, использования социальных амортизаторов с целью не только сохранения, но и повышения уровня жизни основной части населения. Поэтому накопленный опыт российских реформ требует существенной корректировки проводимого курса. Понятие «реформа» не должно поддаваться девальвации. Только грамотная подготовка задуманного, взвешенность решений, понятная обществу ясность цели не позволят превратить реформу в ее противоположность.

Принцип римского права, предусматривающий, что договоры должны соблюдаться, известен с давних пор. В этом смысле договорное разграничение предметов ведения и полномочий,

сложившееся в последние годы в Российской Федерации, остается, пожалуй, наиболее сложной и противоречивой областью в системе федеративных отношений России начала XXI века. В условиях отсутствия правовых и административных механизмов взаимосвязи между федеральными органами исполнительной власти и субъектами Федерации, а также в силу ряда субъективных факторов порой создается впечатление, что исчезает сама суть гарантированного Конституцией РФ федеративного устройства, основанного на ее государственной целостности и единстве системы государственной власти.

Сложность нынешней ситуации во многом связана и с **небалансированностью отношений между федеральным центром и регионами**, которая чаще всего проявляет себя в сферах политики, права, экономики, — выступает одной из главных проблем современного этапа развития Российской Федерации. Сейчас Центр пытается вмешиваться в решение многих вопросов, не отнесенных к его компетенции, хотя очевидно, что подобная политика заведомо обречена на неудачу. Федеральные власти, перегруженные массой проблем, поневоле забывают об интересах краев, областей и республик.

Перераспределение полномочий даст регионам возможность в еще большей степени влиять на процесс вывода экономики из кризисного состояния, направить значительную часть средств, перечисляемых сегодня в федеральный бюджет в виде налогов, на реализацию федеральных программ в регионах, создание новых рабочих мест, повышение заработной платы бюджетникам, адресную заботу о детях, инвалидах и малоимущих. Все это на деле позволит в кратчайшие сроки приступить к решению задач укрепления социальной стабильности. Сложившаяся ситуация настоятельно диктует выработку четких и выполняемых всеми взаимовыгодных правил поведения, гарантирующих эффективность деятельности Центра и самостоятельность регионов.

Конечно, развитие в рамках Федерации могло бы быть более динамичным и результативным, если бы в полной мере запросам республик-субъектов РФ отвечала существующая федеральная правовая и нормативная база, а федеральный центр более адекватно реагировал на процессы, реально происходящие в ре-

гионах. Модель таких взаимовыгодных правил поведения в значительной степени заложена в сложившейся практике договорных отношений. И по сути дела эту практику нужно только приветствовать, развивать вширь и вглубь.

С другой стороны, по-прежнему не утихают политические страсти в отношении Договора между Россией и Татарстаном, его правового соответствия нормам Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, особенно в части межбюджетных отношений, установления и сбора налогов.

Уже неоднократно федеральные СМИ недвусмысленно заявляли, ссылаясь на источники в Государственной Думе и Совете Федерации, что «после выборов Кремль начнет радикальную реформу Федерации», цель которой «...централизовать Федерацию,.. через поправки к Конституции ликвидировать» ее асимметричность, а «вместо республик, краев, областей и округов ввести губернии во главе с губернаторами, назначаемыми президентом» («Известия», 2 февраля 2000 г.). Подобные вопросы неоднократно поднимались и столь же неоднократно на них давались развернутые ответы руководства республики и в научной литературе, и на страницах периодической печати.

В республике накоплен опыт национально-государственного строительства. При этом органы власти Татарстана опираются на отраженные в преамбуле Конституции РФ «общепризнанные принципы равноправия и самоопределения народов», на часть 2 статьи 5 о «государственности» республик-субъектов и на раздел 2-й, содержащий заключительные и переходные положения об их «суверенности». Отвечая в целом оппонентам договорного процесса, следует подчеркнуть, что в соответствии с пунктом 3 статьи 11 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

На указанном аспекте проблемы необходимо специально заострить внимание, поскольку в июне 1999 г. после более чем четырехлетней согласительной работы был принят Федеральный

закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Закон в развернутой форме закрепил принцип верховенства Конституции РФ при разграничении предметов ведения и полномочий. Многое в нем направлено на ущемление интересов регионов, а **статья 14 закона вообще допускает односторонний отказ Федерации от исполнения положений договора**. Таким образом, юридическая значимость договоров сводится к минимуму. Явно вторгаясь в сферу конституционного регулирования, этот Закон претендует на особую юридическую силу, сопоставимую лишь с силой Конституции федеративного государства.

Большие сомнения у юристов вызывают конституционность и действенность (потенциальная реализуемость) данного Закона. Неужели федеральные власти всерьез ожидают, что в течение 12 месяцев в соответствии с Законом будут приведены законы и иные нормативные акты субъектов Федерации (ч. 3 ст. 32), а в течение трех лет — все договоры и соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий, действующие на территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 32)? Почему же федеральный законодатель не учитывает, что конституционный вариант разграничения предметов ведения (ст. 71-73 Конституции РФ) допускает неопределенности в ряде случаев и просто не может быть реализован без договорной конкретизации? Эти и многие другие вопросы требуют ответов. Но готова ли федеральная власть вести конструктивный диалог по всем этим проблемам?

Одной из основных предпосылок проявившихся в последнее время национальных и региональных проблем стало отсутствие комплексного, системного подхода государства к их решению. Давно уже необходимо четко определить направления **государственной федеративной** и, в частности, национальной политики (а не только ее концепцию) в непосредственном единстве с **региональной политикой России**. А уже исходя из этого должны определяться приоритеты и интересы государства в каждом из регионов при обязательном соблюдении интересов последних.

«Национальная политика может стать консолидирующим фактором лишь в том случае, если она будет отражать все многообразие интересов народов России, иметь в своем арсенале четкие механизмы их согласования», подчеркивается в Концепции государственной национальной политики Российской Федерации. Татарстан всегда неизменно выступал за реализацию именно такого методологического подхода в политике формирования и развития федеративных отношений. Поэтому отнюдь не случайно международные эксперты отмечают, что в федеративное строительство наша республика привнесла активную центростремительную политическую позицию и последовательную динамику социально-экономического развития.

Вместе с тем в некоторых электронных и печатных средствах массовой коммуникации с легкой руки отдельных политиков усиленно насаждается тезис, что Татарстан якобы живет за счет других регионов и не выполняет своих налоговых обязательств. Откровенно говоря, не совсем понятно, что за всем этим стоит: стремление дискредитировать практику договорных отношений между Москвой и Казанью, политическая близорукость или завуалированное желание возврата времен унитаризма? Однако, если вдуматься, — данная проблема вообще не имеет под собой содержательных и правовых оснований.

Если обратиться к ныне действующим политико-правовым и законодательным актам, то в соответствии с п. 3 статьи 11 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации осуществляется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Согласно российско-татарстанскому Договору в ведении Российской Федерации находятся федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития (аналогичная норма предусмотрена в п. «з» статьи 71 Конституции РФ); в ведении Республики Татарстан — формирование республиканского бюджета, установление и взимание республиканских налогов.

В соответствии со статьей 12 Налогового кодекса РФ не могут устанавливаться региональные или местные налоги и (или)

сборы, не предусмотренные данным кодексом. Однако это положение следует применять в совокупности с нормами Конституции РФ. Так, согласно пункту «и» статьи 72 установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ отнесено к совместному ведению России и ее субъектов. Исходя же из статей 73 и 76, вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения, субъекты обладают всей полнотой государственной власти и по данным вопросам осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

В связи с этим право России устанавливать федеральные налоги и сборы не ущемляет конституционных прав ее субъектов устанавливать свои налоги и сборы в рамках общих принципов налогообложения и сборов в стране. Это право субъектов Федерации подтвердил и Конституционный Суд РФ в постановлении от 4 апреля 1996 г. (№ 9-П), указавший на соответствие Конституции Российской Федерации права ее субъектов устанавливать собственные налоги и сборы в пределах, определенных Конституцией. Более того, передача части федеральных налогов в республиканский бюджет не противоречит федеральному законодательству (см.: ст. 19 Закона «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»). Данное положение нашло свое отражение и в Бюджетном кодексе Российской Федерации, вступившем в силу 1 января 2000 года (статьи 7, 48, 50, 52, 56).

При этом следует отметить, что в межправительственном Соглашении о бюджетных взаимоотношениях между Российской Федерацией и Республикой Татарстан четко обозначено, что в соответствии с пунктом 2 статьи 78 Конституции РФ Правительство РФ передает Правительству РТ осуществление части своих полномочий по обеспечению финансирования федеральных структур, программ и мероприятий, осуществляемых на территории республики. В целях их финансирования и направляется часть налогов, указанных в соглашении. Республика Татарстан, являясь регионом-донором, в полном объеме и своевременно перечисляет в федеральный бюджет налоги и платежи и никогда не давала повода упрекать себя в иждивенчестве.

Иначе говоря, в соответствии с Договором и соглашениями Татарстан взял на себя ответственность за исполнение многих конкретных функций, конечно же, вместе с финансовым обеспечением, освободив при этом Центр от мелких задач. Стратегические функции (оборона, внешняя политика, таможня, охрана границ, система финансов и т.д.) остались в ведении Центра, и на их выполнение республика перечисляет соответствующую долю собираемых налогов. Поэтому речь идет не о каких-либо привилегиях республики, а о подкреплении каждой функции соответствующим финансированием, что вполне естественно.

Сейчас все больше региональных политиков приходят к убеждению, что Россия сильна не только единством, но и непохожестью отдельных ее частей. Именно в этом состоит ее сила. Поэтому правила поведения между федеральным центром и субъектами Федерации должны быть сформированы таким образом, чтобы их реализация была политически, экономически и социально выгодна и целесообразна для всех участников взаимодействия. Федеральный центр должен быть освобожден от излишних функций, которые целесообразно передать на места вместе со средствами для исполнения. Он должен сосредоточиться на выполнении важнейших стратегических функций, от реализации которых зависит целостность, безопасность и дееспособность страны. Федеральному государству необходимо взять на себя решение лишь тех проблем, которые по объективным причинам не под силу регионам. Кроме того, система власти должна строиться таким образом, чтобы вопросы непосредственного социального управления находились в компетенции органов власти субъектов Федерации. Во многом от их самостоятельности и дееспособности зависит политическая и экономическая стабильность в регионах. А это, в свою очередь, — необходимое условие устойчивости страны в целом.

Наглядный пример тому — известные августовские события 1998 года, когда федеральные власти были в полной растерянности от содеянного ими обвала финансового рынка, и именно руководители субъектов Федерации приняли оперативные меры по удержанию ситуации в регионах, а в конечном счете — и в стране, от погружения ее в полный хаос. С другой стороны,

должны быть созданы надежные гарантии от повторения ситуации 17 августа. Судьбоносные для общества решения не могут приниматься без согласования с субъектами Федерации. Выработка общегосударственной политики должна быть партнерской, согласованной. Тогда и регионы будут исполнять ее как свою собственную.

Определенная модель подобного типа взаимодействия уже начала формироваться. Договор между Татарстаном и Россией, и пакет из 12 межправительственных соглашений (11 из которых автоматически пролонгируются каждые пять лет, если одна из сторон не заявит досрочно об их расторжении) придали этому процессу поступательный и конструктивный характер.

Межбюджетное соглашение, пролонгированное в 1999 году правительствами Российской Федерации и Республики Татарстан на очередные 5 лет, — одно из ключевых во взаимоотношениях сторон. В соответствии с достигнутыми договоренностями Татарстан как государство, взявшее на себя по сравнению с другими субъектами Российской Федерации большую ответственность по реализации различных государственных полномочий, естественно оставляет под их выполнение соответственно и определенную часть собираемых налогов, включая акцизы, налог на добавленную стоимость и ряд других.

Что касается встречающихся претензий в адрес Татарстана о якобы незаконных зачислениях в бюджет республики платы за землю и недра, — то их правомочность определена Договором, согласно которому земля и недра являются собственностью Татарстана. Это и ряд других положений Договора предопределили возможность создания республикой собственного законодательства и правового поля в реализации полномочий по использованию земли, недр и ряду других вопросов. Поэтому федеральным и другим органам власти при рассмотрении различных вопросов хозяйственной, общественно-политической, социальной жизни необходимо всегда принимать во внимание наличие действующего как федерального, так и республиканского законодательства. Думается, что ничего из ряда вон выходящего в такой практике нет и быть не может.



Подобная практика существует в значительной части федеративных государств (США, Федеративная Республика Германия). Многовековая практика существования унитарной России делает непривычным нынешнее положение, что, очевидно, вызывает у ряда политиков повышенное раздражение. Хотя, если вспомнить историю, то даже Россия до 1917 года, будучи империей, имела в своем составе Польшу и Финляндию с особым политико-правовым статусом.

Договорный процесс способствует созданию федеративных отношений в соответствии с интересами их субъектов. При всех юридических коллизиях договорной практики вполне очевидно, что заключенные договоры работают, укрепляют согласие и единство сторон. Лишь на их базе можно сформировать такое правовое пространство, которое будет укреплять целостность Федерации. Поэтому вопрос о денонсации договоров или об отказе от них означает не что иное, как возврат к прошлому, унитарному устройству России.

Историческое будущее России Татарстан связывает с формированием демократического федеративного государства. Но основы нового государственного устройства должны закладываться не из постулатов исторически изживших себя моделей прошлого, а из объективно складывающейся политической и социально-экономической реальности. В связи с этим следует подчеркнуть, что суверенитет Федерации и суверенитет республик — это взаимосвязанные, сочетающиеся суверенитеты, каждый из которых не может успешно реализовываться вне учета интересов друг друга.

Развитие договорной практики и конституционность этого процесса — это две взаимосвязанные стороны, краеугольные камни российского федерализма, опираясь на которые только и можно выстроить неповторимую и уникальную Федерацию, которая будет отвечать законным интересам народов, проживающих на ее огромных просторах.

Интересы регионов и народов — это и есть подлинные интересы России. А тезис, что «сильные регионы — это всегда сильный Центр», не потерял и не может потерять своей актуальности.

## **Самостоятельность субъектов и асимметричность Российской Федерации**

В Российской Федерации проживают представители десятков наций, народностей и этнических групп, которые существенным образом различаются по условиям жизнедеятельности, менталитету, истории становления своих народов. Поэтому представляется вполне естественным, что становление новой федеративной российской государственности, базирующейся на демократических ценностях, объективно предполагает возможность асимметричного построения принципов и способов взаимодействия между Центром и субъектами Федерации, что фактически и происходит.

Разностатусность субъектов Федерации заложена непосредственно уже в Конституции России, в которой зафиксировано, что «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов».

**С другой стороны, — асимметричность построения Федерации имеет глубокие исторические, политические и социо-культурные основания.**

Разрывы между отдельными регионами по природно-ресурсному, экономическому потенциалу, численности населения, стоимости основных фондов и объемов производимой продукции достигают многопорядкового уровня. Столь же велик разрыв в субъектах Федерации и по величине среднедушевых доходов. Поэтому, безусловно, правы те, кто утверждает, что коль скоро уровень социально-экономического развития субъектов Российской Федерации качественно различен и территориальные образования по-разному видят свое будущее в создаваемой новой российской государственности, — Россия уже асимметричное федеративное объединение.

Тем самым, асимметричность федеративных отношений формируется не благодаря каким-либо субъективным желаниям отдельных политиков выделить, например, Татарстан среди других субъектов Федерации в ущерб равенству (как это хо-

тят представить многие). Это происходит в силу сложившихся объективных обстоятельств, самого характера демократического формирования федеративной России. Поэтому любые попытки сломать складывающиеся новые принципы взаимоотношений могут привести лишь к возникновению очередных проблем и противоречий и, в конечном счете, к еще большему ослаблению самой России как федеративного государства.

Опыт прошедших лет реализации российско-татарстанского Договора и межправительственных соглашений наглядно продемонстрировали не только политическую стабилизацию во взаимодействии сторон, но и появление нового и актуального в целом для России экономического инструмента реализации регионального интереса в саморазвитии. Сложившаяся за многие десятилетия уродливая система дотирования регионов из Центра (которых, по разным оценкам, насчитывается от 79 до 59), порождая иждивенческие настроения, ни на шаг не способствовала выравниванию их уровней развития.

В условиях рыночных реформ ситуация стала усложняться и «выравнивающие» трансферты, субсидии еще более отрываются от своего изначального предназначения. Дальнейшее сохранение подобной системы построения федерации не только ставит под вопрос устойчивое развитие государства, но и сохранение его жизнеспособности как таковой, и одновременно подвергает существенной угрозе сохранение демократических начал в России. Последнее обстоятельство связано с тем, что подобная постоянная финансовая зависимость дотационных регионов от Центра, по сути, делает невозможным рост их самостоятельности, а также сохраняет опасность воздействия субъективных интересов на принятие управленческих решений, что противоречит как принципам демократии, так и идее становления подлинного федерализма.

Между тем не приходится сомневаться в том, что **только самодостаточные регионы способны создать процветающую федерацию.** Иной подход ведет лишь к сосредоточению всех финансовых средств в Центре и усилению не столько национального радикализма, сколько росту регионального сепаратизма и шовинистических настроений.

Если говорить о федеральном бюджете, то проблема, на мой взгляд, заключается в том, что из года в год повторяется несоответствие бюджетной росписи, утвержденной законодателями, реально исполненному бюджету, что может объясняться (как это отмечалось на одном из заседаний Совета Федерации) недостаточным контролем над деятельностью Министерства финансов РФ со стороны Федерального Собрания РФ. Озабоченность регионов вызывает и тот факт, что ежегодный бюджет, становясь после утверждения законом, как правило, практически перечеркивает все соглашения и официальные двусторонние договоренности, достигнутые в ходе долгих согласительных процедур при подписании двусторонних межправительственных и межведомственных соглашений.

Со стороны регионов, в том числе со стороны регионов-доноров федерального бюджета, неоднократно высказывались упреки федеральному центру в недостаточной согласованности принимаемых бюджетных решений, ущемлении прав регионов, изъятии в одностороннем порядке значительных сумм из доходных статей бюджетов субъектов Федерации. Об этом неоднократно шел серьезный разговор в Совете Федерации. Руководство Татарстана надеется, что увеличение в 2000 году федерального оборонного заказа в полтора раза позволит предприятиям военно-промышленного комплекса республики, сохранившим свой производственный потенциал даже в условиях кризиса, в полной мере включиться в реализацию программ федерального Правительства.

Здесь же следует подчеркнуть, что Россия, имея многовековую традицию сверхцентрализованной государственности, не приведшей к процветанию народа при всех ее богатствах, в нынешних условиях как никогда нуждается в сохранении приверженности к демократическим основам развития. В государственном строительстве это означает формирование федерализма не сверху, а снизу. **В основу государственного устройства должен быть положен принцип, сочетающий прагматический подход и добровольное ограничение свободы субъектов властных отношений во имя общих интересов.** Тем более что подлинный федерализм предполагает децентрализацию власти и управления территориями.

В то же время речь не идет об ослаблении роли и значении государства в проведении реформ. Его экономическая политика, направленная на стабилизацию и устойчивый рост, даст ощутимый результат лишь тогда, когда власть будет опираться исключительно на законы, достигнутые договоренности и соглашения, и самим фактом своего поведения — поднимать их значимость в обществе.

Причем власть любого уровня не должна ожидать, когда общество осудит ее за бездействие, совершенные экономические просчеты и болезненные, с социальной точки зрения, действия. Речь идет о проведении активной и деятельной государственной политики, исповедующей принцип социальной ответственности за принимаемые решения. Более того, социально ответственная государственная власть должна предпринимать конкретные шаги для преодоления возрастающей поляризации в экономике, усиливающейся изолированности друг от друга важнейших секторов народного хозяйства, которые сейчас функционируют по собственным законам и в неравных условиях. И это не только энергосырьевой, промышленный и сельскохозяйственный капиталы, но и бюджетная, финансово-кредитная сферы.

Главное — это умелое, сбалансированное сочетание развития рыночных отношений с повышением эффективности государственного регулирования.

Сильная власть на федеральном и региональном уровнях должна ясно представлять, как текущий денежный спрос, государственные закупки, бартер и неплатежи, экспорт и кредиты будут конкретно воздействовать на поддержание производственного потенциала в сложившихся пропорциях, как с наименьшими затратами можно преодолеть неконкурентоспособность отечественных товаров, неэффективность собственников в важнейших корпоративных структурах. Основная ставка сегодня должна быть сделана на поддержку отечественного товаропроизводителя, особенно в области высоких технологий, на стабилизацию финансово-кредитной системы, проведение эффективной налоговой, таможенной и тарифной политики, стимулирующей появление на рынке товарной продукции.

Для решения этих задач у государства сегодня есть все необходимые рычаги хозяйственной политики — бюджетные, налоговые, кредитно-денежные, внешнеэкономические, научно-технические и социальные. Но для того, чтобы экономика, наконец, начала развиваться, они должны быть задействованы синхронно. Важнейшим условием этого процесса выступает наличие целостной картины экономической жизни социума с ее важнейшими социально-экономическими, производственно-техническими, материально-финансовыми, региональными и международными составляющими, адекватно отражающей происходящие в обществе перемены. Должны быть четкие представления о реальных движущих силах, скрытых механизмах и взаимосвязях формирующихся рыночных отношений.

Давно уже нужно осознать, что государство и общество обязаны научиться встраиваться в условия новой парадигмы развития, провозглашенной и принятой мировым сообществом.

**Цивилизация, построенная на принципах демократии, отдает приоритет развитию человека и его гражданским и политическим правам,** рассматривает экономический рост не как цель, а как средство защиты жизненных возможностей настоящих и будущих поколений. В конечном итоге устойчивое развитие — это развитие для людей и повышения их благосостояния. Его наивысшим приоритетом является снижение нищеты: эффективность занятости, социальная интеграция и восстановление окружающей среды. Устойчивое развитие расширяет возможности людей, позволяя им самим созидательно принимать участие в тех процессах и событиях, которыми определяется их образ жизни.

Российское федеративное государство должно цементироваться в единое целое не силой, а выгодой (как социально-экономической, так и национально-политической). Всем социальным слоям и группам населения сегодня нужна власть, ответственная перед избирателями и максимально приближенная в своих заботах к повседневным нуждам тех, кто ее избрал.

Что касается важнейшей задачи текущего момента, то преодоление системного кризиса невозможно без усиления регулирующей роли государства. Опыт многих стран доказывает, что





































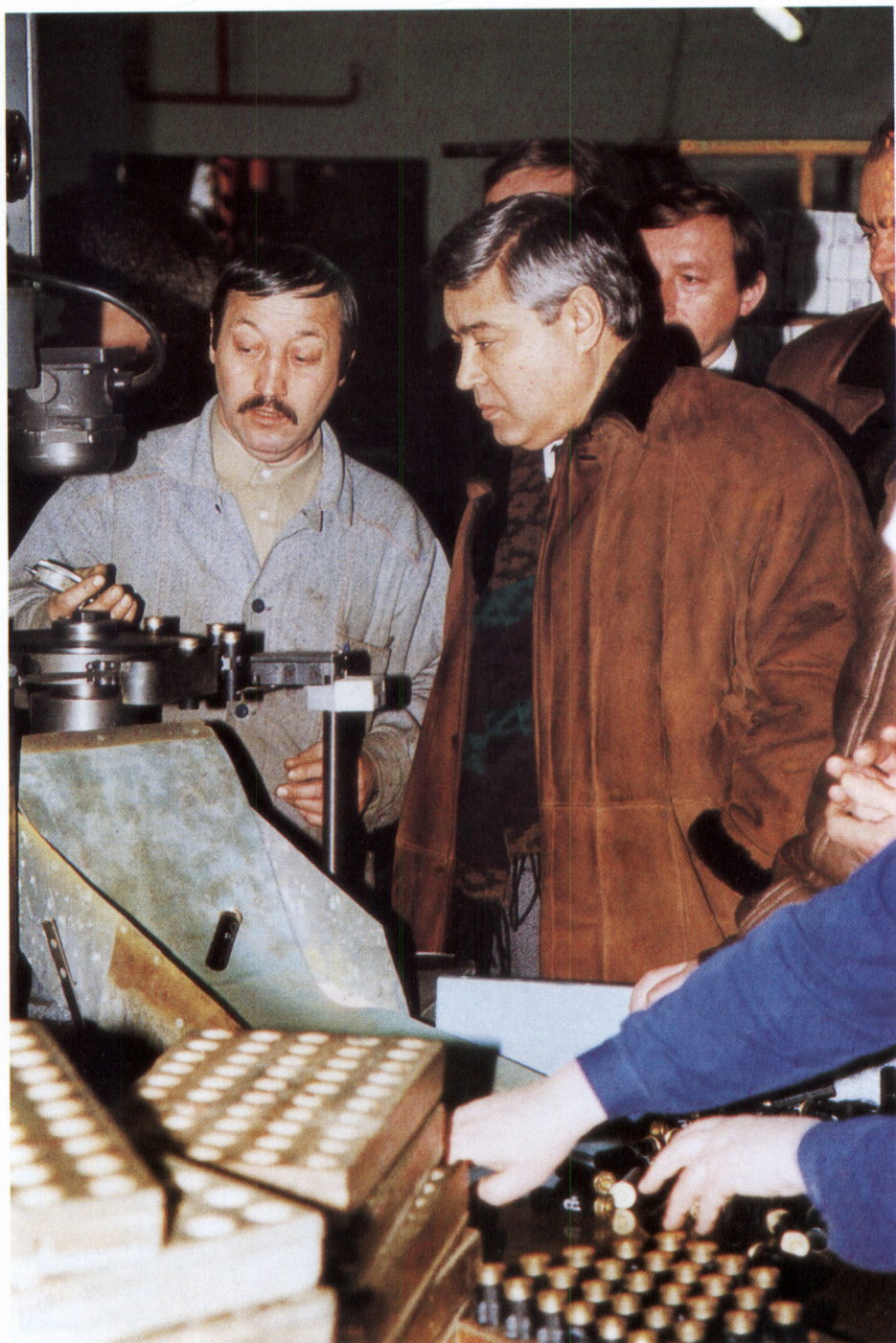




















при условии соответствующей управляемости и системности перемен реально достижение более весомых и ощутимых результатов преобразований. Вот почему важным фактором укрепления федеративной государственности должен стать новый стиль общения властей разного уровня. Речь идет о переходе к постоянному диалогу Центра с регионами, различным формам взаимодействия и выработке четких механизмов согласования принимаемых решений. Отсутствие такого взаимодействия приводит к сохранению причин, ослабляющих государственность и порождающих напряженность.

У субъектов властных отношений на уровне федерального центра должна всегда присутствовать необходимость посоветоваться с регионами не после, а накануне принятия тех или иных общефедеральных решений или проведения политических акций. Более того, это условие совместного взаимодействия в идеале должно стать устойчивой потребностью центральной власти, а вовсе не синдромом сиюминутной тактической необходимости (как это зачастую случается). Вот почему необходимо создание надежного, постоянно действующего механизма обратной связи между федеральным центром и регионами.

**Коллизионный характер конституций и многих федеральных и региональных законов — сегодняшняя реальность России.** Общеизвестно, что принятый в декабре 1993 года Основной Закон РФ не только не учитывал специфики интересов ее субъектов, предусмотренных в уже существовавших к тому времени конституционных нормах ряда республик, но и, в отдельных случаях, сам противоречил им. К сожалению, это изначально заложенное противоречие в настоящее время практически не осознается теми, кто усиленно ставит вопрос о приведении в соответствие законодательства субъектов Федерации с Конституцией России.

Есть и другая сторона этой проблемы. Многими специалистами-практиками уже признано, что законотворчество отдельных регионов (к которым относится и Татарстан) существенно опережает этот процесс на федеральном уровне. Не считаться с этой реальностью — значит топтаться на месте или двигаться назад к унитаризму.

В Совете Федерации в настоящее время идет работа над законами, принятыми в Госдуме, но пока отклоненными Советом Федерации. Особенно серьезного и вдумчивого подхода требует законопроект «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (принят Государственной Думой РФ 24 июня 1999 г.). Данный закон востребован временем и российской политической реальностью.

Но рядом с этим законом прорывается к легитимности неоднократно отклоненный проект закона «Об обеспечении территориальной целостности Российской Федерации» (принят Государственной Думой РФ 20 февраля 1999 г.), — и это тоже весьма характерная черта понимания отдельными слоями политического истеблишмента сути федерализма. В частности, в одной из редакций этого законопроекта в качестве штрафных санкций к «непослушным» регионам предусматривался: роспуск законодательного органа государственной власти субъекта Федерации, освобождение от должности высшего должностного лица субъекта РФ, введение федерального управления территорией и освобождение от должностей должностных лиц федеральных органов государственной власти. Но ведь нельзя же столь бесцеремонно вторгаться в конституционные права регионов и двусторонние договоры о разграничении предметов ведения и компетенций, подписанные высокодоговаривающимися сторонами. Это противоречит не только нормам права, но и элементарной логике.

Принятие подобных федеральных законов может «взорвать» государство изнутри. Действительно, по данным Минюста России, из 44 тысяч нормативно-правовых актов субъектов Федерации, проверенных за последние годы, около 15 тысяч признаны не соответствующими федеральному законодательству. Усматривать в данном факте лишь некий «злой умысел» или «своеволие президентов, губернаторов и законодателей» — значит упрощать многоуровневую проблему взаимоотношений между Центром и регионами. Дело здесь гораздо сложнее, нежели ее хотят представить.



Законотворческий процесс в федеративном государстве — это многотрудный и внутренне противоречивый пласт взаимодействия. **Общероссийское конституционное поле должно стимулировать, а не сковывать развитие территорий.** Что же касается нынешней Конституции РФ, то ее несовершенство, более того — содержательное несоответствие реалиям политического процесса в государстве, очевидны для многих. В итоге в своей основе она несет нестабильность в общество. Добавим к этому всевозможные субъективные факторы, которые еще более усугубляют ситуацию. Поэтому отнюдь не случайно некоторые политологи окрестили ее «конституцией гражданского конфликта». Как следствие, проблема необходимости внесения изменений в Основной федеральный закон неоднократно поднималась на заседаниях Совета Федерации. Поводом были и экономические эксперименты правительства без соответствующей проработки, и обострение социальных проблем, и келейное принятие решений федеральной исполнительной властью, приведшие к искусственному финансовому обвалу.

Никакие указы и законодательные акты об укреплении единства и целостности Федерации не смогут решить главного вопроса — формирования действительно федеративного правового государства, если они будут приняты в одностороннем порядке. Центр должен наконец осознать, что федерацию в приказном порядке не построить. В условиях сегодняшней России не может быть гармонии нормотворчества, если она привносится «сверху», без учета готовности субъектов Российской Федерации вести диалог по столь сложному и деликатному вопросу, каким является вопрос о приведении конституций республик, уставов краев, областей, принятых ими законов в соответствие с Конституцией России, федеральными законами.

С учетом сказанного, обозначенная выше проблема — несоответствие политико-правового поля субъектов Федерации федеральному законодательству — должна ставиться в совсем иной плоскости: речь необходимо вести о реформе всей системы государственной власти и в целом политической системы Российского государства. С другой стороны, снятие внутренних противоречий не может быть решено в одностороннем порядке. Только

двигаясь навстречу друг другу, можно преодолеть имеющиеся разногласия.

Для успешного реформирования государства сегодня как никогда требуется одно: чтобы проводимая общегосударственная политика наконец-то стала своеобразным результирующим вектором коренных интересов регионов. Только определившись с существенными (экономическими, геополитическими, национальными и т.д.) интересами республик, краев и областей можно выработать эффективную стратегию действий. Если же федеральная политика не учитывает и не отражает эти интересы, можно сказать, что и политики как продуманной линии социальных действий нет.

Вместе с тем нельзя не признать, что в России сохраняются факторы, ослабляющие государственность и порождающие межнациональную напряженность. Об этом свидетельствуют как сепаратистские, так и унитаристские тенденции, факты дискриминации и нарушений конституционных прав граждан по национальному признаку. Дает о себе знать отсутствие необходимых нормативно-правовых актов, призванных регулировать различные стороны федеративных и национальных отношений. Не полностью решены проблемы паспортизации и двойного гражданства. Отсутствуют федеральные законы, устанавливающие организационно-правовые формы разрешения конфликтов между органами власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации.

Кроме того, не может не вызывать вопросов тенденция относить проблемы федерализма лишь к проблемам экономического взаимодействия. Имеет место суждение, что через решение экономических проблем гарантируется решение всех остальных вопросов федеративных отношений. Введение в правительство руководителей региональных ассоциаций экономического взаимодействия не усиливает региональный фактор в рамках центральной власти, а, напротив, порождает новые проблемы. Многие регионы хотели бы вести диалог, отстаивая свои интересы (в том числе экономические), с Правительством Российской Федерации напрямую, а не через представительство структур, которые не имеют реального политического и даже экономического веса.

В январе 1999 года состоялось заседание правительственной комиссии по развитию и совершенствованию договорных отношений между Российской Федерацией и Республикой Татарстан. Комиссия рассмотрела все соглашения, являющиеся неотъемлемой частью Договора, внесла необходимые протокольные коррективы. Республика готова и впредь участвовать в многостороннем диалоге с министерствами и другими федеральными органами власти в целях решения наиболее острых проблем и противоречий в области федеративных отношений. К сожалению, за прошедший год комиссия не провела ни одного заседания.

Эти и многие другие факты свидетельствуют, что **федеральный центр практически свернул работу по исполнению своих договорных обязательств**. Для примера, ни одной федеральной программы, предусмотренной двусторонними соглашениями по Татарстану, пролонгированными в 1999 году, за последнее время осуществлено не было. Не проводится анализ и мониторинг договоров и соглашений, практически не работают двусторонние комиссии по их реализации.

Укрепление федеративных начал настоятельно диктует, чтобы заключаемые между Центром и субъектами Федерации договоры предусматривали не только наличие прав, но и высокую меру ответственности сторон за соблюдение взятых обязательств; регулировали бы процессы, объединяющие субъекты с Центром; вовремя снимали возникающие между ними противоречия, не доводя их до стадии острых, конфликтных ситуаций.

## **Национальное в контексте федеративных отношений**

Важнейшим системообразующим фактором становления новой Федерации выступает полиэтничный характер ее государственности. Россия исторически формировалась как многонациональное государство. В его основе лежит исторический опыт многих народов, их самобытных культур и традиций. Вот почему столь необходимо сохранять и приумножать все цен-

ное и созидательное, что накоплено веками, независимо от численности или статусности того или иного народа, усиливать интеграционные процессы как на уровне регионов, так и Федерации в целом, обеспечивая равноправное участие в них представителей всех национальностей страны без ограничений.

Указанная задача для своего претворения в практику на данный момент исторического времени имеет в России пока непреодоленное препятствие. Речь идет об отсутствии не только на уровне общественной психологии, но и на понятийном уровне адекватно поданной и воспринятой людьми программы социальных преобразований. Другими словами, причина зачастую разнонаправленных, вплоть до противоположных по своему смыслу, политических инноваций кроется в том, что до сих пор ни на уровне исполнительной, ни на уровне законодательной властей нет достаточно четкого осмысления **национальных интересов российского социума как системной целостности**. Поэтому создается впечатление, что порой федеральные власти в области социального реформирования действуют, не имея не только долгосрочной стратегии, но и подчас достаточно четкого представления о желаемых последствиях тех или иных акций.

Проведение демократической общегосударственной этнополитики приобретает в нынешних условиях особое значение. Пока она обозначена лишь в рамках государственной концепции и на практике не соответствует исторической миссии самой России. Говорится об этом не случайно. СССР распался в немалой мере потому, что те, кто отвечал за его судьбу в течение десятилетий, не задавались вопросом: куда ведет страну национальный вопрос? Вместо этого делался вывод о том, что национальный вопрос в том виде, в каком он был унаследован от прошлого, решен полностью и окончательно. При этом никого не интересовало, — в каком состоянии находятся национальные школы, учреждения национальной культуры, система обучения на родном языке. Более того, был взят курс на их ликвидацию. Считалось, что национальные языки должны исчезнуть. И они исчезали. Исчезала та самая самобытность народов страны, которая являлась важнейшим фактором сохранения ее единства. И вот результат: выросло несколько поколений, не знающих родного язы-

ка, не интересующихся национальной культурой. Все это и считалось решением национального вопроса.

Другими словами, одним росчерком пера многочисленные этнические проблемы на территории СССР были загнаны вглубь, а на судьбе и будущем десятков малых и больших народов был «поставлен крест». К сожалению, и сегодня на рубеже тысячелетий есть немало сторонников упрощенного подхода к решению сложнейшей проблематики национального вопроса в жизнедеятельности многонациональной России. Немало федеральных решений продолжает приниматься без учета специфики национальных республик. Многие реальные проблемы, связанные с этническим фактором, до сих пор не находят приемлемого завершения. Особенно это очевидно на фоне последних событий, происходящих на Северном Кавказе.

Нерешенность данной проблемы приводит к тому, что отдельные политические силы сознательно пытаются отвергнуть общественное мнение от реальных проблем повседневной действительности: затяжного кризиса в экономике, отсутствия качественных сдвигов в подъеме народного хозяйства, растущего социального неравенства и коррупции. Взамен людям предлагается найти виновных — в лице национальных республик, которые якобы добиваются всевозможных льгот и привилегий для своих регионов и тем самым угрожают целостности российской государственности. Все это очень опасные явления.

Возбудить предрассудки, взаимное непонимание и озлобленность достаточно легко. Борьба с этим чрезвычайно трудно. Не случайно в качестве попыток разрешения данного типа противоречий начинают появляться разного толка «проекты», по сути ставящие перед собой цель дезинтеграции принципиальных основ российского федерализма. Речь идет о возврате к унитаризму на базе создания крупных губерний или активном насаждении идеи создания Русской Республики как единственного способа устранения несправедливости по отношению к русской нации. Культивируются также идеи переустройства Федерации по принципу экономической целесообразности или включенности регионов в территориальные народнохозяйственные комплексы. Рецептов, как видно, много, но направленность

их достаточно схожа — свести на нет реальные достижения российского федерализма, вставшего на путь демократии и законности.

**Любые изменения исторически сложившихся границ и статусов республик представляются опасным экспериментом, который может привести к общей дестабилизации и распаду социума.** Российская Федерация — многонациональная страна, поэтому долг федеральной власти состоит в поиске и утверждении политики, обеспечивающей безопасность России как гаранта сохранения и развития национального достояния и национальных ценностей всех населяющих ее народов. Без этого невозможно упрочить межнациональное согласие и гражданский мир в обществе.

Здесь же следует подчеркнуть, что, конечно, нынешнее национально-государственное устройство Российской Федерации — отнюдь не догма, а лишь повод для глубоких и перспективных размышлений. Современная «политическая карта» России — это прямая «калька» административного устройства бывшей РСФСР в границах 1991 года.

Вполне очевидно, что границы нынешних российских субъектов Федерации были «скроены» весьма субъективно, а зачастую — в прямой зависимости от воли отдельных политиков, политической конъюнктуры и в полном соответствии с принципом «разделяй и властвуй». Поэтому отнюдь не случайно на уровне массовой психологии и идеологии постсоветского пространства сохраняются факторы, поддерживающие и культивирующие синдром очередного переустройства Федерации. Все вышперечисленное, а также анализ сложившейся к началу нового столетия социально-экономической и политической ситуации в России диктуют необходимость сделать некоторые обобщения.

Во-первых, само количество субъектов Федерации является сегодня следствием долговременного переходного периода и результатом сознательного политического либерализма федеральных властей, конечным итогом которых должна стать естественная «самонастройка» горизонтальных и вертикальных связей в Российском государстве. Причем речь здесь не должна идти о каких-то очередных управленческих решениях, «спускаемых

сверху». В особенности, когда эти решения касаются национально-государственных образований.

Во-вторых, наличие девяти десятков субъектов Федерации является, по-видимому, критическим числом, не подлежащим дальнейшему расширению, если иметь в виду эффективность организации рыночного хозяйства и административного управления государством.

В-третьих, закрепленное (декларируемое) Конституцией РФ равенство субъектов Федерации уже сегодня позволяет осуществить плавный переход к естественному сближению регионов в единые территориальные комплексы, без силового нажима со стороны центральных властей. Этот процесс должен логически и организационно вытекать из экономических интересов регионов, но никак не регламентироваться Центром.

Еще раз следует подчеркнуть, что о «сокращении» числа субъектов Российской Федерации в условиях действия нынешней Конституции РФ (со всеми ее минусами и плюсами) речь в принципе не должна идти. Единственное, о чем Правительство РФ должно сегодня говорить (и то в плане постановки проблемы), — это о том, что могло бы быть сделано в рамках компетенции федеральных органов: оптимизировать число территориальных подразделений федеральных министерств и ведомств за счет создания таких структур по группам субъектов, входящих в единые народнохозяйственные комплексы (или объединенных в ассоциации экономического взаимодействия).

Также логичным было бы поставить вопрос о возможных «горизонтальных» объединениях некоторых «профильных» органов управления двух или более «соседствующих» субъектов Федерации. Однако это может быть сделано лишь по инициативе самих территорий. Говорить же о каком-либо реальном укрупнении субъектов Федерации пока не приходится. Это дело самого отдаленного будущего. Однако уже в ближайшем будущем может встать вопрос об укрупнении экономических комплексов (полнимаемых в современном смысле) и оптимизации административных структур управления.

Одно можно сказать: надежным лекарством против возникновения «синдрома унитаризма» выступает, с одной стороны,

политическая воля субъектов федеративных отношений, а с другой — последовательная реализация принципов демократического федерализма, апробированных практикой договорных отношений между Центром и субъектами Федерации. Тем самым разграничение предметов ведения и полномочий выступает уже не в качестве самоцели, а как необходимое условие устойчивого развития целостного федеративного организма. И система договорных отношений может выполнить свою историческую миссию лишь при условии, если одновременно она будет «работать» и на развитие федеративного государства, и на развитие национально-государственных и административно-территориальных образований.

Недооценка значимости национального вопроса в современных условиях, возможностей его многовариантного решения находит свое выражение и в публикациях, в которых навязчиво обосновывается тезис отказа от принципа самоопределения народа, закрепленного в Конституции России, и сведение решения национального вопроса до уровня создания культурно-национальных автономий (Российская газета, 12 января 2000 г.).

Авторам таких идей хотелось бы ответить, что национально-культурная автономия и принцип самоопределения народов соотносятся друг с другом как часть и целое и потому неразделимы. Еще в 1950 году в специальной резолюции Генеральной Ассамблеи ООН было заявлено, что «пользование гражданскими и политическими свободами и обладание правами экономическими, социальными и правами в области культуры связаны между собой и взаимно обуславливаются». Хотя это и азы международного права, но их приходится повторять, поскольку даже «усеченная» идея национально-культурной автономии сегодня многими также подвергается сомнению.

Между тем национальная автономия как способ удовлетворения социокультурных потребностей этнических групп, проживающих в полинациональных государствах, существует практически во всех странах. Такая татарская автономия более 200 лет функционирует в Финляндии, где сложилась уникальная система национального образования и развития культуры. Благодаря этому татары, которых в этой стране не более одной тысячи человек, сохраняют свой этнос, язык и культуру.



Поскольку все это выступает значимым проявлением национальной культуры, нельзя говорить о национально-культурной автономии как о недостижимом идеале. Здесь важно исходить из принципа «признания правосубъектности, равенства перед законом и равной защиты закона», как это зафиксировано во Всеобщей декларации прав человека. Никому нельзя отказывать в создании автономий, но нельзя их и бездумно навязывать. Безусловно, не все народы будут создавать свои автономии. Но важно также и то, чтобы каждый народ обладал всеми необходимыми правами и условиями для освоения того политического и культурно-экономического пространства, которое нужно для сохранения и развития его как этноса.

Для обеспечения целостности и единства Российского государства необходимо закрепить представительство интересов этносов в федеральных органах власти. На сегодняшний день эти интересы практически не представлены на общегосударственном уровне. Члены Совета Федерации выражают интересы регионов в целом, а не конкретных этнических групп. Поэтому вполне обоснованным было бы создание особого представительного органа, выражающего национальные интересы, либо при Президенте РФ, либо в качестве Палаты Национальностей Федерального Собрания.

Еще одна проблема, — это осмысление и формирование на теоретическом уровне доктрины национальных интересов, в том числе и на уровне субъектов Федерации. Республика Татарстан как национально-государственное образование выступает в качестве целостной системы, для функционирования и развития которой необходимо обеспечить реализацию целого комплекса потребностей. Осмысление совокупности этих потребностей на уровне органов государственной власти, политических и общественных организаций, отдельных граждан, социальных слоев и групп позволит сформировать целостную **систему национально-государственных приоритетов**. При этом любые политические и экономические интересы, насколько бы привлекательными они ни казались, должны всегда соотноситься с интересами конкретных социальных групп и отдельных личностей.

Построение демократического общества, в основе которого лежит предоставление максимальных возможностей для развития личности, — целевая задача, отвечающая насущным потребностям практически всех без исключения слоев населения. Поэтому общий подход к решению данной проблемы состоит в том, что без социально-политической стабильности невозможно устойчивое экономическое развитие, которое должно послужить фундаментом для формирования всей системы национально-государственных интересов.

Причем основной системообразующий признак политических интересов как целостной системы состоит в строгой иерархии, соподчиненности интересов, наличии их устойчивой структуры, предполагающей упрочение национально-государственного суверенитета на основе повышения самостоятельности республики, достижения ее полноправного членства в системе межгосударственных отношений и международном разделении труда. Все остальные элементы системы интересов должны строиться лишь на их основе. С другой стороны, проблема формулирования системы общенациональных интересов с неизбежностью приводит нас к более высокому категориальному уровню осмысления сути происходящих политических процессов, но уже с позиции общенациональной идеологии. Ее ядром должна стать общенациональная идея, способная выступить консолидирующим началом для всего татарстанского общества.

То, что без такой идеи не обойтись в деле стабилизации социума, многие политики поняли уже давно. Однако столь же верно и то, что все попытки, предпринимавшиеся за последние годы на федеральном уровне, сформулировать общенациональную идею на основе принципов державности, народности и православия окончились ничем. Во многом это было связано с тем, что предлагаемые идеологические конструкции, оторванные от повседневной жизни, чаще всего воспринимаются людьми как нечто инородное и искусственно привнесенное.

Только сейчас в обществе в должной мере начинается осознание того, что в основу любой идеи должен быть положен принцип целесообразности. Нельзя искусственно культивировать и внедрять в массовое сознание то, что оно (сознание) не вы-

работало самостоятельно. Тем более что для большинства наших сограждан национальная идея — это не абстрактная метафора, а имманентный компонент недавнего образа жизни. Потребность заполнить духовный вакуум, возникший после отрицания коммунистической идеи, объективно заставляет обратиться к первооснове человеческого существования — потребностям и интересам человека. И можно быть твердо уверенным, что если общенациональная идея поможет людям стать творцами своей судьбы, то она безоговорочно будет ими воспринята и поддержана.

Практика цивилизационного развития убедительно демонстрирует большую эффективность и жизнеспособность тех политических систем, где **приоритет отдается политическим и гражданским правам человека и удовлетворению его потребностей**. И, наоборот, избыток прав у правящих элит и их недостаток у простых людей приводят лишь к росту социальных противоречий и конфликтов. История общества доказывает, что, в конечном счете, каждый сам знает, как ему жить. Поэтому лучший способ укрепления социальной и политической стабильности для любого политического режима — это повернуться лицом к человеку.

Именно человеческие потребности являются движущей силой развития социума. Следует признать, что западные сообщества гармонизировались именно потому, что в них идеология, мораль и политика, по сути, служат обоснованию человеческих потребностей, а институциональные структуры — их регуляции и координации. Именно в этой системе отношений, по-видимому, и российскому обществу необходимо вести работу по выработке общенациональной идеи.

Не претендуя на полноту и всеобъемлемость в интерпретации подходов к указанной проблеме, представляется, что такая идея способна стать практической силой, если в качестве своих составляющих она будет иметь следующие ценностные ориентиры: идея сильного государства, социальный патернализм, приоритет частной жизни людей, разветвленная система социальных гарантий, восстановление у людей чувства уверенности в завтрашнем дне, борьба с преступностью и коррупцией. Из общедемократических

ценностей — это принцип соблюдения политических и экономических свобод, гарантия частной собственности, идея разделения властей, многопартийность, свобода слова и независимость СМИ, правовое государство.

На сегодняшний день в Татарстане сформировался ряд объективных и субъективных условий, свидетельствующий, что в республике уже в ближайшее время может быть сформулирована подобная консолидирующая общество идея. Благоприятным фактором, способствующим этому, выступает наличие тенденции формирования полиэтнической, социально-территориальной общности людей, — татарстанцев, — объединенных гражданственностью своей позиции по отношению к республике и России.

Этот процесс, получивший импульс своему развитию в начале 90-х годов, на сегодняшний день относится к числу важнейших базовых показателей стабильности государства и свидетельствует о ярко выраженном у граждан республики на уровне массовой психологии феномене национально-государственной идентификации (национального, в данном случае, — не значит этнического). Без наличия у подавляющего большинства населения такого сознания не может быть политической консолидации общества, единого стабильного государства.

Указанный процесс в Татарстане идет тем более активно, поскольку в целом на уровне Федерации достаточно зримо в последние годы стали проявлять себя тенденции иного порядка. В России набирает силу тенденция деполитизации и «разгосударствления» сознания граждан. Как это подчеркивают многие исследователи, ослабление национально-государственного сознания россиян напрямую связано с отсутствием единой общегосударственной идеологии и единой системы ценностей, способных консолидировать общество.

Федеративное развитие предполагает, прежде всего, трудное, через разрешение множества противоречий, движение социума к освоению демократических норм и принципов государственного строительства и создания гражданского общества. Вместе с тем историческое сознание тянет многих политиков назад, тем более что российский опыт свидетельствует: административно-имперский порядок навести гораздо легче, чем строить «демокра-

тическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления», как это закреплено в Конституции РФ.

В связи с этим для любого непредвзятого наблюдателя вполне очевидна необходимость **поднять авторитет федеральной власти** и уровень исполнения федерального законодательства в регионах России. Но столь же необходимо решить задачу **усиления ответственности федеральных органов власти за нарушение конституционно-правового статуса субъектов Федерации**. Причем работа должна вестись целенаправленно и систематически, без давления и запугивания и уж, конечно, без угрозы санкций.

Политическая воля по укреплению государственной вертикали власти должна базироваться на реальной действительности с учетом как конституционного равноправия, так и асимметричности субъектов Федерации. «Государственная вертикаль» власти, о которой говорится достаточно часто, не является конституционным термином. В регионах более понятно конституционное положение о том, что «федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов Российской Федерации» (ч. 3 ст. 5).

Любые изменения конституций в республиках могут быть осуществлены только при одновременном пересмотре ряда положений действующей федеральной Конституции. Процесс формирования и укрепления российской государственности сможет успешно развиваться только при условии, если будет выработан единый подход федеральной власти и органов власти субъектов РФ к сложнейшим проблемам обеспечения государственной целостности России при соблюдении принципов реального федерализма. Тем более что возможность комплексного правового регулирования федеративных отношений с опорой на конституции субъектов и договоры непосредственно вытекает из статей 11 и 66 Конституции Российской Федерации.

Российское федеративное государство должно укрепляться и цементироваться в единое целое не административным принуждением, не силой, а выгодой (как социально-экономической, так и политической). Вот почему важным фактором укрепления федеративной государственности должен стать новый стиль взаимодействия властей разного уровня. Речь идет о переходе к постоянному диалогу Центра с регионами, различным формам сотрудничества и выработке четких механизмов согласования принимаемых решений.

Административно-силовые способы решения проблем федеративных отношений не могут дать положительных результатов. Здесь требуются новые нестандартные решения, объединенные усилия всех сторон, заинтересованных в сохранении целостности Российской Федерации. Большинство республик-субъектов Федерации готовы работать в этом направлении, опираясь на двусторонние договоры, которые в полной мере соответствуют основам конституционного строя России и сложившимся политическим реалиям.

Естественной гарантией сохранения Федерации выступает единство интересов субъектов, понимание выгоды их совместного существования. Происходящие в обществе процессы свидетельствуют, что сегодня всем сторонам многоуровневого процесса — формирования демократической Федерации — необходимо приложить максимум усилий для изменения и дальнейшего развития рамочных конституционных характеристик российского федерализма, в том числе создания целостной системы федеральной власти, в которой конструктивное сотрудничество, формируемое на принципах взаимодействия и согласования интересов сторон, доверительный уровень отношений между органами власти всех уровней будут олицетворять собой демократический путь развития общества не на словах, а на деле.


Укрепление российской государственности и совершенствование федеративных отношений — двуединая задача, поставленная самой историей. В конечном счете от ее решения во многом зависит судьба России в XXI веке.



**КОНСТИТУЦИЯ ТАТАРСТАНА  
КАК ФАКТОР  
ФОРМИРОВАНИЯ  
ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА**







6 НОЯБРЯ 1992 ГОДА Верховный Совет республики принял Конституцию суверенного Татарстана. Конечно, историческое время скоротечно. Фактами новейшей истории уже стали всенародное обсуждение проекта новой Конституции, жаркие дискуссии и споры о ее общей концепции, отдельных статьях и положениях, многотрудная деятельность согласительной комиссии по внесенным поправкам, международные правовые экспертизы и многое другое. Сегодня Основной Закон республики выступает неотъемлемым атрибутом государственности Татарстана и политико-правовой нормой жизни его граждан.

Для любого государства принятие Конституции имеет судьбоносное значение. Именно в этом правовом акте высшей юридической силы в концентрированном виде получают свое выражение основополагающие принципы, характеризующие сущность данного государства, содержание и структуру его власти. В Основном Законе наиболее зримо фиксируются те черты взаимоотношения государства и личности, которые позволяют судить об уровне социальной свободы последней, о защищенности человека от превратностей судьбы или антиобщественных явлений, о степени развитости тех социальных идеалов, которые данное общество провозглашает и гарантирует. По сути дела, Конституция — это правовой акт высокой человеческой ценности, который, учитывая реалии настоящего, сориентирован в будущее.

Прошедшие после принятия Конституции республики годы явились для всех татарстанцев временем серьезных испытаний, проверкой на прочность и жизнестойкость политики создания

суверенного демократического государства, признания истинности избранного пути социально-политического развития, периодом международно-правового признания провозглашенного республикой государственного суверенитета. Этот период стал ответственным экзаменом и для самой Конституции, которая является сегодня гарантом стабильности, гражданского мира и межнационального согласия в республике. Именно в этом ее непреходящая значимость и высшая социальная ценность.

## Концептуальные основы суверенитета

Принятие Конституции Республики Татарстан было предопределено самой логикой развития политического и социально-экономического процессов в бывшем СССР. В ее основополагающих статьях получили свое юридическое закрепление узловые идеи и принципы Декларации о государственном суверенитете, поддержанные на всенародном голосовании по вопросу о повышении государственного статуса республики 21 марта 1992 года. **Бывшая автономия была провозглашена суверенным демократическим государством, выражающим волю и интересы его многонационального народа, субъектом международного права, ассоциированным с Российской Федерацией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения.** В дальнейшем эта политико-правовая формула создания нового типа межгосударственных отношений получила международное признание как ответственный и новаторский шаг Татарстана.

Поиск этой формулы, так же как и других нормативов, был напряженным, с большим элементом новизны и творчества. По существу, результативность этого процесса вылилась за рамки двусторонних отношений России и Татарстана. Был создан некий прецедент формирования Федерации нового типа как встречное движение «снизу» и «сверху» в стремлении определить параметры цивилизованности союзного государства.

На данном аспекте конституционной нормы следует остановиться особо, прокомментировав то содержание, которое республиканский законодатель вкладывал в указанную формулу, фиксируя ее в Основном Законе Татарстана. Тем более, что это был первый опыт конституционного закрепления будущего механизма взаимодействия Центра и субъекта Федерации.

Во-первых, речь шла о том, что в соответствии с новым статусом Татарстана будущий российско-татарстанский Договор должен будет определить принципиально новую форму союза между федеральным центром и субъектом Федерации — союза суверенных государств, на основе добровольного делегирования друг другу определенных полномочий и предметов ведения.

Во-вторых, имелось в виду, что Татарстан не будет передавать каких-либо полномочий в одностороннем порядке. На первое место выдвигается принцип равноправия, — не с областями и республиками, а в целом с Российской Федерацией должен заключаться договор. Для подлинного равноправия необходимо, чтобы договор заключался между самостоятельными целостностями. В Конституции Татарстана и обеспечен этот принцип.

Речь тогда шла о том, что в становлении новых федеративных отношений в России федерализм должен восприниматься как конструктивное сотрудничество, а не как конкуренция или борьба за главенство между федеральным центром и субъектами. Такое положение может быть достигнуто, прежде всего, через баланс интересов региона и Федерации в целом. Должен приниматься во внимание фактор асимметрии как модели федеративного устройства, который мог бы быть охарактеризован балансом интересов переходного периода.

В-третьих, говоря об ассоциированности с Россией, Конституция подчеркивает намерения республики жить в союзе с Российской Федерацией, укрепляя исторически сложившиеся связи и отношения. Тем самым был предложен новый механизм единения государственных образований. А степень союзности как раз и будет определяться двусторонним Договором.

В-четвертых, Конституция закрепила положение, что Республика Татарстан как носитель международной право-

субъектности вступает в отношения с другими государствами, заключает международные договоры, обменивается дипломатическими, консульскими, торговыми представительствами, участвует в деятельности международных организаций. Эта деятельность осуществляется исходя из общепризнанных норм международного права и соответствует Уставу ООН.

Причем, зафиксировав в Основном Законе свою международную правосубъектность, Татарстан не изобретает ничего нового. В практике международных отношений давно сформировались определенные правила для действий субъектов Федераций. Общеизвестно, например, право субъектов Федерации на договоры с иностранными государствами, независимо от того, оговорено данное право в федеральной Конституции или нет. Так, прямые международные договоры заключают австрийские и германские земли, австралийские и американские штаты, канадские провинции и бельгийские общины. И в этом никто не видит какого-либо ущемления прав Центра.

Международные договоры самой Федерации как независимого государства охватывают всю гамму международных отношений. Что же касается предмета международно-договорных отношений субъектов Федерации, то он ограничен пределами их конституционной компетенции и касается более узкого спектра проблем. Содержание подобных международно-правовых актов обусловлено тем, что они регулируют вопросы, отнесенные Конституцией к ведению субъектов Федерации, а потому не подлежат решению федеральных органов власти. Государства - члены Федерации заключают международные договоры с иностранными партнерами не потому, что федеральные органы от случая к случаю «благосклонно» предоставляют им такую возможность, а в силу того, что по затронутым вопросам только они, а не Федерация, правомочны это делать.

Наконец, в-пятых, новый тип взаимодействия Российской Федерации и Республики Татарстан должен основываться на неизблемости принципов реального, а не формального федерализма и равенства взаимоотношений. Необходимо сделать все возможное, чтобы политика силовых методов и ультиматумов, как конкретное проявление унитаризма, безвозвратно ушла в прошлое.

Во всем этом, пожалуй, и состоит особая позиция Татарстана в его подходах к созданию действительно демократической Российской Федерации.

Примечательно, что в российско-татарстанском Договоре, заключенном через два месяца после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, как данность уже учитывается тот факт, что Республика Татарстан как государство объединена с Российской Федерацией Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан и указанным Договором.

Эти три основополагающих правовых документа в настоящее время и определяют отношения Татарстана с Российской Федерацией.

Еще раз следует подчеркнуть, что Договор Российской Федерации и Республики Татарстан — это полноценный межгосударственный учредительный документ, подписанный полномочными представителями. Президент Российской Федерации в соответствии с федеральной Конституцией как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. Аналогичны конституционные полномочия и у Президента Татарстана. Тем самым этот правовой документ вполне легитимно и в соответствии с конституциями оформил на межгосударственном уровне статус Татарстана как государства, ассоциированного (объединенного) с Российской Федерацией. Как известно, ассоциация государств — это их объединение, союз, заключаемый для достижения общих политических, экономических и социальных целей.

Сегодня, на пороге нового века, суверенный Татарстан в соответствии с Конституцией выражает волю и интересы всего многонационального народа республики, чем обеспечивает доверие, согласие и стабильность в обществе. Конституционно закреплено, что **государственный суверенитет исходит от народа** и является неотъемлемым качественным состоянием Республики Татарстан. Указанные конституционные нормы развенчали бытовавшие прежде теории о том, что суверенитет присущ только отдельно существующим государствам, что возможно существование несuverенных государств. Тем самым был дан мощный импульс для исследования проблем суверенитета

государства, в том числе ассоциированного и находящегося в составе другого государства.

Все большее понимание сейчас начинает находить тезис, что в федеративном государстве нет единого и неделимого суверенитета, как его принято определять применительно к государству. Суверенитет в федеративном государстве явление динамичное. Он может расщепляться. Часть своего суверенитета федерация передает своим субъектам, а они, в свою очередь, «делятся» суверенитетами с федерацией. Федерация суверенна не вообще, не во всем, а только в тех пределах, которые установлены для нее в предметах ведения. Во всех вопросах, которые закреплены за федерацией, она суверенна, и этот суверенитет распространяется на всю территорию государства. Но и субъекты федерации суверенны в тех вопросах, которые закреплены за ними.

**Суверенные полномочия республики в части определения ее политико-правового статуса** раскрыты в специальной, пятой главе Конституции РТ. В частности, в ней говорится, что Республика Татарстан самостоятельно определяет свой государственно-правовой статус, решает вопросы политического, экономического, социально-культурного строительства. Законы республики обладают верховенством на всей ее территории, если они не противоречат ее международным обязательствам. Территория республики неприкосновенна. Границы между Республикой Татарстан и другими государствами устанавливаются и изменяются по соглашению сторон. Татарстан вступает в отношения с другими государствами, заключает международные договоры, обменивается дипломатическими, консульскими, торговыми и иными представительствами, участвует в деятельности международных организаций, руководствуясь принципами международного права.

Необходимо специально оговориться, что в Конституции Российской Федерации статус республики в общей форме определяется в главе первой — одной из самых стабильных частей Основного Закона. В ней, в частности, закреплено, что Российская Федерация состоит из республик и других равноправных субъектов, что республика (государство) имеет свою Конституцию и законодательство. Вместе с тем, в федеральной Конституции не

нашли отражения провозглашенный республиками государственный суверенитет, договорный характер обновляющейся Федерации и другие сущностные характеристики республик. Однако все эти принципиальные политико-правовые позиции подробно регламентируются в конституциях самих республик. И такая практика полностью согласуется с положением статьи 66 российской Конституции о том, что статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и Конституцией республики.

Таким образом, отсутствие в Конституции Российской Федерации регламентации тех или иных аспектов статуса суверенных республик не означает, что таких явлений вообще в реальности не существует, не означает отрицания их со стороны Российской Федерации, а тем более его не следует понимать как запрет на их регулирование в конституциях республик. Дело — в уровнях конституционно-правовой регламентации.

В Конституции Российской Федерации не определяется, что республики могут находиться с Россией в ассоциированных отношениях. Вместе с тем в статье 66 содержится важное положение о том, что статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом, хотя такого закона пока и нет.

Важной составляющей конституционного статуса республики является ее **значительный демократический потенциал**, отвечающий высоким требованиям соответствующих международно-правовых норм. В Конституции провозглашается, что вся полнота власти в Республике Татарстан принадлежит народу. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через систему органов государственной власти и местное самоуправление. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

В Конституции Татарстана сформулированы принципы правового государства, в соответствии с которыми осуществляется деятельность органов государственной власти. Это — верховенство законов, их неуклонное соблюдение, разделение законодательной, исполнительной и судебной властей. Провозглашен приоритет общепризнанных принципов и норм международно-

го права над законами Республики Татарстан. Конституция республики закрепила гарантии необратимости процесса продвижения общества к демократии.

Впервые в Основном Законе Татарстана получили законодательное оформление основные права и свободы личности, сформулированные во Всеобщей декларации прав человека. Фундаментальным является конституционное положение о взаимной ответственности гражданина и государства при приоритете прав человека как высшей социальной ценности. Правовой статус гражданина открывает каждому татарстанцу широкий доступ к пользованию социальными благами и ресурсами, создает реальные возможности для самовыражения, реализации личных способностей и творческого участия в управлении делами общества и государства.

Конечно, важнейшие конституционные положения порой могут оцениваться и восприниматься как некие декларативные постулаты, но основные причины этого не в содержании, а вне самой Конституции, — в уровне развития социально-экономических и политических отношений, в правовой культуре общества, в том, насколько полно и последовательно реализуется целостная система конституционных норм и принципов в практической действительности. Верно также и то, что истинное величие государства определяется не размерами его территории или численностью населения, а реальным статусом гражданина, его правом на уважение со стороны государства и наоборот, — его ответственностью перед государством. Такое понимание предполагает цельную систему законов, защищающих личность от любого произвола, а также более высокий уровень экономического, социального и культурного развития общества, прочность его демократических институтов.

Республика Татарстан приняла на себя обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, ограждать его от любого незаконного вмешательства или ограничения. Весьма показательно, что права, свободы и обязанности граждан, предусмотренные Конституцией, осуществляются непосредственно на ее основе. При этом важно помнить, что Конституция является основным законом республики, имеющим



прямое действие. Поэтому любые ссылки в ходе правопримени- тельной деятельности на отсутствие закона или иного акта, опре- деляющего механизм реализации конституционной нормы, явля- ются просто несостоятельными.

В соответствии с международными стандартами права и свободы гражданина могут быть ограничены или приостанов- лены только в соответствии с законом и по решению суда. Пря- мое или косвенное ограничение прав либо установление преиму- ществ граждан по расовым, национальным и другим признакам влечет наказание по закону. Уважение личности, охрана прав и свобод граждан конституционно возведены в ранг обязанности всех государственных органов, общественных объединений и должностных лиц.

На принципе взаимной ответственности базируются и **со- циально-экономические права и свободы**. В их числе: право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, пол- ной или частичной утраты трудоспособности, при рождении ре- бенка и достижении им установленного законом возраста; пра- во на получение бесплатного среднего общего и среднего специального образования в государственных учебных заведе- ниях; право на охрану здоровья и ряд других, в развитие которых Государственным Советом был принят целый блок законов.

Конституция закрепляет право на труд и право на вознагра- ждение за труд не ниже установленного законом минималь- ного размера оплаты труда. В соответствии с Законом Татари- стана «О минимальной заработной плате» в республике удавалось в течение длительного времени поддерживать минимальный раз- мер заработной платы на уровне, близком к величине прожи- точного минимума. В ходе реализации этого Закона был осуще- ствлен ряд важных мероприятий в области увеличения доходов населения через повышение размера минимальной заработной платы, пенсий, стипендий, социальных пособий, компенса- ционных выплат за счет сбалансированной ценовой политики. Как следствие, в республике наметилась отчетливая тенденция ста- билизации уровня жизни людей. Однако, несмотря на то, что вели- чина минимальной заработной платы в Татарстане выше, чем в це- лом по России, сегодня такое положение устраивать уже не может.

Во многом это связано с тем, что в результате финансово-экономического кризиса значительно возрос показатель уровня прожиточного минимума, и он уже превышает установленную законодательством республики «планку». Поэтому проблемы здесь остаются и решаться они, безусловно, будут. Оперативное реагирование на динамично меняющуюся обстановку в социально-трудовой сфере и создание необходимой правовой базы для разрешения социальных конфликтов выступают сегодня одними из важных задач органов власти и управления. От последовательности и глубины принимаемых здесь мер зависит самочувствие общества: будет ли оно и дальше проходить сложный путь реформ цивилизованно, или рост социальной напряженности приведет к откату назад, к тупику.

В соответствии с Конституцией Татарстан обладает собственным гражданством, которое является неотъемлемой характеристикой суверенного государства. Основания, порядок приобретения и прекращения гражданства определяются специальным законом. Эта конституционная норма получила свое дальнейшее развитие в Договоре с Российской Федерацией, согласно которому данный вопрос находится в исключительной компетенции республики. Институт гражданства предполагает устойчивую правовую связь гражданина с обществом и государством. Причем эта связь выражается во взаимных правах, обязанностях и ответственности и основывается на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод личности. Реализуя указанное полномочие, Государственный Совет принял во втором чтении закон «О гражданстве Республики Татарстан». Диалектика развития российского общества в постсоветский период, объективно возросшие требования обеспечения политических прав, приоритетность и защита интересов граждан республики в связи с созданием и укреплением собственного правового поля, проведением реформ, закреплением права частной собственности на землю — все это диктует настоятельную необходимость скорейшего принятия данного закона.

Наряду с признанием собственного гражданства Конституция республики закрепляет за гражданами Татарстана и гражданство Российской Федерации. Введение новых российских пас-

портов обнажило всю остроту проблемы гарантированности прав человека, обеспечения механизмов защиты института гражданства республики, а также — национальных языков и культур. В таком многонациональном государстве, как Российская Федерация, между гражданской, языковой и этнической идентичностями существует органически тесная связь. Поэтому не случайно игнорирование данных факторов вызвало протест национальных республик и породило большой общественно-политический резонанс во многих субъектах Федерации. Вопросы российского гражданства целесообразно решать с учетом мнений и интересов всех сторон. В этом состоит принципиальная позиция республики, о которой неоднократно заявляли Президент Татарстана и Государственный Совет.

Конституция стала для многонационального народа республики своеобразным катехизисом межэтнической стабильности и согласия, универсальным законом возрождения и развития национальных культур и языков, обычаев и традиций; важнейшей политико-правовой нормой явилось закрепление татарского и русского языков в качестве государственных и равноправных. Конституционные положения о равноправии граждан Татарстана независимо от национальной принадлежности, языка, религиозных убеждений, о предоставлении гарантий пользования родным языком получили свое развитие в республиканском законодательстве.

В 1992 году был принят закон «О языках народов Республики Татарстан», составляющий правовую основу регулирования языковой сферы. В направлении его углубления была принята Государственная программа по сохранению, изучению и развитию языков народов Татарстана, которая, в частности, предусматривает расширение системы национального образования; содействие изданию литературы на языках народов, проживающих в Татарстане; финансирование научных исследований в этой области; создание условий для использования языкового многоцветия в средствах массовой информации.

Безусловно, авторитарный режим и проводимая в свое время государственная политика национальной унификации оставили неизгладимый след в развитии языков и культур, традиций

и обычаев, привели к утрате многих ценностей, накопленных народами за тысячелетнюю историю.

Поэтому, чтобы добиться ощутимых результатов в разрешении указанных проблем, необходимы не только время и терпение, но и соответствующие финансовые вложения, материально-техническое и кадровое обеспечение.

За последние годы в Татарстане много сделано и делается в области развития системы национального образования. Создан и успешно проходит апробацию татарстанский вариант национально-регионального стандарта образования. На его основе осуществляется преобразование учебно-воспитательного процесса в дошкольных учреждениях и учебных заведениях, создаются новые образовательные институты. В учебные планы введены новые дисциплины, учитывающие национальные особенности: история татарского народа, татарский язык и литература, история народов России и др. Значительное внимание уделяется национальному образованию детей чувашей, удмуртов, мари, мордвы; открыты воскресные еврейские, азербайджанские, армянские, украинские и другие национальные школы.

Учет интересов и потребностей представителей всех национальностей, для которых Татарстан стал родным домом, является высшим приоритетом в проведении государственной национальной политики.

## **Конституционная база социальных реформ**

Провозглашение государственного суверенитета и принятие Конституции позволили Татарстану обрести реальные права и полномочия, избрать свой путь проведения радикальных социально-экономических реформ. В понимании этой проблемы руководство республики всегда исходило не из каких-то абстрактных постулатов, а из того, что реформы в первую очередь должны служить повышению качества жизни, дальнейшему упрочению социальной стабильности.

С принятием Конституции в новую фазу вступил процесс формирования собственной системы права Татарстана. Его отличительная черта — самостоятельность. Не механическое переписывание российских законов, как это не раз бывало во времена существования автономии, а всесторонний учет особенностей этносоциального, политического и экономического развития региона. Данный подход стал основой разработки законодательных актов. Все это позволило Татарстану во многом самостоятельно распоряжаться недрами, природными богатствами и заработанными средствами в интересах его народа; дало возможность в тяжелых экономических условиях стабилизировать спад промышленного производства, сохранить и даже укрепить материальную базу агропромышленного комплекса, эффективно проводить собственную социальную политику и оградило республику от многих законодательных просчетов при переходе к рынку.

С начала 90-х годов самое пристальное внимание в республике уделялось формированию **социальной базы экономических реформ**. Татарстан изначально обозначил в качестве основной цели всех экономических и политических реформ рост уровня жизни своих граждан. Тогда многим казалось, что это не вполне оправдано и является неким отголоском советских времен. Однако сегодня Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем Открытом письме к избирателям прямо заявил, что основной чертой нового века станет конкуренция за качество жизни, национальное богатство и прогресс.

После подписания Договора республика смогла существенно перераспределить свои ресурсы для ускорения процессов экономического реформирования. Принятая в 1993 году Программа адресной социальной защиты населения позволила максимально полно применить на практике разработанную систему потребительских бюджетов, которая легла в основу и политики формирования доходов населения, и в разработку системы индикативного управления экономикой, позволила выйти на решение вопросов социальной стандартизации.

Такой подход позволил, с одной стороны, осуществить социальную декомпрессию для подавляющего большинства людей, болезненно переживающих резкое падение уровня жизни. С дру-

гой — подготовиться к рыночным условиям, частично изменить иждивенческие установки массового сознания населения. Ориентация на сохранение достойного людей уровня жизни и социальных гарантий, а не «обвального», шокового перехода к свободному ценообразованию, себя вполне оправдала.

Весьма показательно, что многие из инновационных наработок Татарстана, которые изначально порой встречали глухое сопротивление со стороны федерального центра или даже полное неприятие, впоследствии им же брались на вооружение и распространялись как передовой опыт среди субъектов Федерации. Так было и с идеей построения социально ориентированной рыночной экономики. В отличие от «шоковой терапии» гайдаровских реформ, когда в России власть стихийного рынка стала основным регулятором формирования новых экономических отношений, руководство республики, реально осознавая невозможность спонтанного созревания дееспособных субъектов рынка на первых этапах его становления, встало на путь усиления регулирующей роли государства. Это, в частности, проявилось и в поддержке отечественного товаропроизводителя, восстановлении государственной монополии на производство и оборот алкогольной продукции, в проведении политики адресной социальной защиты, реализации программ ликвидации ветхого жилья и газификации населенных пунктов. Все это и сегодня выступает приоритетным направлением в социально-экономической политике.

Анализ проведения реформ на уровне федерального центра свидетельствует, что сейчас как никогда нужны не какие-то единовременные прорывы, а размеренная поступь, цивилизованный подход к решению сложнейших проблем общественного развития. Позитивные перемены должны протекать эволюционно, с соответствующей коррекцией и без потрясений. Опыт многих стран убедительно доказывает, что при условии соответствующей управляемости, профессионализма и системности перемен реально достижение более весомых и ощутимых результатов преобразований.

Президент Татарстана М.Ш. Шаймиев, Государственный Совет и Правительство республики ясно осознают, что решение главной задачи — восстановление макроэкономической стабиль-

ности и углубление рыночных реформ — возможно при условии, если деятельность государства будет строиться на прочной законодательной основе и неукоснительном соблюдении принципов и норм права всеми ветвями и институтами власти. Нужны решительные шаги по концентрации государственных ресурсов на приоритетных социально-экономических направлениях. Необходимо снижение налогового бремени для отечественного товаропроизводителя, жесткое увязывание на период реформ расходов бюджета с его доходами. Следует четко определить функции предприятий оборонной отрасли в реализации федеральной промышленной политики; обеспечить права собственности и всемерно развивать предпринимательство, которое при должном подходе может стать важным фактором снижения безработицы и роста налоговых поступлений.

Вместе с тем рыночные реформы не должны восприниматься как «улица с односторонним движением». Практика проводимых преобразований доказывает, что простая «накачка» предприятий налоговыми льготами и материальными ресурсами не решит задачи экономического возрождения. Проблема здесь не только в хроническом недостатке оборотных средств. Рыночная экономика требует создания качественно новой структуры основного капитала, принципиально иных подходов в производственном менеджменте, умения производить и торговать конкурентоспособной продукцией.

Становление рынка не может сопровождаться и такими его негативными сторонами, как приватизация без появления реального собственника, ответственного за состояние дел на предприятии, или проведение ее в интересах отдельных лиц, думающих только о росте личного потребления, что, в свою очередь, породило такой уродливый феномен, как перевод прибыли в дочерние структуры-однодневки и уход от налогов. Скорейшее искоренение этих и других пороков формирующегося рыночного комплекса — важнейшая задача всех ветвей государственной власти.

В Конституции республики закреплено, что **основой экономики Татарстана является социальное рыночное хозяйство**, в котором в соответствии с законом обеспечиваются сво-



бота хозяйственной деятельности и разнообразие форм собственности. Еще несколько лет назад республика первой в Российской Федерации провозгласила и юридически оформила незыблемость права частной собственности на землю как основного средства производства. Принятие Государственным Советом в 1998 году нового Земельного кодекса, а также соответствующих законов способствовало активизации вовлечения в рыночный оборот земельных ресурсов, в том числе неэффективно используемых. Это тем более актуально, поскольку важнейшей составляющей системы социальной защиты в Татарстане является создание условий для устойчивого и гарантированного производства продовольствия и обеспечение им населения.

Следует особо подчеркнуть, что право частной собственности является незыблемым фундаментом создаваемой системы рыночных отношений. Поэтому не случайно в Конституции республики закреплены права граждан на собственность и ее наследование в различных формах. Однако признание и гарантии государством прав и свобод человека в свою очередь обязывают граждан к безусловному соблюдению законов и предписаний государства, выполнению установленных законом обязанностей. В число последних входит участие граждан в государственных расходах посредством уплаты налогов, обязанность нести воинскую службу, уважать права и законные интересы других лиц. Важное значение приобретает проблема повышения правовой культуры населения, неукоснительного соблюдения законности и правопорядка всеми гражданами.

Принципиально новым моментом стало появление в Основном Законе РТ раздела «Организация государственной власти в Республике Татарстан», основные положения которого есть адекватное отражение политических и социально-экономических реалий, сложившихся в республике в начале 90-х годов.

Особое место в системе государственной власти отводится институту президентства. Президент республики — глава государства, высшее должностное лицо, символ и гарант единства народа и государственной власти, государственного суверенитета, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Как показывает практика, институту президентства при-

надлежит важнейшая роль в решении задач трансформации социально-экономических отношений в качественно новое состояние, в укреплении демократических основ общества. Полномочия и правовой статус Президента Татарстана определены актом высшей юридической силы — Конституцией Татарстана.

Конституция в любом государстве — это в известной мере предмет общественного договора и компромисс между властными структурами. Не исключение и Конституция Татарстана. Но Основной Закон — это и своего рода фундамент, на котором воздвигнута целая пирамида законодательных и исполнительных институтов, утверждающих конституционный порядок, в том числе и в вопросах функционирования властей. Поэтому если общество не только заявляет о приверженности демократическим идеалам правового государства, но и делает практические шаги в направлении его создания, то не считаться с мировым опытом нельзя. В демократических сообществах взаимодействие законодательной и исполнительной властей строится на основе равноправных партнерских отношений, когда акцент делается не на проблеме больших или меньших полномочий той или иной стороны, а когда каждая ветвь власти подчиняется закону, Конституции и четко выполняет предназначенные ей функции.

Неотъемлемым элементом политической системы Татарстана выступает Государственный Совет. Деятельность парламента за последние годы наглядно доказала его устойчивость к любым социально-политическим и экономическим потрясениям, происходящим в обществе. Переход на принципиально новую основу функционирования изменил сущностные характеристики законодательного органа республики. Растущий профессионализм, политическая культура, государственность мышления, чувство ответственности за судьбы людей и республики — все это сегодня неразрывно связано с работой парламента.

Однако жизнь не стоит на месте. Требования повседневной действительности выдвигают в число первоочередных проблему повышения эффективности деятельности высшего представительного органа государственной власти, преодоления правового отставания в обеспечении социального развития, усиления закрепленных Конституцией контрольных функций Госу-

дарственного Совета и его органов. Вполне очевидно, что состояние законодательной работы на современном этапе выступает универсальным критерием степени развитости демократии в обществе и государстве. Законотворчество — это и прочный фундамент проводимой внутренней и внешней политики, и связующий элемент оперативного решения многих проблем, и неоспоримый показатель международного имиджа республики, роста ее авторитета.

В целях завершения формирования целостной системы права Татарстана необходимо скорейшее принятие ряда конституционных законов, работа над которыми давно ведется. Речь, в первую очередь, идет о проекте закона о Кабинете Министров. Юридическое его оформление даст возможность прочно соединить в единое целое власть и ответственность, сбалансировать полномочия законодательной и исполнительной ветвей власти, обеспечить повышение самостоятельности Кабинета Министров в решении вопросов государственного управления. «Сильный парламент — сильное правительство» — вот та единственно верная формула, которая лежит в основе построения эффективной демократической системы власти. Кроме того, необходимо принятие таких нормативных актов, как законы РТ: «О прокуратуре», «О следственном комитете», «О судебной системе», «О статусе судей Республики Татарстан» и ряд других. Независимость и равновесие трех ветвей власти должны гарантировать демократичность и плюрализм общественно-политической системы, обеспечить соблюдение законных интересов различных социальных слоев.

В целом назрели законодательные решения по завершению формирования политической целостности республики и системы ее органов государственной власти и управления в соответствии с Конституцией. Нужен комплексный законодательный акт, определяющий в соответствии с Конституцией внутреннюю и внешнюю политику Республики Татарстан. Необходимость адекватного правового реагирования органов власти на возникновение неординарных ситуаций в различных сферах общества способствовала принятию закона «О безопасности».

Стратегической опорой в достижении идеалов гражданского общества и правового государства, основанного на глубо-

ких демократических принципах, является институт местного самоуправления. Сегодня в республике достаточно активно разворачивается процесс создания наиболее приближенных к населению органов самоуправления, занятых решением его повседневных проблем. В их компетенции находятся вопросы социальной защиты, строительства жилья и дорог, благоустройства населенных пунктов; совершенствования работы местного транспорта, бытового и торгового обслуживания, учреждений здравоохранения и образования; охраны общественного порядка, окружающей среды и рационального использования земельных ресурсов.

Накопленный опыт в становлении института непосредственной демократии убеждает в том, что республика находится на правильном пути. Люди все больше начинают осознавать ответственность самоуправления, реально понимая, что решение многих проблем зависит не только от руководителей, но и от инициативы и самоорганизации граждан, степени зрелости их правовой и политической культуры. Безусловно, формирование системы местного самоуправления — задача не одного года. Ее решение диктует необходимость совершенствования правовой базы, обеспечения реальной финансовой и экономической самостоятельности местного самоуправления.

Укрепление основ местного самоуправления невозможно без государственной поддержки, объединения усилий законодательной и исполнительной ветвей власти. Важным направлением здесь выступает кадровое, организационно-методическое и информационное обеспечение института народовластия. Речь должна идти и о выработке совместной позиции органов государственной власти и самоуправления в преодолении сложившихся противоречий социально-психологического порядка — возросшей в последние годы пассивности граждан, а порой и низкой значимости ценностей самоуправления в массовом сознании.

Важным фактором становления в Татарстане политической системы нового типа является конституционная норма, закрепляющая право участия политических партий в управлении государственными делами через своих представителей в выборных органах государственной власти. Однако практика развития политического процесса свидетельствует, что формирование мно-

гопартийности в социуме, где демократические традиции не стали общепризнанными нормами, идет медленно и противоречиво. В Татарстане политические партии, по сути, находятся в начальной фазе институционализации: аморфна их социальная база, низок уровень влияния и авторитет среди населения. Пока они больше выражают интересы конкретных лиц, создавших эти партии, нежели интересы социальных групп, на поддержку которых рассчитывают.

Реальная многопартийность — это четко отлаженная система политического взаимодействия, в которой партии и движения находятся в равных правовых условиях. Создать такую систему в одночасье нельзя. Но уже сейчас ясно одно, будущее за теми политическими организациями, которые стоят не на позициях открытой конфронтации, а на платформе конструктивного сотрудничества и компромисса, которые, стремясь привлечь на свою сторону широкие социальные слои, на практике будут реализовывать понятные и доступные для каждого ценности — свободу, справедливость, равенство, солидарность, плюрализм в сфере экономической демократии, государственного регулирования рыночной экономики и социального контроля экономической жизни, многоступенчатой системы адресной социальной поддержки со стороны государства и т.д.

Именно в этой плоскости и должна быть сформулирована общенациональная идея, которая смогла бы выступить консолидирующим фактором для всех слоев и групп населения татарстанского общества. Несомненно и то, что формирование многопартийности невозможно и без наличия соответствующей нормативно-правовой базы. Давно назрела необходимость принятия специального закона о политических партиях, который четко определил бы их правовое положение в обществе, механизмы взаимоотношений с властными структурами, источники финансирования.

Конституция Республики Татарстан закрепила новую формулу развития федеративных отношений, ставшую неотъемлемым элементом нашей жизни. Административно-командному типу государственного управления были чужды идеи суверенитета, разделения властных полномочий, самоуправления, без которых сей-

час уже невозможно представить разумное ведение хозяйственной и общественной деятельности.

Важнейшим политико-правовым завоеванием республики стало закрепление в Конституции положения о международной правосубъектности Татарстана, получившего свое дальнейшее развитие в Договоре с Российской Федерацией. Естественным следствием принятия указанной нормы стало заключение республикой договоров и соглашений с иностранными государствами, субъектами иностранных федеративных государств, а также с административно-территориальными образованиями иностранных государств, охватывающих сферы экономики, торговли, культуры и научно-технического сотрудничества. Подписаны также договоры и соглашения о сотрудничестве со многими республиками, краями и областями Российской Федерации. Активная деятельность республики в этой сфере приносит свои ощутимые результаты. Расширение международных связей позволяет эффективнее решать приоритетные задачи, связанные с защитой экономических интересов Татарстана и прав его граждан за рубежом, привлечением в республику иностранных инвестиций.

Опыт Татарстана, других национальных республик свидетельствует, что практика федеративного строительства ушла далеко вперед от Конституции Российской Федерации, в которой продолжает присутствовать неоправданно жесткий подход к построению федеративных отношений. В Основном Законе России не восприняты многие существенные для республик стороны их государственности. В новом Уголовном кодексе Российской Федерации, в отличие от ранее действовавшего, республикам отказано в уголовно-правовой защите государственных символов. Федеральным законодательством в одностороннем порядке изъяты из ведения республик вопросы судебной системы и избрания судей.

Учитывая эти и многие другие факты, отвечая на продолжающиеся упреки, что Татарстан имеет некоторые расхождения с конституционным полем Федерации, следует заметить, что многие республиканские законы, включая Конституцию, принимались значительно раньше, чем были разработаны и приняты соответствующие федеральные акты. Принимая первые свои


решения и находясь еще в правовом вакууме, татарстанский законодатель никогда не заявлял, что эти решения направлены на подрыв авторитета федеральной власти. Более того, целый ряд законов и нормативных актов республики в области экономики и социальной сферы стал показательным примером для дальнейшего принятия на уровне других субъектов и Федерации в целом. Поэтому представляется, что подобные противоречия и несоответствия Конституции России должны стать скорее предметом «подражания», нежели раздражения у некоторых федеральных политиков.

Все это убедительное свидетельство того, что Татарстану вместе с другими субъектами Федерации необходимо продолжить свою деятельность и усилия для изменения и дальнейшего развития конституционных основ российского федерализма, в том числе и в аспекте создания целостной системы функционирования властных институтов разного уровня. Сила российского федерализма — в единстве многообразия и реальной ассоциированности его субъектов.

Республике Татарстан предстоит еще большая работа по определению своего места в системе федеративных отношений с Россией, по преодолению объективных и субъективных препятствий, возникающих не только в Российской Федерации, но и за рубежом, на пути развития и укрепления своего суверенитета и международной правосубъектности. Этот процесс по продолжительности, степени сложности в достижении компромисса будет достаточно длительным и сопоставим со сроками становления демократического российского федерализма.

Оценивая, таким образом, принятие Конституции Республики Татарстан, можно с полной ответственностью сказать, что Основной Закон с честью выдержал испытание на прочность. Основопологающие конституционные идеи прочно завоевывают умы и сердца татарстанцев, становятся нормой их повседневной жизнедеятельности, служат надежным ориентиром поступательного развития Республики Татарстан на рубеже двух тысячелетий.





**ДВИЖЕНИЕ  
«ТАТАРСТАН — НОВЫЙ ВЕК»:  
ОСОБЕННОСТИ  
ПОЛИТИЧЕСКОГО  
СТАНОВЛЕНИЯ**



---

---

ПОСЛЕДНИЕ ПОЛТОРА-ДВА ГОДА уходящего столетия стали для Российской Федерации, пожалуй, одним из самых сложных периодов в ее новейшей истории. Нарождающаяся российская демократия столкнулась с чередой серьезных испытаний. Во многом она стала превращаться в формальный политико-правовой институт, нечувствительный к проявлениям экономического, социального, духовного и нравственного упадка, к деградации образа жизни людей. Общество стало свидетелем того, как политическая обстановка в стране начала быстро меняться в опасном для будущего Федерации направлении. Обыденным явлением стали нескончаемые политические кризисы, многие из которых порождались искусственно.

Боевые действия в Дагестане и Чечне; бесчеловечные террористические акты в Москве, Буйнакске и Волгодонске; смерть и страдания ни в чем не повинных мирных жителей, разрушенные города и села, — все это стало в 1999 году суровой российской действительностью. Люди в одночасье оказались беззащитными перед насилием и террором. Застарелый «нарыв» многочисленных проблем Северного Кавказа показал, что, в случае и дальнейшего сохранения напряженности в этом регионе, он с неизбежностью будет перерастать в общенациональную трагедию. Что, по сути дела, и происходит сейчас.

Государство в который раз демонстрирует свою слабость и беспомощность из-за неумения или нежелания опережающе реагировать на возникающие вопросы. В политический лексикон страны прочно вошел военный термин — «частичная потеря уп-

правляемости». И речь здесь идет не только о Чеченской Республике, а о множестве крупных и мелких политических, юридических, социальных и национальных конфликтов, захлестнувших десятки регионов России.

Проблем действительно накопилось много. Однако, вместо того чтобы искать пути их разрешения, федеральные власти в последние годы все больше втягивались в политические интриги и скандалы. Как следствие — необъяснимые отставки российского Правительства, беспрецедентная война компроматов в ходе избирательного марафона в Государственную Думу Российской Федерации и после добровольной отставки Б.Н. Ельцина, вовлечение в политическое противостояние все новых сил и средств, включая международные финансовые организации, представителей деловых кругов, электронных и печатных СМИ.

Эти и ряд других событий фактически ознаменовали начало новой политической парадигмы для Российской Федерации, которая и сохранится на обозримый период времени. Существенно повысился темп изменений на российской политической сцене, скорость протекания самого политического процесса.

Этап неопределенности, когда ведущие политические силы, партии и движения находились в состоянии поиска союзников и формирования коалиций, в основном завершился. Достаточно четко стали просматриваться контуры левого и правого «краев» политического спектра, его «центра».

## **Состояние политического процесса**

Важнейшая особенность нынешнего этапа развития российского политического процесса связана с тем, что среди отечественных политиков появились те, кто открыто стал выступать под лозунгом необходимости реформирования политической системы Российской Федерации. В избирательной кампании в Государственную Думу многими политическими объединениями в обойму программных целей и установок был взят тезис изменения принципов функционирования политической системы и передачи Думе права

формирования правительства, возложения на нее ответственности за работу кабинета министров, а на кабинет министров — ответственности перед Думой, а не только перед Президентом России.

Подобная идея нашла многих сторонников, тем более что этот вопрос уже на протяжении длительного времени продолжает оставаться крайне актуальным для российского общества в целом. Его истоки лежат в событиях десятилетней давности, поскольку Россия в начале 90-х годов выходила из административно-командной системы принципиально иначе, нежели большинство стран Восточной Европы. В этих странах, как и в России, произошел демонтаж административно-командных коммунистических режимов. Но в них, как отмечают политологи, преобразования начинались не с выборов, а с договоренностей между различными политическими группами о новых принципах взаимодействия между собой, об отношении к прошлому и будущему. Поэтому реформирование социума там начиналось не с трансформации режима, а с преобразования политической системы, с переустройства власти и властных отношений. Этот шаг и призван был исключить любую возможность реанимации тоталитарных режимов, при которых властные ресурсы концентрируются в одном институте или в руках одной личности.

В России же создание демократической политической системы, с одной стороны явно затянулось, а с другой, — всегда играло подчиненную роль по отношению к проблеме изменения политического режима. Причем последний, даже меняясь, тяготел к восстановлению традиционной монополии на власть. Откровенно следует признать, что в России никогда прежде, да и сейчас, не было политической системы в собственном смысле слова. Не было государственных институтов, обладающих относительной автономией и ответственных перед обществом за выполнение (или невыполнение) тех или иных функций. Политический субъект существовал всегда, но по определению он был в единственном числе (Генеральный Секретарь ЦК, Президент СССР или России), вбирая все властные полномочия, будучи фактически выведенным за пределы реальной ответственности.

Такой режим исключает, по сути, расчлененность политической власти, разделение ее ветвей и сохраняет устойчи-

вость только в том случае, если власть сосредоточена в одном персонифицированном институте. Поэтому в России политический режим так и не стал производным от новой политической системы, а как бы подсоединил ее к себе (поглотил ее), в значительной степени сохранив традиционное единовластие. Несмотря на то, что Президент Российской Федерации является лишь одним из звеньев системы властных институтов, реально он вознесен над всеми другими государственными органами и практически им неподконтролен; он наделен максимальными полномочиями и минимальной ответственностью. Подобные политические конструкции в масштабах государства обладают принципиальным свойством неустойчивости (что и продемонстрировал развал КПСС и СССР). Причем неустойчивость эта усиливается во много раз, когда общество становится чрезмерно политизированным. А Российская Федерация переживает этап подобной политизации уже не один год.

На фоне тяжелейшего социального положения отдельными политическими силами в последнее время принимаются на вооружение ультрарадикальные лозунги. Достаточно часто звучат антиконституционные и националистические призывы, инициируется конфронтация между исполнительными и законодательными органами власти. Все это объективно приводит к нарушению политического равновесия в стране, подталкивает к новому витку социальной напряженности. В этот процесс объективно втягиваются представители всех социальных групп и слоев общества.

О характере и степени политизированности людей накануне выборов в Государственную Думу РФ и добровольной отставки Б. Ельцина свидетельствуют данные республиканского социологического исследования, проведенного в октябре 1999 года.

---

### ***Из социологического архива***

*По данным исследования, накануне парламентских выборов от 33 до 36 процентов избирателей Татарстана постоянно следили за развитием политического процесса, а от 46 до 48 процентов — «следили в целом, но не постоянно». В социальных*

группах распределение оценок представлено следующим образом:

- **«За развитием событий в Российской Федерации постоянно внимательно наблюдают»** — пенсионеры и работники органов госвласти (до 50%), предприниматели (46%), производственная и гуманитарная интеллигенция (от 32 до 37%), рабочие, крестьяне и служащие (до 28% в каждой социальной группе);
- **«За ситуацией в Республике Татарстан»**, соответственно, — госслужащие (52%), пенсионеры и представители гуманитарной интеллигенции (40 - 42%), крестьяне (35%), ИТР, рабочие и служащие (28-30%).

Другими словами, около 70-80% жителей республики с разной степенью глубины, но считают себя включенными в те перемены, которые происходят в обществе. И Республика Татарстан здесь не является каким-либо исключением. Проводимые всероссийские замеры общественного мнения показывают, что во многих регионах Российской Федерации уровень политизированности людей избирательного возраста достигает еще более высоких показателей.

О возросшей степени политизированности электората республики свидетельствуют, в частности, **установки людей на участие в голосовании**. Так, за полтора месяца до выборов в Государственную Думу РФ уже однозначно решили для себя участвовать в голосовании 74% избирателей республики. В Казани этот показатель составил 70% опрошенных, в городах республики — 71%, на селе — 80%. (Для справки, по данным Центризбиркома РФ, в целом электоральная активность на выборах в Государственную Думу РФ составила в республике 75.7%.)

Здесь же следует подчеркнуть, что важнейшим фактором политизации населения выступают те каналы, по которым к избирателям от СМИ поступает информация о происходящем в обществе. А если принять во внимание политическую zaangażированность многих российских печатных и электронных средств массовой коммуникации, тот массив информации, а фактически — продолжающуюся противостоящими политическими группировками информационную войну, то вполне объяснимыми становятся и те негативные

оценки, в которых респонденты оценивают российскую действительность. (См. график.)

В этом смысле, весьма показательными выступают оценочные суждения респондентов **о характере и векторе развития политического процесса в Российской Федерации в целом и в Республике Татарстан в частности**. Различия в этих оценках достигают порядкового уровня и носят весьма устойчивый, а не ситуативный характер. Тем самым со всей определенностью можно утверждать, что оценочные суждения опрошенных напрямую не связаны с началом, скажем, военных действий на Северном Кавказе или с трагическими событиями террористических актов в российских городах.

Представленное ниже распределение оценок давно уже стало достаточно стабильным. Электорат республики в более «минорных», пессимистичных тонах оценивает обстановку в целом в России и в более «мажорных», оптимистичных — ситуацию в Татарстане. (См.: табл. 1, данные в процентах от числа всех опрошенных в группах.)

Данные исследования свидетельствуют о том, что в массовом сознании жителей республики наметился четкий «водораздел» между характером оценок общероссийской ситуации и состоянием политического процесса в Татарстане. О формировании такой тенденции мной высказывалось мнение и ранее. Результаты же указанного опроса общественного мнения лишь подтверждают сказанное. Так, результаты исследования по фактору «Оценка политической ситуации в РФ и РТ» свидетельствуют о наличии у граждан Татарстана **феномена социально-психологического дистанцирования от процессов, идущих на уровне Федерации в целом**. (См. динамику данных на графиках.)

Хотя, безусловно, население республики, находящейся в совмещенном социально-экономическом и политическом пространстве с Россией, все-таки испытывает на себе мощное влияние происходящих в российском обществе процессов, что, в свою очередь оказывает влияние и на оценку обстановки в республике.

Данные неоднократных исследований позволяют говорить о действии в Татарстане тенденции формирования у наших соотечественников чувства принадлежности к формирующейся



**Основные каналы информационного воздействия на избирателей Татарстана ( в % от числа опрошенных)**

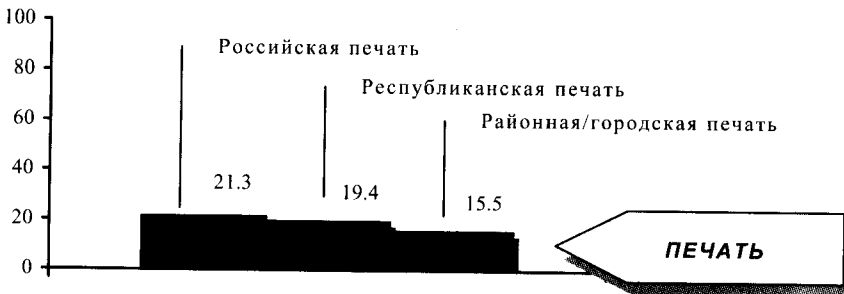
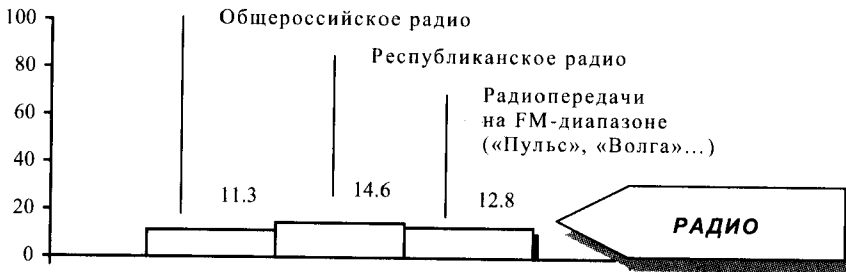
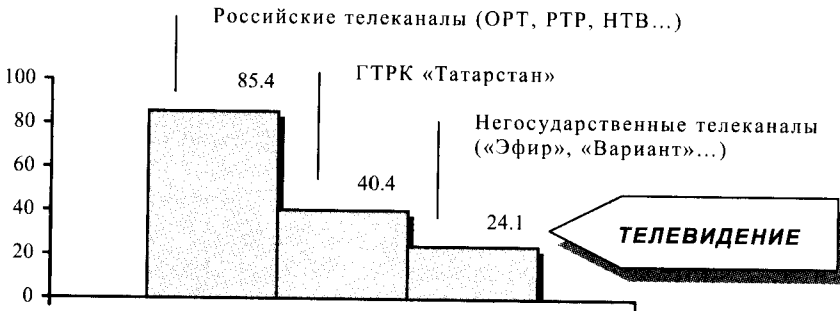


Таблица 1

**КАК ВЫ В ЦЕЛОМ ОЦЕНИВАЕТЕ  
ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКУЮ  
СИТУАЦИЮ...**

**... В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ?**

	В целом	Казань	Города	Село
Благополучная и Спокойная	2.1	—	2.9	0.6
<b>Напряженная</b>	<b>58.1</b>	<b>57.6</b>	<b>55.2</b>	<b>61.5</b>
<i>Критическая, взрывоопасная</i>	35.2	38.9	38.4	28.9
Затрудняюсь ответить	4.5	3.1	3.6	6.7

**... В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН?**

	В целом	Казань	Города	Село
Благополучная и Спокойная	52.6	42.4	51.2	62.5
<i>Напряженная</i>	33.2	43.5	32.4	25.0
Критическая, взрывоопасная	4.3	4.5	5.9	2.5
Затрудняюсь ответить	10.0	9.6	10.5	9.9

*социально-политической общности: государственно организованному народу — татарстанцам.*

*Здесь же особо следует отметить, что безусловно мощным фактором, стабилизирующим состояние общественно-политической ситуации в республике, выступает высокий авторитет Президента Республики Татарстан М. Шаймиева, и, соответ-*

**Динамика оценок состояния общественно-политической ситуации в Российской Федерации и Республике Татарстан**  
(в % от числа опрошенных)

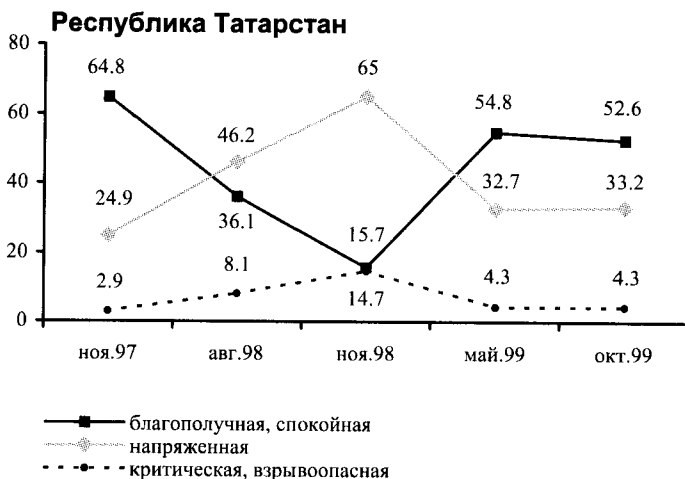
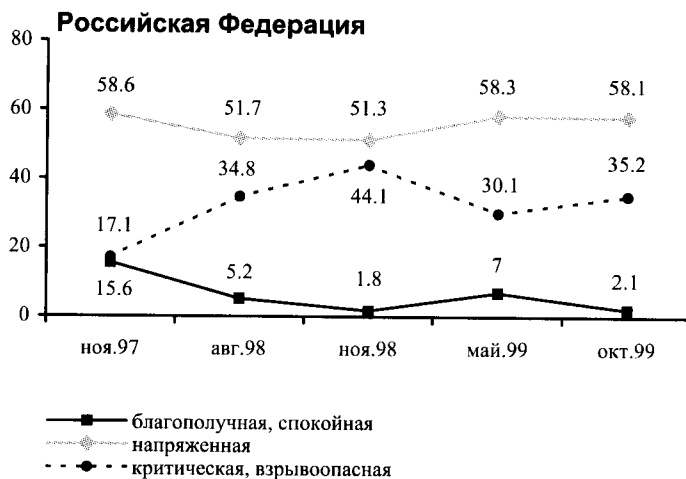


Таблица 2

**РЕЙТИНГ ДОВЕРИЯ ПРЕЗИДЕНТА РТ  
М. ШАЙМИЕВА (октябрь, 1999 г.)**

	В целом	Казань	Города	Село
Доверяю и Скорее доверяю, чем нет	79.7	77.0	80.4	81.3
Скорее не доверяю и Не доверяю	12.3	17.7	11.7	8.6
Не знаю его, поэтому не могу ответить определенно	7.9	5.4	8.0	10.1

ственно, высокий рейтинг доверия татарстанцев к нему (См.: табл. 2, данные в процентах).

Сформировавшийся за последнее десятилетие образ М. Шаймиева как общенационального лидера имеет прочные и устойчивые позиции в массовом сознании большинства социальных групп. Так, «рейтинг доверия» — сумма оценок по параметру «Доверяю» и «Скорее доверяю, чем нет» — составил в профессиональных группах в октябре 1999 года:

- 90.8% — у гуманитарной интеллигенции,
- 81.7% — учащихся,
- 80.4% — служащих,
- 79.0% — безработных,
- 78.9% — пенсионеров,
- 76.4% — крестьян,
- 77.5% — рабочих,
- 75.8% — у технической интеллигенции,
- 72.8% — у предпринимателей;

... в национальных группах избирателей:

- 80.2% — у татар,
- 78.8% — у русских,
- 78.8% — у других национальностей.

С учетом сказанного, следует подчеркнуть, что специфика развертывания политического и, в частности, электорального процесса в Татарстане в значительной мере связана с именем Президента республики М. Шаймиева. Причем **«фактор Шаймиева»** оказывает существенное воздействие на политические переменные республики двоякого рода.

С одной стороны, именно Президент РТ известен, как один из самых авторитетных отцов-основателей теории и практики суверенитета, многих реформаторских начинаний в республике, инициаторов создания блока «Вся Россия». Поэтому его имидж опытного политика общероссийского и международного уровня уже самим фактом своего существования стабилизирует ситуацию, создает у людей ощущение основательности и надежности. С другой, — личное отношение М. Шаймиева к тем или иным фактам и событиям политической жизни и России, и Татарстана также способно оказать влияние на позиции многих политиков и избирателей. Причем не только внутри республики, но и далеко за ее пределами.

Поэтому отнюдь не случайно на один из традиционных вопросов исследования, моделирующих поведенческие установки избирателей, — «За какой из условных политических блоков Вы голосовали бы на ближайших выборах», — значительная часть респондентов высказывается вполне однозначно:

55% заявили, что в случае своего участия в голосовании «будут голосовать за политический блок Президента РТ» (в Казани — 40%, городах республики — 52%, на селе — 68%);

10% — за коммунистический блок;

9% — за независимых кандидатов;

4% — за федералистские партии и движения;

2% — за татарские национальные движения.

В социальных группах поддержка политического блока Президента РТ характеризуется следующими показателями (среди тех, кто решил участвовать в выборах): управленцы всех уровней — 82%, непроизводственная интеллигенция — 73%, служащие — 70%, учащиеся — 63%, крестьяне — 60%, предприниматели — 54%, рабочие — 50%, пенсионеры — 47%, инженерно-техническая интеллигенция — 43%.

*Таким образом, результаты исследования дают основание утверждать, что имидж Президента РТ М. Шаймиева в оценках практически всех социальных групп (независимо от национальной принадлежности их состава) обладает высокой степенью устойчивости и положительно воспринимается ими. Все это самым непосредственным образом влияет на управляемость общественно-политической ситуацией в Республике Татарстан.*

---

Анализ основных тенденций в развитии российского общества как целостности вызывает ощущение, что его нынешний этап — это не столько реальные шаги к преодолению затяжного системного кризиса, который вызревал в течение многих лет, сколько его продолжение. Об этом, в частности, свидетельствуют характер и контуры той социальной модели, которая постепенно утверждается в России. Ни в теории, ни на практике до сих пор не решен вопрос о направлениях социального прогресса. Нет четких представлений о способах возобновления экономического роста на основе эффективного использования общественных ресурсов, о модернизации структуры экономики, о стимулировании инновационных процессов. По существу, эта модель слишком далека от интересов реального производителя.

Конечно, эта модель не исключает возобновления экономического роста, но она накладывает на него существенные ограничения, предполагает стагнацию в качественном отношении, консервирует низкий по критериям развитых стран уровень и качество жизни людей. Российская экономика продолжает находиться в состоянии глубокой депрессии. И хотя сейчас начинают просматриваться тенденции некоторой экономической стабилизации (девальвация рубля обеспечила снижение спроса на импорт, отечественные производители получили возможность расширить производство товаров), негативные факторы в экономике продолжают действовать: сохраняется высокий уровень неплатежей, несбалансированность бюджета, распыление и без того ограниченных ресурсов, нехватка средств для внедрения аван-

гардных технологий, подорвано доверие международных финансовых организаций, многих зарубежных партнеров. Небывалых масштабов достигло обнищание людей, обострение социальных противоречий. Резко упал уровень жизни практически всех социальных групп, сократился их платежеспособный спрос. За чертой бедности оказался каждый третий россиянин. Появилась категория «новых» бедных, — учителя, врачи, рабочие высшей квалификации, — чей образовательный и социальный статус всегда обеспечивал стабильность их уровня жизни. Все более дают о себе знать проблемы обеспечения занятости.

Идеология и практика реформ приобрели социально искаженный характер. Никакими, даже самыми казалось бы внешне убедительными доводами нельзя объяснить, почему все это происходит с поколениями людей, которые еще совсем недавно имели реальный доступ к основным материальным и социальным благам современной цивилизации, в том числе — к гарантиям трудоустройства и своевременной оплаты труда, бесплатного образования и медицинского обслуживания, гарантиям личной безопасности и достойного социального обеспечения в старости.

Не случайно, по данным социологического исследования, проведенного в Татарстане в ноябре 1999 года, в числе важнейших социальных проблем, за решение которых необходимо взяться в первую очередь, респонденты назвали следующие: улучшение жизненного уровня, материального положения людей (75.3%); усиление борьбы с преступностью и коррупцией (47.4%); обеспечение в стране твердой власти и законности (41.3%); защита малоимущих слоев населения (33.8%); сокращение и ликвидация безработицы (33.4%) и обеспечение социальной справедливости (25.8%).

Вполне очевидно (представленный иерархический ряд наглядно об этом свидетельствует), что демократические перемены, проводимые реформы в целом будут положительно восприниматься людьми только в том случае, если они начнут оказывать позитивное влияние на социальное самочувствие граждан, условия их жизни, характер профессиональной деятельности, размеры и своевременность оплаты труда. Людям нужны надежные гарантии их достойного, человеческого су-

ществования и уверенность в завтрашнем дне. Пока же в обществе нарастают настроения пессимизма и растерянности, неверия в какие-либо положительные сдвиги и перемены, углубляется отчуждение людей от власти. Все это — суровая российская действительность, представляющая реальную опасность для существования Российского государства, для судьбы практически каждого его гражданина.

Опыт начатых преобразований ставит в качестве категорического императива задачу объединения всех здоровых сил общества, партий, движений, общественных организаций, ориентированных в своей практической деятельности на идеалы демократии и рыночной экономики, интересы человека и гражданина как высшей социальной ценности. К сожалению, на сегодняшний день большинство общественных движений и политических партий демократической направленности разобщено, причем, как на федеральном, так и на республиканском уровнях. Указанные обстоятельства и предопределили появление в Татарстане в июле 1999 года нового общественно-политического движения демократической, центристской ориентации «Татарстан — новый век» (ТНВ).

## **Первые шаги ТНВ**

Инициатива создания нового республиканского общественно-политического движения исходила от ряда объединений и представителей общественности Татарстана, обеспокоенных настоящим и будущим демократических преобразований в республике.

В заявлении, принятом инициативной группой, подчеркивалось: «На пороге III тысячелетия Россия столкнулась с проблемой государственного устройства, реформирования экономики, формирования гражданского общества. Непоследовательность политики центра привела к экономическому кризису, переросшему в политический, и сегодня стоит вопрос о судьбе Российского государства.



Для Республики Татарстан уходящий век был периодом борьбы за возрождение собственной государственности, самостоятельности в решении социально-экономических и этнокультурных проблем. Трудности реформ, затянувшийся кризис 90-х годов, его обострение в августе 1998 г. показали уязвимость республики. Пришло время задуматься над тем, какими станут ориентиры развития Татарстана в новом столетии. Мы твердо убеждены, что никакие политические партии и движения федерального уровня не могут решать за нас проблемы республики».

В числе инициаторов создания движения «Татарстан — новый век» выступили: Ассоциация промышленных предприятий Республики Татарстан, «Союз женщин-предпринимателей Татарстана», Объединение военнослужащих РТ «Защита», Союз театральных деятелей РТ, Ассоциация татарстанских женщин «Ак калфак», а также татарстанские региональные отделения общероссийских общественно-политических движений: «Регионы России», «За равноправие и справедливость», «Наш дом — Россия» — «Туган илем Татарстан», «Союз народов России», «Инженерный прогресс России».

---

**Из Заявления представителей  
общественно-политических  
объединений и общественности  
Республики Татарстан о создании  
Общественно-политического движения  
«Татарстан — новый век» (ТНВ)**

*«Новое движение будет стремиться:*

*во-первых, к строительству новой системы федеративных отношений, основанной на договорно-конституционных принципах. Сила российского государства заложена в свободном развитии его регионов, их тесном сотрудничестве.*

*Для нас это означает: «Сильный, благополучный Татарстан — сильная Россия». Республика должна и дальше быть инициатором межрегиональной интеграции;*

**во-вторых, к реализации татарстанской экономической модели, основанной на сочетании рыночных преобразований и эффективной государственной социальной политики.**

*Возрождение национальной экономики на основе ее включения в мировое сообщество, поддержка агропромышленного комплекса, малого и среднего бизнеса, прогрессивное развитие нефтедобывающей и химической промышленности, рост конкурентоспособности предприятий машиностроения, занятость и адресная социальная защита пенсионеров и малоимущих групп населения — вот основные принципы нашей экономической политики. Особого внимания заслуживает проблема экономической и экологической безопасности республики;*

**в-третьих, к дальнейшей демократизации политической жизни татарстанского общества.** Для этого необходимы укрепление представительных органов власти и законности, развитие многопартийности и местного самоуправления, всестороннее взаимодействие со средствами массовой информации;

**в-четвертых, к сохранению и приумножению богатейшего духовного потенциала республики.** Развитие и укрепление системы образования, науки и здравоохранения, культуры народов Татарстана станут надежной гарантией сохранения социальной стабильности, межнационального и межконфессионального согласия, дальнейшего развития гражданского общества. Для реализации этих основных задач ТНВ будет активно участвовать в общественно-политической жизни Российской Федерации.

*Мы будем способствовать формированию в российском парламенте влиятельной фракции, отстаивающей принципы демократического федерализма, защищающей интересы Татарстана и всех народов России.*

*Мы будем участвовать в выборах в Государственный Совет Республики Татарстан, местные представительные органы власти.*

*Наша цель — это повседневная работа с людьми, забота о подрастающем поколении, привлечение на свою сторону максимально широкого спектра общественных сил, консолидация татарстанского общества.*

*Общественно-политическое движение «Татарстан — новый век», открытое для всех своих сторонников, ставит своей задачей консолидацию здоровых сил общества, признающих необходимость прогрессивного развития социально-экономических реформ, развития демократии на основе многопартийности и сохранения главного достояния народов Татарстана: межэтнического согласия, социальной, политической стабильности и экономического динамизма в новом веке.*

---

С поддержкой принятого Заявления и желанием реально участвовать в деятельности «ТНВ» на его первом (учредительном) съезде выступили: Татарстанские региональные отделения общероссийских организаций — «Отечество», «Голос России» и «Реформы — новый курс», партия Татарстана «Единство и прогресс», Комитет по защите прав человека, Общество инвалидов, Совет молодежных организаций, «Аграрное молодежное объединение» и Лига студентов, о чем ими были приняты соответствующие официальные решения.

В работе этого съезда приняли участие также представители ряда общественных объединений и организаций, действующих в республике. В их числе: Всемирный конгресс татар, «Женщины Татарстана», Совет ветеранов войны и труда, «Герои Татарстана», Союз воинов - афганцев, Совет ветеранов войны в Афганистане, Совет инвалидов войны в Афганистане, Общество офицеров запаса «Долг», общероссийское движение «Развитие предпринимательства».

Таким образом, начиная с момента своего создания, общественно-политическое движение «Татарстан — новый век» выступило как широкая коалиция центристских демократических сил, как прообраз действительно массовой общественно-политической организации. Позднее в его ряды пришли авторитетные политики, врачи, ученые, военные, представители трудовых коллективов, предприниматели, деятели культуры и искусства. В работу ТНВ в качестве участников Движения включились: Республиканская партия Татарстана; общественно-поли-

тические организации «За возрождение Татарстана», «За законность, правопорядок и справедливость», «Развитие предпринимательства»; Союз журналистов РТ; Совет молодежных организаций и Аграрное молодежное объединение РТ; общественные организации — Комитет по защите прав человека, Общество защиты прав налогоплательщиков, Фонд по защите прав вкладчиков и акционеров. Столь широкая коалиция демократических объединений и организаций Татарстана стала возможной благодаря изначальной ориентации Движения ТНВ на центристскую, а если точнее, — право-центристскую идейную основу. И для этого имелись все объективные основания.

В самом деле, еще несколько лет назад считалось, что одной из главных задач реформ является «деидеологизация» общества. В массовом сознании и на уровне политических элит господствовало представление, что пустоту, образовавшуюся в сознании людей после отказа от марксистской идеологии, автоматически заполнит «рынок» с его либеральными ценностями. Однако, как показала практика, этого не произошло или получилось в извращенном виде. Либеральные ценности в «чистом виде» оказались явно не востребованы. Поэтому сегодня вместо идеологии «развитого социализма» в умах людей существует конгломерат идей, которые подчас весьма разнородны. С другой стороны, оказалось, что для появления новой идеологии одного «рынка», без соответствующих ограничителей, противовесов и сдержек, явно недостаточно.

Общество разрушило одну государственную идеологию и не приобрело другой. В отсутствии же общенациональной идеологии объективно возникают самые серьезные проблемы и с победой на выборах, и с политологическим обеспечением дальнейших программ социального развития. Без общенациональной идеологии, совместимой с общественной психологией, историческим опытом и устремлениями людей, в социуме не может быть сконструирована и жизнеспособная экономика, основанная на тесном взаимодействии со всеми структурными элементами политической системы. Не может быть полностью востребован и использован тот огромный человеческий потенциал, без вовлечения которого в общественную жизнь государ-

ство не имеет серьезных перспектив на развитие. Что же касается российского общества, то, как ни парадоксально это звучит, в настоящее время на политической карте мира это, пожалуй, единственное идеологическое «белое пятно», представляющее собой объект жесткой экспансии извне и по той же причине подверженное процессу саморазложения и распада, в том числе и как геополитическая целостность.

Конечно, в сложившейся ситуации дело не только и даже не столько в идеологии. Однако именно на идеологию сейчас ложится особая нагрузка, а если конкретно — ответственность за выживание государства и общества. Без идеологии, точнее, без идеологического вектора, целеполагания (а это сегодня, к сожалению, проблема многих, даже ведущих, партий, блоков и движений, участвующих в политическом процессе как на уровне Федерации, так и регионов России) еще можно выиграть выборы, если рационально использовать соответствующие организационные и административные ресурсы, избирательные и пропагандистские технологии. Но продвигаться дальше, преодолевать различные проявления системного кризиса, тем более переходить к стабильному развитию страны, восстанавливать ее духовный, социально-политический, экономический потенциал и иммунитет, ее роль на международной арене без идеологического (идейного, мировоззренческого) обеспечения невозможно.

И не следует утешать себя тем, что в России сегодня в условиях демократического развития имеет место конкуренция идеологий, в результате которой якобы и выявится идеология-победитель. На первый взгляд это действительно так. Однако эта стадия непомерно затянулась и рядовым избирателям чаще всего предлагается выбирать из двух идеологических крайностей: достаточно оформленных, по-своему цельных и оттого привлекательных левых, и правых. Причем ни те, ни другие в нынешних реалиях не работают на созидание и не предлагают рациональной программы действий.

В центре же политического и идеологического спектра пока наблюдается провал. Между тем общенациональная идеология, если она претендует на будущее, может быть только центристской идеологией. Причем ориентация на политический и

идеологический центр вовсе не означает, что ее носителем окажется только одна конкретная партия, движение или блок. Идеологический центризм способен иметь свои оттенки, «уклоны», вбирать в себя позитив слева и справа. Но это должен быть именно центризм как идеология (а не равноудаленность от крайностей), способная получить критическую массу поддержки избирателей в различных общественных слоях.

Центризм должен учитывать как «общие места» мирового опыта, так и особенности российского и татарстанского развития, менталитета, предыдущего хода истории. Прежде всего он должен иметь социальную, «государственническую» составляющую. Закон и порядок — необходимые условия эффективных реформ. Важная составляющая центризма — опора на мораль и нравственность, на проверенные временем «консервативные» ценности. При этом необходим синтез индивидуальных и коллективных интересов. Центризм — это не подавление, а поощрение инициативы и предприимчивости, выработка рационального экономического поведения с соответствующими экономическими стимулами и проведением соответствующей хозяйственной политики, обеспечением оптимального функционирования рыночного механизма.

Из этих установок и исходили представители политических организаций и движений Татарстана, когда на своем учредительном съезде в июле 1999 года заявили о создании центристского, демократического общественно-политического движения «Татарстан — новый век».

Особый акцент был сделан на том, что ТНВ будет твердо отстаивать принципы постепенного, эволюционного обновления общества на основе стратегии реформ, отвечающей историческим и социальным интересам народов республики. Исходя из этого и были сформулированы важнейшие направления деятельности Движения, которые были закреплены в резолюции, принятой съездом.

Речь, в частности, шла о необходимости ускоренного проведения структурных преобразований в экономике, в том числе — о создании новых рыночных институтов, упрощении процедуры банкротства, избавлении от неэффективных или

недобросовестных собственников; формировании налоговой системы, нацеленной на оживление экономики и, прежде всего, промышленного и сельскохозяйственного производства. Эта система должна быть реалистичной с точки зрения товаропроизводителя и собираемости налогов, должна способствовать созданию предсказуемой социальной ситуации, стимулировать инвестиции в реальный сектор экономики.

Движение ТНВ выступает за проведение жесткой политики по усилению контроля за расходованием бюджетных средств, оптимизацию государственных расходов и введение персональной ответственности должностных лиц за их нарушение; повышение всемерной ответственности государства за положение дел в социальной сфере, оказание поддержки тем, кто реально нуждается в ней, и, в первую очередь, — пенсионерам, инвалидам, детям, оставшимся без родительской опеки. Речь также идет об обеспечении необходимого уровня развития отраслей социальной сферы, связанных с воспроизводством «человеческого капитала», на основе проведения политики социального партнерства и ответственности.

Сейчас, когда у многих людей утеряны социальные и личные идеалы, когда разрушаются традиционные моральные нормы, власть любого уровня должна строго выполнять свой долг перед людьми, — создавать условия, чтобы в срок выплачивалась зарплата, выдавались пенсии, пособия малоимущим гражданам и их семьям. В понимании ТНВ суть реформ в том и состоит, чтобы, перестраивая (отсекая все нежизнеспособное), трансформировать административную экономику, созданную предыдущими поколениями, в рыночные условия. Это непростой и длительный путь. Поэтому реформы не могут быть безболезненными и быстрыми. Важнейшая задача — пройти его с наименьшими потерями. И здесь неоправданна спешка, которая может закончиться социальной катастрофой, но не может быть и оттягивания реформ под разными предлогами целесообразности.

Реально следует осознавать, что реформы не могут сопровождаться немедленным повышением уровня жизни народа. И общество должно быть к этому готово. Движение «Татарстан — новый век» не может сеять иллюзии, как это делают некоторые

радикальные организации и партии, обещающие, при условии их прихода к власти, быстро обеспечить лучшую жизнь для всех и сразу. Это заведомый обман и абсолютно не реально. Никто не сможет выполнить подобных обещаний. Поэтому задача ТНВ — отстаивать позицию, что создание правового государства, структурные преобразования экономики, адаптация ее к рыночным условиям, в которых живет весь мир, — крайне непростой, но вполне реальный путь. Однако пройти его можно, лишь объединив созидательную энергию тех, кто идеалы прогресса связывает с ценностями рыночной демократии.

Вот почему так важно вернуть изначальный смысл понятиям «рынок» и «демократия». В последние годы их все чаще употребляют в нарицательном значении. Тем не менее свободный рынок и демократия, — признанные ценности цивилизованного мира. Только надо иметь в виду, что эти эффективные институты требуют весьма умелого отношения к себе.

Движение будет последовательно отстаивать принцип профессионализма и социальной ответственности в государственном управлении. В республике достаточно знающих и опытных руководителей, людей, способных неординарно мыслить, выдвигать новые инициативы и реализовывать их. Задача ТНВ в том и состоит, чтобы потенциал этих людей в максимальной степени был востребован во всех звеньях управленческой системы Татарстана.

Важнейшее направление экономической стратегии — развитие малого и среднего предпринимательства, которое сегодня фактически поставлено на грань выживания. Опыт многих регионов свидетельствует, что этот сектор экономики, — в лице уже сложившегося социального слоя, — приносит огромную пользу людям и обществу. Он создает новые рабочие места, формирует устойчивые налоговые поступления в бюджеты всех уровней и, в конечном счете, — является основой социальной стабильности. Но без надежных гарантий со стороны государства малый и средний бизнес развиваться не будут. Речь идет об обеспечении такого базового условия существования современной цивилизации, как неприкосновенность всех видов собственности, и, в первую очередь, частной. Без этого не будет ни правового государства, ни демократического обеспечения прав и свобод человека.









# ПРЕСС-ЦЕНТР

Союза  
журналистов России,  
Международного пресс-клуба  
и Центрального дома  
журналиста

















































Любой предприниматель, владелец земли, средств производства или финансовых ресурсов должен быть уверен, что он имеет надежную правовую защиту от произвола чиновников и экономических неурядиц. Законы должны быть стабильны, правила игры — прозрачны и постоянны, банковская система — устойчива, а власть обязана защищать собственника и не пугать его непредсказуемостью своих решений. Из этих важнейших постулатов рыночного хозяйства ТНВ и намерено исходить в своей политической работе.

Гарантировать эти и многие другие условия цивилизованного развития рынка может только сильное социальное государство. Тогда — наряду с иностранными — в экономике обязательно появятся и отечественные инвесторы, без которых не может идти и речи об интеграции Татарстана в мировую экономику. Поэтому, каковы бы ни были трудности текущего момента, государство обязано обеспечивать инвестиционную активность. Здесь непочтатый край работы как для законодательной, так и исполнительной власти, но другого пути нет.

Здесь же следует подчеркнуть, что восстановление государственного регулирования экономическими процессами требует не только эффективного управления государственной собственностью, но и введения жесткого законодательного контроля за соблюдением общественных интересов при управлении частной собственностью. В этом смысле существенно должна возрасти роль законодательного органа республики — Государственного Совета. Подлинно демократические государства тем и сильны, что сильная законодательная власть выступает надежным гарантом стабильности общества.

Дальнейшее развитие Татарстана немислимо без укрепления его богатейшего интеллектуального и духовного потенциала, без всемерной поддержки огромного инженерно-технического корпуса, деятелей образования и науки, здравоохранения и культуры. Эти социальные группы, профессионально связанные с инфраструктурой социально-экономического и духовного роста общества, оказались сегодня на обочине жизни. Сказались их идейная разобщенность, политическая неорганизованность и неготовность к борьбе за свои интересы.

ТНВ должно взять на себя обязательство представлять и отстаивать интересы этих социальных групп на всех уровнях властной пирамиды. Без духовного возрождения государства бессмысленно говорить о реформах в экономике, скорейшем разрешении социальных и политических проблем. Как бы сейчас ни было трудно, — сфера духовного производства не должна финансироваться по остаточному принципу. В условиях всеобщей нехватки бюджетных средств необходимо изыскивать другие пути, привлекать возможности негосударственных структур и частных лиц.

Духовная жизнь республики неразрывно связана с состоянием дел в сфере межнациональных отношений. Последовательное утверждение атмосферы взаимного уважения, согласия и доверия между представителями разных национальностей, сохранение и преумножение вековых традиций, богатого духовного наследия народов являются стержневым направлением при определении политической стратегии и тактики Движения ТНВ.

В резолюции первого съезда ТНВ было подчеркнуто, что участники Движения будут последовательно отстаивать национальные интересы татарского и русского народов, всех этнических общностей, проживающих на древней земле Татарстана. Цель ТНВ, — чтобы каждый гражданин республики имел реальные равные возможности для своего полноценного существования и развития как представителя своей нации.

Однако все стратегические и тактические установки новой общественно-политической организации могут оказаться пустой декларацией, если они не будут созвучны потребностям и интересам молодежи республики — самой мобильной и энергичной части населения. Сегодня молодежь оказалась перед трудным выбором: как строить свою жизнь, в чем ее смысл, какими должны быть высокие ценности гражданственности в быстро меняющемся мире. ТНВ будет выступать за восстановление системы патриотического и нравственного воспитания молодежи, за проведение последовательной государственной политики в сфере ее профессиональной подготовки, развития физической культуры и спорта. Для молодежи это принципиально важно.

В принятом Заявлении о создании ТНВ особое внимание было обращено на необходимость дальнейшей демократизации

политической жизни республики. Приверженность демократическим институтам и процедурам, строгое следование Конституции республики, соблюдение законов и социальных норм, прежде всего самим государством и его структурами, — сейчас это единственный способ последовательного обеспечения легитимности власти. Реализация этой задачи требует укрепления представительных органов власти и законности, развития местного самоуправления и многопартийности, повышения роли средств массовой информации в формировании гражданского общества.

Движение «Татарстан — новый век» стоит на позиции сохранения такого важнейшего завоевания демократии в России, как свобода слова и гласность, независимость прессы, выступает за создание экономических и правовых гарантий для ответственного выполнения журналистами их профессиональных обязанностей. В то же время нельзя быть сторонним наблюдателем, когда свобода слова обращается в свою противоположность; когда средства массовой информации начинают служить инструментом нечистоплотной политической борьбы, механизмами распространения дезинформации и слухов.

Идеи свободы, патриотизма, гражданской ответственности — главные принципы политической платформы ТНВ. Для участников Движения патриотизм — это отстаивание интересов отечественного производителя, сохранение и приумножение научно-технического и культурного потенциала республики, достойная жизнь ее граждан. Не может быть сильного государства, в котором нужда и бедность стали обыденными явлениями существования его народа.

Непреходящая ценность республики — это ее «человеческий капитал». Поэтому ТНВ в качестве одной из своих программных целей выдвигает задачу дать импульс этому человеческому потенциалу, активизировать его, пробудить созидательную энергию, которая должна стать мощным двигателем исторического прорыва в новое тысячелетие. Каждый из его участников хотел бы видеть Республику Татарстан крепким и процветающим государством. В этом смысле единство гражданского общества, политическая и экономическая стабильность государства — прочная основа поступательного продвижения к этой цели.

**Из социологического архива**

*Стратегические задачи и установки Движения «Татарстан — новый век» нашли широкий резонанс и отклик среди общественности и граждан республики. Сам факт появления на политической сцене Татарстана нового демократического, центристского объединения был воспринят общественным мнением достаточно позитивно, о чем свидетельствуют и результаты социологического исследования.*

*Уже через несколько месяцев после проведения съезда около 46% опрошенных респондентов в целом по РТ знали о появлении в республике нового общественно-политического движения. Уровень информированности татарстанцев об этом событии в городах и районах республики характеризуют следующие цифры (См.: табл. 3, данные в процентах, от числа опрошенных в регионах РТ).*

*Благодаря активности Движения ТНВ, его предметной работе с людьми к позитивным результатам его деятельности можно отнести относительно значимый уровень поддержки со стороны избирателей республики:*

**36% избирателей Татарстана поддержали решение об участии Движения «Татарстан — новый век» в избирательной кампании по выборам в Государственную Думу РФ и Государственный Совет РТ.**

Таблица 3

**ИНФОРМИРОВАННОСТЬ О СОЗДАНИИ ТНВ  
(октябрь, 1999 г.)**

	Казань	Города	Село
Да, знаю о создании ТНВ	34.8	51.9	50.5
Возможно, что-то слышал об этом	33.7	15.3	22.8
Нет, не знаю	31.5	32.8	26.7

Около **трети избирателей** в той или иной степени **информированы о целях и задачах Движения**. Причем наиболее высокий уровень информированности в городах республики — 37%, наиболее низкий — в Казани (6%) и на селе (12%).

Из числа тех, кто однозначно решил участвовать в голосовании 19 декабря 1999 г., 19% опрошенных называли себя сторонником Движения «Татарстан — новый век». На момент проведения исследования это был самый высокий рейтинг поддержки среди сторонников партий и организаций, действующих в республике. (См.: табл. 4, данные в процентах.)

Это то, что касается положительного актива, который накопило Движение ТНВ за относительно небольшой срок своего существования. Однако проведенный опрос выявил также ряд проблемных требований, которые Движение должно учитывать, ставя перед собой цель перерастаи со временем в действительно массовую, демократическую, центристскую организацию. Речь, в первую очередь, идет о следующем.

**Расширение социальной базы ТНВ.** По состоянию на октябрь 1999 года в числе однозначных сторонников Движения называли себя 41% управленцев разного уровня, 28% крестьян, 24% представителей непромышленной интеллигенции, 21% служащих, до 17% пенсионеров и безработных, от 10 до 13% рабочих, предпринимателей, инженерно-технических работников и учащихся избирательного возраста. Таким образом, социальная база Движения достаточно обширна по своему охвату, но не по степени влияния в конкретных социальных группах. Поэтому сейчас важная задача — это ее укрепление и углубление. Но успешно решить ее можно лишь в единстве со следующей составляющей...

**Повышение уровня информированности о деятельности, целях и задачах ТНВ.** В ходе проведения социологического исследования было выявлено, что 31% опрошенных «не владеет никакой информацией о Движении ТНВ». Причем в Казани уровень «неинформированности» составляет 40%, на селе — 37%, в городах республики — 17%.

Вполне очевидно, что, не решив вопроса о повышении уровня информированности людей, нельзя всерьез ставить проблему расширения социальной базы Движения. А это, в свою



*очередь, в качестве первоочередной выдвигает следующую задачу...*

**Активизация работы отделений ТНВ в городах и районах республики.** А на то, что данная проблема встала перед Движением во всей своей полноте и определенности, указывают следующие распределения ответов:

- 74% казанцев не смогли ответить на вопрос о том, создано ли отделение ТНВ в столице нашей республики;
- 67% жителей села не знают, есть ли отделения ТНВ в их районе;
- 53% респондентов в городах РТ также не смогли ответить на этот вопрос.

*Конечно, многие отделения в городах и районах РТ как раз и создавались в период проведения исследования. Не везде и не вполне они еще сумели заявить о себе и начать пропагандистскую работу. Тем не менее приведенные данные не должны восприниматься облегченно. Хрестоматийным стало выражение, что любая политическая организация сильна и жизнеспособна своими низовыми структурами.*

*Поэтому если в городах и районах республики инициативно будут работать отделения ТНВ, то и Движение в целом будет восприниматься татарстанцами как нужный и необходимый компонент возникающей демократической политической системы. А для этого, в свою очередь, следует четко представлять, какие программные цели Движения будут иметь поддержку у людей, а какие — нет; что волнует избирателей; каково их отношение к политике реформ и демократическим переменам. Иначе говоря, помимо сказанного выше, необходимо знать...*

**Что поддерживает и чего хочет народ?..** Классики марксизма в свое время говорили, что идеи только тогда становятся материальной силой, когда они овладевают массами. Применительно к текущему моменту можно сказать, что одна из важнейших задач Движения «Татарстан — новый век» — это адекватно реагировать на нужды и потребности людей, находить доступную для понимания каждым формулу, в которую облакаются его программные цели и задачи.

Таблица 4  
**«СТОРОННИКОМ КАКИХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И  
 ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ ВЫ СЕБЯ СЧИТАЕТЕ?»**

Варианты ответов	Варианты ответов					
	авг. 91	сен. 93	нояб. 94	нояб. 97	нояб. 98	окт. 99
Партия Татарстана «Единство и прогресс»	—	—	5.9	8.6	4.5	3.3
ЛДПР	—	—	—	1.1	1.5	1.7
Движение «Яблоко»	—	—	—	3.6	5.8	6.1
Движение «Татарстан - новый век»	—	—	—	—	—	16.5
«Демократический выбор России»	—	—	—	1.9	1.1	1.1
Организация «Честь и Родина»	—	—	—	4.9	5.5	3.3
Многонациональное движение Татарстана «Согласие»	—	5.8	0.8	1.1	2.1	1.7
Милли меджлис	—	1.0	1.4	0.2	0.3	0.4
Организации коммунистической и социалистической ориентации	27.0	8.3	9.8	8.0	14.6	9.8
Республиканская партия Татарстана	—	0.9	0.6	0.8	0.9	0.5
Татарская партия национальной независимости «Йгтифак»	2.5	0.9	2.4	0.7	0.5	0.8
Татарский общественный центр (ТОЦ)	6.0	2.5	0.9	0.6	1.7	0.4
Не симпатизирую ни одной из них или затруднились ответить	46.9	70.5	69.0	67.9	61.0	53.2
						43.8

По данным исследования:

- 53% участников социологического опроса **в целом «поддерживают социально-экономическую политику, проводимую в Татарстане в последние годы».**
- Среди тех, кто в целом **не поддерживает** эту политику от 29 до 31% пенсионеров, представителей технической интеллигенции и предпринимателей; 25 – 27% служащих и крестьян; 20–22% рабочих и безработных; 17–19% представителей непромышленной интеллигенции, работников разных сфер управления и учащихся.

На фоне продолжающегося экономического кризиса, снижения уровня жизни населения усиливаются тенденции идейно-политической дифференциации в социальных группах. Раскол общества, обозначившийся со вступлением в рыночные отношения, не ослабевает.

41% опрошенных выступает за прекращение реформ и «возврат к той модели социализма, которая была 10 лет назад», и столько же (41%) в целом считают, что реформы прекращать нельзя.

- За прекращение реформ выступают — пенсионеры (58%), крестьяне (46%), рабочие (38%), аппарат управления (33%), непромышленная интеллигенция (31%), служащие, (30%) инженерно-технические работники и безработные (по 28%), предприниматели (27%), учащиеся (13%).
- За их продолжение — учащиеся (73%), предприниматели (64%), инженерно-технические работники (57%), аппарат управления (56%), непромышленная интеллигенция (53%), служащие (45%), рабочие (40%), безработные (39%), крестьяне (34%).

Как видно из представленного динамического ряда сторонники и противники реформ есть в любой социальной группе. В любом срезе общества есть те, кто адаптировался к происходящим переменам, и те, кто еще (или уже) сделать этого не смог. Кроме того, весьма симптоматично, что с более радикальных (рыночных) позиций выступают сегодня казанцы, а с консервативно-охранительных — жители городов в республике и сельчане. (См.: табл.5, данные в процентах.)

Таблица 5

**«ПРОВЕДЕНИЕ РЕФОРМ СЛЕДУЕТ ПРЕКРАТИТЬ И ВЕРНУТЬСЯ К МОДЕЛИ СОЦИАЛИЗМА, КОТОРАЯ БЫЛА В СССР 10 ЛЕТ НАЗАД».**

	Казань	Города	Село
Да, реформы надо прекратить и скорее да, чем нет	25.9	42.0	51.7
<b>Скорее нет, чем да и Нет, реформы прекращать нельзя</b>	<b>57.9</b>	<b>41.2</b>	<b>26.6</b>
Затрудняюсь ответить	16.2	16.8	21.8

*Во многом схожая ситуация сложилась в общественном мнении и в отношении проблемной альтернативы: «Демократия» или «Жесткий режим правления».*

- 34% — считают, что «стране нужен жесткий режим, а демократия сейчас не нужна»;
- 28% — убеждены что «диктатура повториться не должна, надо развивать демократию»;
- 26% — занимают промежуточную между этими полярными суждениями позицию;
- 12% — вообще затруднились с выбором ответа.

*Создается впечатление, что оценочное мнение по указанной проблеме вообще еще не сложилось. Но это не совсем так. В распределении ответов по данному вопросу мы наблюдаем типичное смещение акцентов и подмену тезиса. Дело в том, что «диктатура действительно не должна повториться» и «альтернативы демократии для нашего общества тоже нет». Но столь же неверно отождествлять «невыполнение законов и демократию», или «порядок и ответственность в обществе с жестким режимом правления или диктатурой». В подобных сочетаниях нет и никогда не существовало однозначной взаимозависимости и взаимообусловленности. Однако на подобном*

Таблица 6

**«ЕСЛИ БЫ ВЫ СТАЛИ ДЕПУТАТОМ,  
ЗА РЕШЕНИЕ КАКИХ ПРОБЛЕМ ВЗЯЛИСЬ БЫ  
В ПЕРВУЮ ОЧЕРЕДЬ?» (октябрь, 1999 г.)**

	Казань	Города	Село
Нехватка средств на продукты питания	37.2	29.1	33.7
Кризис в экономике	32.4	43.6	35.0
Неплатежи, задержки зарплаты	32.0	28.7	32.2
Спад производства	31.7	39.7	31.8
Отсутствие порядка и законности	28.7	32.7	25.5
Взяточничество, коррупция	28.5	32.3	29.0
Рост цен	27.6	24.4	25.9
Рост преступности	23.7	21.9	25.1
Обнищание населения	20.1	20.5	21.3
Рост безработицы	18.6	17.4	19.4
Обесценивание рубля, падение уровня жизни	16.4	16.9	16.8
Защита беднейших слоев населения	14.9	9.9	13.7
Борьба с терроризмом	11.7	13.1	14.9

*популизме зачастую спекулируют отдельные политики, СМИ и целые политические направления.*

*Поэтому в доступной форме объяснить все это людям — как раз и выступает задачей активистов Движения ТНВ на местах. Среди групп татарстанского электората не должно быть жесткой конфронтации или гражданского противостояния по идейным мотивам.*

*Главные отличия в позиции избирателей состоят в том, что одни склонны видеть социальный идеал в прошлом устройстве общества, другие связывают его с рыночными реформами и демократическими преобразованиями, как бы тяжело они ни продвигались. Тем самым, основной «водораздел» между различными электоральными группами проходит сегодня между людьми с консервативными взглядами и ориентированными на динамизм и обновление. Наконец, более 66% опрошенных убеждены, что динамичное «развитие рыночных отношений невозможно без государственного регулирования этого процесса». Что особенно примечательно, по данной проблеме солидарны между собой представители практически всех социальных групп.*

*И последнее, на что следует обратить внимание, — это перечень первоочередных проблем, которые волнуют сегодня избирателей и выступают для них лично-значимыми. (См.: табл. 6, данные в процентах.)*

*Безусловно, представленные в таблице социологические индикаторы значимости социальных проблем должны быть взяты на вооружение и получить свое конкретное преломление не только в цикле мероприятий, проводимых на уровне территорий, но и в целом в программных документах, в стратегии и тактике Движения «Татарстан — новый век».*

---

## **Стратегия реформ в программных установках ТНВ**

Без действительно массовых общественно-политических движений и партий никакой реальной, работающей демократии нет и быть не может. Не может быть сильного парламента, даже если он и будет наделен соответствующими конституционными полномочиями. В парламенте не будет устойчивого большинства, выдвигающего и поддерживающего правительство. Не будет сильной оппозиции, готовой в любой момент сменить у власти правящую партию (или коалицию).



Крупные движения и партии жизненно заинтересованы в поддержке избирателями и в собственном имидже. Именно они способны выступить главной силой, контролирующей соблюдение всех «правил игры», отслеживать деятельность своих конкурентов. Сменяя друг друга во всех ветвях власти, массовые партии будут стремиться не допускать их бюрократизации и интеллектуального вырождения.

Вместе с тем любое общественно-политическое движение или партия сильны не только численностью рядов, но и идеологией, четкостью своих политических позиций. К сожалению, как подчеркивалось выше, многие политики на волне демократических перемен начала 90-х годов слишком поспешно предали забвению само понятие «идеология». Напротив, руководство ТНВ и его участники убеждены, что целый ряд политических и социальных проблем проистекает как раз из-за отсутствия теоретически осмысленных ценностей и целей, а также твердой политической воли к их осуществлению. Не случайно, поэтому, Движение «Татарстан — новый век» начало свою деятельность с определения идеологических ориентиров, выработки на их основе политической платформы, которую можно охарактеризовать как доктрину татарстанского политического централизма. Заложив демократические ценности в ее основу, начали создание надежной базы для формирования Движения как широкой коалиции партий и организаций, способных заручиться доверием и поддержкой избирателей.

К принятию таких решений объективно подталкивает сложившееся на рубеже двух веков состояние социально-экономического процесса в Российской Федерации. Затянувшийся системный кризис, его обострение в августе 1998 года показали всю уязвимость республики от состояния общероссийской ситуации. Накопленный опыт убеждает в том, что выжидательная позиция, ориентация Татарстана только на решения федерального центра, на то, что правительство России наконец-то сможет выработать экономическую стратегию выхода из кризиса и последовательно будет ее реализовывать, — объективно грозит республике не просто перманентным социально-экономическим отставанием, но и потерей, в конечном счете, государственного суверенитета.

Вполне очевидно, что никто за республику не будет решать ее насущные проблемы. Именно сейчас настало время всерьез задуматься над тем, какими станут политические и социально-экономические ориентиры развития Татарстана в новом столетии. Политическая ситуация сегодня такова, что республике не остается ничего другого, как в еще большей степени самостоятельно определять свою долгосрочную экономическую политику и перспективы развития. Тем более, что опыт подобной самостоятельности уже есть. Необходимо и дальше последовательно развивать национальную экономику, опираясь на использование преимуществ Татарстана, а также возможности, предоставляемые государственным суверенитетом.

Эти преимущества связаны с выгодным географическим положением республики, наличием богатых сырьевых запасов, с развитой инфраструктурой стратегических отраслей промышленности, с наличием высокопрофессионального кадрового потенциала, научных школ и глубоких традиций духовного производства, а также, что немаловажно, — со стабильной политической ситуацией, с наработанной практикой договорных отношений между Татарстаном и Россией.

Однако говорить о том, что указанные потенциальные факторы роста реализуются республикой эффективно и в полном объеме, преждевременно. Тем самым стратегическая задача — максимально использовать возможности и преимущества Татарстана — как никогда приобретает первостепенное значение. Эта проблема особенно актуальна на фоне множества ошибок российского руководства в построении очередных схем проведения реформ, и тем более тогда, когда перед республикой во всей масштабности встает задача полноправного вхождения Татарстана в сложившуюся систему мирохозяйственных связей.

Занимаемые сегодня позиции в мировой экономике более чем скромные. В республике насчитывается несколько тысяч хозяйствующих субъектов. Однако с точки зрения международных стандартов — конкурентоспособные среди них — единицы. Ориентация на экспорт традиционных видов сырья и весьма ограниченной номенклатуры продукции авиа-, приборо- и машиностроения удовлетворять сейчас уже никого не может. Нужна

новая стратегия развития, обосновывающая не подходы, связанные с выживанием национальной экономики, а с ее новым качеством роста. Критерии же оценки здесь уже принципиально иные.

В мире происходят глобальные процессы. Сейчас гораздо выгоднее торговать не сырьем, а информационными технологиями и новыми знаниями. В мировой экономической системе все более прочные позиции занимают не только гибкие наукоемкие технологии, но и новые производственные отношения, ориентированные на повышение заинтересованности работников в результатах труда, новые отрасли производства, в которых личная свобода выступает в качестве необходимого техногенного фактора.

Поэтому ответственность за выработку политики стабилизации и долгосрочного роста Татарстан должен взять на себя сам. Для этого есть все основания. Фундаментальный задел в этом направлении был сделан несколько лет назад при принятии парламентом республики Государственной программы экономического и социального прогресса Татарстана. Безусловно, изменившаяся экономическая ситуация внесла отдельные коррективы в ее реализацию, но отступить от намеченного в главном ни в коем случае нельзя. Необходимо вернуться к здоровым принципам организации экономики. Интеллигенция, предприниматели, специалисты в области управления — те, кто способен мыслить масштабно, государственными категориями, — сейчас все активнее заявляют о необходимости усиления государственного регулирования экономики.

В самом деле, рыночные отношения — лишь один из аспектов ее многоукладности, на которые должно ориентироваться государство. В новых условиях государство должно выступать в роли арбитра, который не только устанавливает «правила игры», но и строго следит за их выполнением всеми членами общества. Центр тяжести государственного управления должен быть окончательно перенесен с прямого административного вмешательства в экономическую практику, которое в условиях рынка, как правило, приносит только вред, — на создание системы условий, способствующих развитию деловой активности у всех

субъектов хозяйствования. Основной упор в стратегии возрождения должен быть сделан на отечественный производственный потенциал. Начинать надо с самого важного, с того, что, в конечном счете, быстрее даст новые рабочие места; восстановит потенциал предприятий, выпускающих как сложную, конечную, так и промежуточную, комплектующую продукцию.

Движение ТНВ выступает за скорейший переход к устойчивому росту, созданию конкурентоспособной экономики. Самое важное — это умелое, сбалансированное сочетание развития рыночных отношений с повышением эффективности государственного регулирования. Сильная власть должна ясно представлять, как с наименьшими затратами можно преодолеть низкую конкурентоспособность отечественных товаров и неэффективность собственников.

Выработка экономической стратегии Татарстана неизбежно потребует определения приоритетных направлений развития, а вместе с тем и тех производств, которые нуждаются в государственной поддержке с позиции долгосрочных интересов республики. Эта работа начата, необходимо придать ей более целенаправленный характер. Основная ставка должна быть сделана на поддержку отечественного товаропроизводителя в отраслях, где традиционно у республики прочные позиции по разработке и внедрению передовых технологий, где производится наукоемкая продукция. С другой стороны, крайне важно окончательно определиться с судьбой «неперспективных» предприятий. Это вопрос не просто экономической целесообразности, но и выживаемости экономики, настоящего и будущего многих тысяч граждан Татарстана.

Условными приоритетами в экономике для Движения ТНВ выступают нефтяная и нефтехимическая отрасли, машиностроение и АПК. Стабильная работа предприятий нефтедобычи и ее переработки связана с умелым государственным регулированием, динамичной ориентацией хозяйствующих субъектов на рынок. Главное теперь — максимально использовать преимущества республиканского законодательства для повышения эффективности и увеличения объемов добычи нефти, производства важнейших видов нефтехимической продукции.

Машиностроение — это особый приоритет народного хозяйства, основная задача которого гасить конъюнктурные колебания цен на сырьевую продукцию на внешнем рынке. Но для того, чтобы успешно решать эту задачу, само машиностроение должно обладать высокой конкурентоспособностью. По отношению ко всей отрасли добиться этого сейчас не представляется возможным. Поэтому необходимо определить приоритеты в ее структурной перестройке и целенаправленно работать в этом направлении. Именно здесь лежат базовые гарантии превращения предприятий в устойчивые и стабильные компании, способные работать в жесткой конкурентной среде.

У республики есть все возможности для создания устойчиво работающего АПК, способного не только перейти на самообеспечение продовольствием, но и стать в перспективе стабильным экспортером сельскохозяйственной продукции. Опыт последних лет наглядно убеждает в этом. Главное — не останавливаться на достигнутом и уверенно идти по пути рыночных преобразований. ТНВ сторонник проведения реформ на селе без принуждения, на основе принятых в Татарстане законов и всемерной государственной поддержки формирования класса сельских собственников, которые должны стать подлинными хозяевами на земле. Государственная поддержка аграрного сектора себя в значительной степени оправдывает. Это основа продовольственной безопасности республики и ее социальной стабильности. Вместе с тем политика реформ на селе должна быть сконцентрирована на главной задаче — создании необходимых условий для возрождения реального собственника на земле, крепких крестьян-хозяев. Конечно, задача эта архисложная как в экономическом, так и в социально-психологическом плане, но без ее решения не будет и продвижения общества вперед.

Следующим важнейшим приоритетом экономической политики должна стать всесторонняя поддержка малого бизнеса. Его полноправное участие в экономике — это не только решение проблем занятости, устойчивое пополнение доходной части бюджета, формирование рыночного мироощущения людей, но и реальный путь становления цивилизованного гражданского общества.

Вместе с тем рыночные отношения диктуют необходимость новых подходов в развитии социальной сферы. Мировой опыт убеждает, что наряду с традиционными направлениями финансирования образования и науки, здравоохранения и культуры необходимо смелее внедрять рыночные способы и формы их жизнедеятельности. Главное при этом избежать крайностей, уродливых псевдорыночных новаций в воспитании и обучении, оказании медицинской помощи, в удовлетворении духовных запросов людей. Важно не превратить социальную сферу в зону господства «денежного интереса», в которой о потребностях человека уже никто и не думает. Поэтому ТНВ выступает за создание таких социальных и экономических условий, чтобы каждый татарстанец имел реальные возможности для полноценной жизнедеятельности и развития себя как личности и гражданина.

Акцентируя внимание на злободневных вопросах социально-экономического развития республики, мы ни в коей мере не должны забывать, что их решение в значительной степени связано с состоянием и динамикой развития истинного федерализма в России. Что же касается собственно проблем Федерации, то их острота за последние годы не только не уменьшилась, но, пожалуй, существенно возросла.

Основное противоречие нынешнего федеративного устройства России состоит в том, что оно так и остается устанавливаемым исключительно сверху. Перечень прав субъектов Федерации определяется Центром. Всем регионам сверху спускаются однопорядковые решения, вне зависимости от особенностей их социального и экономического развития. Российские регионы продолжают рассматриваться федеральными структурами не как партнеры по общегосударственному делу, а лишь как источник ресурсов и пассивный объект социально-политических экспериментов, в то время как Российская Федерация — это величайшее многообразие исторических, культурных традиций и социально-экономических способов жизнедеятельности ее народов; широкий спектр полиэтнических и поликонфессиональных особенностей образов жизни; это собственный уникальный опыт рыночных преобразований и проведения реформ.



Объективная отгороженность Центра от коренных интересов регионов ведет лишь к усилению центробежных тенденций. Вот почему некоторые инновации, исходящие от федеральных органов власти, зачастую не только не сглаживают, а, напротив, обостряют противоречия между Центром и территориями. В результате сама цель реформ во многом оказывается в оппозиции к способам их проведения. Данный подход во взаимоотношениях с субъектами Федерации давно устарел и нравственно, и политически.

Движение ТНВ считает, что изменение сложившейся практики — это веление времени. Опыт цивилизации развитых демократических федераций западного типа свидетельствует, что успех масштабных преобразований возможен лишь при условии соответствия проводимой общегосударственной политики интересам республик, краев и областей. Отсутствие же таковой в настоящее время побуждает субъекты Федерации брать на себя всю полноту ответственности за подъем промышленного и сельскохозяйственного производства, решение узловых социальных проблем по выплате пенсий и заработной платы, социальной защите малоимущих групп населения, возрождению духовности своих народов.

Если демократия — это законная власть большинства, то она предполагает повышение роли территорий, расширение их самостоятельности, более активное участие в принятии общегосударственных решений. Для достижения этой цели необходим здоровый региональный эгоизм, соединение территориальной самодостаточности с общегосударственным интересом. Во главу угла должна быть поставлена задача создания стимулирующих механизмов для саморазвития регионов. Пока же на практике мы имеем неоправданную консервацию принципов унитарного государства. А раз так, то и о Федерации в собственном смысле слова говорить не приходится. На громадной территории России политика формирования новых федеративных отношений может принести свои плоды лишь при учете всего регионального многообразия. Участие в разработке такой политики — одна из задач Общественно-политического движения «Татарстан — новый век».

Подобный подход полностью вписывается в глобальные процессы децентрализации, которые происходят на пороге наступившего столетия. В Европе усиливаются тенденции регионализации. На североамериканском континенте чрезвычайно широкими правами и полномочиями обладают штаты. При этом никто не опасается развала государств.

Движение ТНВ считает, что борьба Татарстана за рост самостоятельности, обретение им нового статуса в соответствии с межгосударственным Договором, — это единственно верный путь, подтверждаемый мировой практикой. Это уход от тоталитарного государства, каковой была Россия. При этом Татарстан не выступает за создание удельного княжества или возврат к феодальной самостийности.

В мире наряду с тенденциями децентрализации власти параллельно идут процессы интеграции. Причем интеграция понимается не как централизация, а как сложный процесс взаимодействия и передачи ряда полномочий в совместно образуемые органы управления для решения общих проблем. Это также глобальная тенденция. В этом смысле регионам нужен сильный федеральный центр, но с конкретными полномочиями, делегированными снизу, исходя из потребностей регионов. Федерации нужна власть, умеющая строить свою политику с регионами не на силе угроз и принуждения, а на доверии и согласованности действий. Власть, способная всемерно поддерживать и распространять инициативы регионов, направленные на улучшение жизни людей, укрепление социально-политической и экономической стабильности государства.

Максимальная самодостаточность субъектов Федерации при оптимальном вмешательстве Центра в дела регионов. В этом ТНВ видит надежный экономический фундамент формирования новых федеративных отношений. Проведение этого принципа в жизнь потребует четкого распределения прав и ответственности власти на всех уровнях. Движение «Татарстан — новый век» выступает за сильный, дееспособный Центр в гармоничном союзе с сильными регионами. В этом основа движения вперед к жизнеспособной государственности, имеющей исторические перспективы в новом тысячелетии.

Федеральные органы власти призваны объединять интересы десятков наций и народностей, проживающих в стране, сделать все необходимое для сохранения социальной стабильности, упрочения межнационального и межконфессионального согласия. Это крайне важная задача. Для Движения «Татарстан — новый век» неприемлемы идеи этнической исключительности, шовинизма, равно как русофобия и антисемитизм, оскорбление и унижение достоинства других наций.

История давно доказала, что нет малых и больших народов, старших и младших братьев, — есть свободные и равноправные граждане разных национальностей, обязанные своей исторической судьбе жить в единой семье по законам цивилизованного общества. Любой иной путь означает только одно — неисчислимые бедствия и страдания. Приходится акцентировать внимание на данном аспекте проблемы специально, поскольку до сих пор на федеральном уровне не преодолена опасность игнорирования полинационального и многоконфессионального фактора России при принятии ответственных политических решений. Югославский конфликт — убедительное тому свидетельство.

В начале 1999 года политическая элита России стала свидетелем того, как взвешенный подход руководства Татарстана к оценке начала тех событий отрезвил многих российских политиков и изменил их позицию в этом вопросе. А ведь, если вдуматься, Российская Федерация могла столкнуться с угрозой раскола страны по конфессиональному и этническому признаку. К чему все это могло бы привести, — говорить не приходится...

Чтобы подобные политические коллизии не повторялись впредь, одной из важнейших задач Движения ТНВ выступает отстаивание позиции Республики Татарстан в проведении не только внутренней, но и внешней политики Российской Федерации. Внешняя политика Российского государства должна, прежде всего, работать на интересы экономики субъектов Федерации, на завоевание внешних рынков для отечественных товаров, на защиту внутреннего рынка.

Внешнеполитические усилия должны быть перенацелены на создание условий для восстановления экономической мощи регионов, а в конечном счете и всей страны. Прагматизм, выго-

да, экономическая эффективность предпринимаемых усилий — все это насущные задачи внешней политики. Весьма показательным, что данный рационалистический подход ТНВ к внешнеполитической деятельности России, который прозвучал еще на первом съезде Движения, через полгода был озвучен в «Открытом письме Владимира Путина к российским избирателям». В нем, в частности, говорилось: «Наш приоритет — строить внешнюю политику исходя из национальных интересов собственной страны. По сути, надо признать верховенство внутренних целей над внешними. ...Если нашим гражданам не выгодны те или иные международные проекты... нам туда лезть не надо. ...Только реальные, в том числе экономические, интересы страны должны быть законом для российских дипломатов».

И еще один важный принцип, с учетом которого Движение «Татарстан — новый век» намерено строить свою деятельность. Во имя общественного согласия и социального мира Движение ТНВ выступает принципиальным противником политиканства, популизма и безответственных обещаний. Противопоставляет им открытость и демократизм, практическую направленность своей работы, идейную убежденность и волю к переменам.

Движение «Татарстан — новый век» как широкая коалиция организаций и политических институтов центристской, демократической ориентации создавалось не под давлением политической конъюнктуры, а всерьез и надолго. Поэтому важнейшая его задача — вернуть демократическим идеалам нравственную притягательность, соединенную с практическим смыслом. Именно в этом ТНВ видит главное предназначение своей деятельности.

---

**Из предвыборной Платформы  
общественно-политического движения  
«Татарстан — новый век»**

*...Россия находится в затяжном политическом и экономическом кризисе. Непоследовательность в построении федератив-*

*ных отношений, перегрузка Центра несвойственными функциями, концентрация власти и финансов в руках узкого круга лиц поставили страну на грань самораспада. Под угрозой оказались демократические завоевания, права народов и человека, благополучие граждан страны. ...Выправить ситуацию невозможно полумерами, необходимо радикальное изменение характера власти — сегодня регионы должны разделить с Центром ответственность за судьбу России.*

*... Депутаты Татарстана от блока «Отечество — Вся Россия» должны отстаивать в Государственной Думе статус республики, принцип договорных отношений Центра с субъектами Федерации, выступать за прекращение любых вооруженных конфликтов на территории страны, за выработку национальной политики в интересах всех народов России.*

*...Стабильность Татарстана является краеугольным камнем внутренней политики республики. Она крепнет только при учете интересов всех слоев населения, этнических групп, политических организаций. База стабильности в республике — суверенитет, консолидирующий общество вокруг единых целей.*

*Задача ТНВ — всемерно укреплять суверенитет Республики Татарстан, его законодательную базу, экономическую самостоятельность, обеспечивая безопасность республики на всех уровнях. ТНВ выступает за последовательное развитие демократии, защиту прав человека и обеспечение безопасности граждан. Смысл демократии состоит в том, чтобы власть служила народу, а люди имели возможность контролировать деятельность чиновников. Развитие демократических институтов, свобода печати, обеспечение законности и правопорядка — самый надежный заслон коррупции.*

*...Основу экономических реформ составляет незыблемость особого статуса Республики Татарстан как государства, объединенного с Российской Федерацией на основе Договора от 1994 года о добровольном взаимном делегировании полномочий. Это позволяет создавать в пределах полномочий республики собственное законодательное поле функционирования экономики.*

*ТНВ заявляет о фактическом завершении первого этапа реформ — «мягкого вхождения» в рынок и необходимости перехо-*

да от псевдорынка, возникшего в России, ко второму этапу реформ — формированию модели конкурентной экономики Татарстана, что означает:

- обеспечение со стороны государства равных условий для конкуренции всем хозяйствующим субъектам независимо от форм собственности на внутреннем рынке Татарстана;
- контроль со стороны государства над естественными монополиями и борьбу против монополизма;
- сохранение за государством контроля над предприятиями, имеющими стратегическое значение для республики;
- государственное стимулирование производства экспортной продукции; привлечение внутренних и внешних инвестиций с гарантией их сохранности; создание совместных предприятий и др.;
- стимулирование производства конечного продукта;
- развитие конкурентоспособных импортозамещающих производств на основе укрепления внутриреспубликанской кооперации;
- правовое обеспечение и государственные гарантии охраны прав собственника;
- государственное стимулирование процесса перетока финансовых ресурсов в реальный сектор экономики;
- снижение налогового бремени в экономике;
- оптимизацию структуры управления через сокращение численности аппарата и повышение ее эффективности;
- обеспечение достойного уровня жизни граждан на основе эффективной занятости, своевременной выплаты заработной платы, пенсий и социальных пособий.

#### Приоритеты экономической политики

- **Законодательное обеспечение привлекательного инвестиционного климата.**

...Второй этап реформ предполагает переход к разработке и принятию законов прямого действия, исключая необходимость

в подзаконных актах. Предстоит принять целый ряд новых законов для обеспечения прав собственников и эффективного функционирования рыночной экономики.

- **Ориентация на развитие высоких технологий во всех отраслях, адаптированных к рыночному спросу.**

Одним из преимуществ Татарстана является наличие огромного научно-технического потенциала, позволяющего производить высокотехнологичную, наукоемкую продукцию. Для реализации имеющегося потенциала необходимо переориентировать экономику в сторону сокращения сырьевого экспорта и увеличения экспорта товаров с высокой степенью переработки; стимулирования снижения удельной энергоемкости товаров, законодательного подкрепления энергосбережения; создания законодательных инструментов, стимулирующих НИОКР и внедрение научных разработок и передовых технологий в производство.

- **Поддержка малого бизнеса.**

...Развитый малый бизнес — это не только экономическое благополучие, но и решение проблемы занятости, изменение менталитета общества в сторону роста самостоятельности гражданина, обретение им чувства собственного достоинства, формирование подлинно гражданского общества, организованного на демократических ценностях. Проблема стимулирования развития малого бизнеса — это не только экономическая, но и большая политическая задача.

### Приоритеты социальной политики

...Новый этап в проведении рыночных преобразований диктует необходимость углубления позитивной практики решения социальных проблем. ТНВ исходит из того, что социальная сфера — ключевой фактор устойчивого развития экономики, и выступает за дальнейшее проведение активной социальной политики, основанной на принципах взаимной ответственности и согласия между обществом и государством. Своевременная выплата заработной платы — одна из важнейших проблем сегодняшнего дня. Обязанность государства — создание правовых условий и гарантий недопущения задержек зарплаты на предприятиях всех форм собственности, соответствие заработной платы социальным стандартам качества жизни.



*ТНВ выступает за доведение размера пенсий до уровня прожиточного минимума, поэтапное реформирование пенсионного обеспечения с переходом на распределительно-накопительную систему, обеспечение прав пенсионеров на посильный труд и деятельное участие в общественной жизни. Мы выступаем за всемерную охрану материнства и детства, эффективную поддержку детей-сирот и многодетных семей, укрепление сети оздоровительных лагерей и детских санаторных учреждений. Обязанностью и нравственным долгом государства выступает действенная помощь инвалидам. Новый этап реформ означает не только сохранение и упрочение адресной поддержки малоимущих, но и создание экономических условий, способствующих снижению их удельного веса в структуре населения республики.*

*ТНВ выступает за комплексное решение проблем молодежи; развитие системы льготного кредитования жилищного строительства, предоставление налоговых льгот лицам и организациям, сдающим в долгосрочную аренду жилье молодым семьям. Вопросы занятости, социальной адаптации, образования и профессиональной подготовки, патриотического и нравственного воспитания — приоритеты молодежной политики.*

*Существенной интенсификации требует проведение реформы жилищно-коммунального хозяйства. Формирование конкурентного рынка жилья, повышение качества коммунальных услуг за счет привлечения не только государственных ресурсов, но и средств частных лиц будут способствовать созданию важнейших условий появления цивилизованной среды обитания человека.*

*ТНВ выступает за создание гибкого и эффективного механизма государственного финансирования науки и образования, более широкого привлечения средств коммерческих структур и негосударственных фондов. Качественное улучшение жизненных условий тех, кто своим трудом сохраняет и приумножает интеллектуальный потенциал республики, — выступает важным направлением политики Движения в области науки и образования.*

*ТНВ считает, что здоровье народа — это основной капитал общества и государства. Мы выступаем за повышение уровня государственного финансирования медицины; проведение поли-*

тики поэтапного наращивания качества медицинских услуг для всех групп населения; беспощадную борьбу с наркоманией, туберкулезом и СПИДом. Базовая врачебная помощь — услуги «скорой помощи», необходимая диспансеризация, неотложные хирургические операции — должна оказываться независимо от имущественного положения и социального статуса людей. Необходимо продолжить развитие системы страховой медицины, добиваясь повышения ее эффективности.

ТНВ выступает за приумножение богатейшего духовного наследия народов Татарстана. Возрождение традиций и обычаев — непреходящая ценность и важнейшее условие развития личности и общества. Важнейшая задача государства, частных лиц и организаций — поддержка учреждений культуры и обеспечение достойных жизненных условий ее работников.

ТНВ считает решение проблемы охраны окружающей среды одним из главных факторов здоровья общества. Мы выступаем за законодательное обеспечение финансирования экологических проектов; совершенствование управления природно-ресурсным комплексом республики; развитие системы экологического образования; повышение правовой ответственности за загрязнение окружающей среды; за внедрение безотходных, ресурсосберегающих и экологически чистых технологий. Последовательная реализация активной социальной политики должна стать действенным фактором социально-экономического развития Татарстана, дальнейшего роста его авторитета. В XXI веке республика должна стать процветающим краем для нас и наших детей, для всех народов, проживающих на ее земле.

ТНВ — движение, объединяющее реформаторов-центристов. Путь центристских реформ более длителен в отличие от радикальных, но он менее разрушителен. Опыт прошлых лет подтверждает правоту этой истины. Наш лозунг: созидать, не разрушая, реформы — для улучшения жизни большинства населения.



**СПЕЦИФИКА  
ИНСТИТУЦИАЛИЗАЦИИ  
СИСТЕМЫ  
МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ**



---

О ЗНАЧИМОСТИ И НЕОБХОДИМОСТИ местного самоуправления написаны сотни книг и статей. Для этого есть все основания: местное самоуправление в России прошло долгий и сложный путь, включавший периоды его полного отрицания и забвения, возрождения и попыток реального воплощения в действительность. Крайне непростая судьба этого социального института была обусловлена разного рода объективными и субъективными причинами, меняющимися в обществе политическими установками, сменой теоретических парадигм относительно его роли и значения в обществе, осмыслением собственного и зарубежного опыта и многими другими обстоятельствами.

П. Столыпин идеал местного самоуправления видел «в передаче ему государственного тягла — в создании на низах крепких людей земли, которые были бы связаны с государственной властью». Его современник профессор В. Лешков утверждал, что «земские учреждения суть учреждения земства, народа, а не государства, и отвечают перед одним народом». Уже в наши дни систему местного самоуправления стали определять как «важнейший элемент становления демократической России», «цементирующий раствор государственной целостности». За всей эмоциональностью и художественностью образов этих и многих других существующих определений прослеживается одно: осознание значимости данного феномена для настоящего и будущего Российского государства.

Важность развития института местного самоуправления в нынешнем российском обществе предопределяется многими

обстоятельствами. Прежде всего, оно способствует становлению системы подлинно демократического управления. Местное самоуправление помогает каждому гражданину осознать, что демократия — это не только формальное учреждение необходимого набора избирательных процедур, но и социальное партнерство, его личное участие в делах и заботах того сообщества, частью которого он является. Важно и то, что абстрактное демократическое право на свободу реализуется, в том числе, и в конкретном праве на осуществление местного самоуправления. Как писал французский историк А. де Токвиль, «общинные институты играют ту же роль, что и начальные школы для науки: они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой».

## **Теоретико-правовые основы местного самоуправления**

Формирование жизнеспособной системы местного самоуправления (МСУ) — необходимый этап в построении демократического правового государства, поскольку именно эта система является важнейшей органической частью механизма сдержек и противовесов для органов государственной власти. Этот социальный институт помогает найти оптимальное сочетание общегосударственных интересов с интересами каждого отдельного муниципального образования. В этом смысле местные сообщества могут стать реальной опорой федеральных и региональных властей, ибо кто как не они заинтересованы в наличии сильной властной вертикали как гаранта своего собственного статуса.

Велика роль местного самоуправления и как интегрирующего фактора: оно объединяет людей, проживающих в границах муниципального образования, предоставляет им равные возможности для решения общих проблем независимо от их социального статуса, национальной принадлежности, политических пристрастий. Строясь не по этническому или конфессиональному признаку, местное самоуправление способствует своевременно-

му разрешению национальных и религиозных противоречий. Вместе с тем оно является одной из наиболее удобных форм реализации принципа национально-культурной автономии.

Наконец, местное самоуправление, приучая людей к ответственности за ведение общих дел, способствует формированию гражданской политической культуры и нового типа личности — активной, инициативной, не уповающей целиком на поддержку государства.

Наконец, работа в органах местного самоуправления может стать механизмом воспитания и отбора новой генерации политической элиты — управленцев, прошедших испытание муниципальными выборами, знающих проблемы людей и доказавших умение эффективно их решать.

Таким образом, **создание дееспособной системы местного самоуправления выступает одной из важнейших политических задач общества и государства.** Ее успешная реализация в определяющей степени зависит не только от принятия нужных законов или от внедрения организационных моделей, пусть даже и самых совершенных. Все эти решения могут так и остаться «вещью в себе», если они не будут восприняты и реализованы на местах, на муниципальном уровне. Реформы не для народа, реформы вместе с народом. Только такой императив может и должен включить в работу всю систему власти.

Самостоятельность местного самоуправления в пределах предоставленных компетенций была признана Конституцией России 1993 года. Появление в 1995 году Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» стало, несомненно, политически значимым событием. С его принятием был открыт путь к формированию нового института местной власти Российской Федерации, базирующегося на общепринятых в современном мире принципах и нормах права, получивших концентрированное воплощение в Европейской хартии местного самоуправления.

Тем самым на федеральном законодательном уровне был закреплен уход от прежних схем сверхцентрализованной системы соподчиненности местных органов власти вышестоящим инстанциям, обозначен вектор социального движения на раз-



вите и укрепление самостоятельности института местного самоуправления. И, что самое главное, положительно был решен вопрос о властных функциях органов местного самоуправления, наделении их необходимыми полномочиями и правами.

Принятие в 1994-1997 гг. основных федеральных и региональных законов и формирование в большинстве регионов муниципальных представительных и исполнительных органов привели к созданию институциональных рамок функционирования местного самоуправления. Большинство российских и зарубежных специалистов и наблюдателей, анализирующих политику и состояние дел в этой сфере, отмечают завершение первого этапа реформы местного самоуправления. Однако, несмотря на все эти решения, становление местного самоуправления в целом в Российской Федерации идет достаточно сложно и противоречиво.

Общая тональность почти всех комментариев носит весьма критический характер по отношению к ходу и результатам муниципальных реформ. Внимание большинства специалистов концентрируется на процессе сопротивления развитию местного самоуправления на уровне субъектов Российской Федерации. Как отмечают публицисты, в большинстве регионов центральные органы власти в явной или скрытой форме проводят курс на ограничение роли или огосударствление местного самоуправления при отсутствии экономической независимости последнего, используя при этом различные приемы — от политической нейтрализации местного самоуправления, игнорирования самого факта его существования до прямого противодействия деятельности муниципальных органов.

Причин указанного феномена достаточно много. Главная, по-видимому, состоит в том, что традиционно местное самоуправление рассматривалось (да, и сейчас многими воспринимается) как звено общей государственной системы. В действительности же, являясь институтом местной демократии, оно отличается от института государственного управления соотношением объемов властной и хозяйственной составляющей. Органы местного самоуправления в большей мере чем государственная власть выполняют хозяйственные функции, напрямую решают задачи управления муниципальным хозяйством, удовлетворения основных жизнен-

ных потребностей граждан. Именно поэтому Конституция Российской Федерации гарантирует самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий — определенную юридическую и хозяйственно-финансовую независимость, равноправное партнерство во взаимоотношениях с органами государственной власти.

В Татарстане процесс становления и развития системы местного самоуправления имеет свою специфику. С полным правом можно утверждать, что с принятием Конституции республики проблема формирования органов власти, максимально приближенных к народу, была поставлена на системную основу, начался процесс планомерного создания основ местного самоуправления.

Прежде всего следует подчеркнуть, что местное самоуправление — это не просто территория в пределах определенных границ. Это важнейшая социальная общность людей, способных при определенных условиях на основе единства совместных ценностей, ответственности перед обществом и государством, сопричастности к «малой родине» преобразовывать местное хозяйство, повышать качество жизни людей, формировать у них уверенность в завтрашнем дне.

В рамках реформирования политической системы Татарстана за последние годы вместо бывших сельских, поселковых Советов власть в населенных пунктах стали осуществлять органы местного самоуправления. Хотя сразу же следует подчеркнуть условность упоминания сельсоветов в качестве предшественников местных самоуправлений.

В действительности сельские и поселковые Советы не имели реальной власти, как и не несли всю полноту ответственности на подведомственных им территориях. Они скорее служили своеобразными артериями партийно-государственной власти и в то же время безропотно существовали за спиной колхозов и совхозов. Хотя, конечно, в деятельности бывших низовых Советов было, безусловно, много хорошего, но немало было и формализма, беспомощности, слепого повиновения административно-командной системе. Во всяком случае, мнение жителей, голос рядовых граждан учитывался разве что во время выборов кам-

паний. Вся деятельность этой власти была жестко регламентирована.

С исчезновением СССР и ликвидацией монополии КПСС на реализацию политической власти существенно изменилась вся система политико-правовых координат. Не стало командно-административной системы, партийного диктата. Укрепляются рыночные отношения во всех сферах народного хозяйства. Пришла значительная свобода, в том числе свобода выживать в условиях экономического кризиса. Государство, отделив от себя поселковую власть, не самоустранилось, а через республиканские, районные администрации поддерживает по возможности социально-культурную сферу, а в остальном доверило населению самому планировать свою жизнедеятельность, что вполне естественно. Подобные принципы взаимодействия центральных и муниципальных властей приняты в большинстве демократических государств. Так было в России еще во времена земств, при П. Столыпине и задолго до него. Тем более, что в распоряжении избранного населением органа самоуправления теперь есть немалые права, и, главное, есть земля как объект собственности.

Главные различия между разными формами власти состоят в том, что органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, они избираются гражданами данной территории и подчиняются только тем, кто их избрал. Они независимы от органов государственной власти, во всяком случае, должны быть независимы — ни по экономическим, ни по каким-либо другим параметрам. Именно такой подход к проблеме формирования полноценной системы местного самоуправления и возобладал в республике в последние годы.

Что из себя представляет государственная власть в Татарстане? Законодательная власть — это Государственный Совет, затем — районные, городские и объединенные Советы народных депутатов. На этом государственная власть заканчивается. Дальше начинается прерогатива органов прямого народовластия — местного самоуправления. Схожая схема у исполнительной власти: Кабинет министров, администрации городов и районов. Далее — функции Советов местного самоуправления.

На данном аспекте проблемы необходимо специально заострить внимание, поскольку для многих до сих пор остается неясной сущность той «тихой революции», которая произошла в последние годы. Для многих руководителей на местах не до конца понятным остается вопрос, как может существовать институт местного самоуправления отдельно от государственной власти.

---

### **Из теории проблемы**

*Человечество за свою историю выработало два способа самоорганизации — это государство и местное самоуправление. Государство наделяется функцией принуждения. Оно издает законы, осуществляет принятие и выполнение бюджета. Исполнительная власть занимается реализацией крупных программ (строительство важных государственных объектов, развитие инфраструктуры, средств связи и т.д.), решает вопросы, находящиеся в компетенции органов власти республиканского уровня.*

*Отдельно от государства существует местное самоуправление. Это самостоятельное решение людьми вопросов местного значения, а также — владение, пользование и распоряжение собственностью на местах. Определяющим является то, что органы самоуправления осуществляют функции принуждения только от имени и по поручению государственной власти, действуя в рамках государственных законов.*

*Закон о местном самоуправлении отделяет органы самоуправления от государственных. Речь при этом идет не об абсолютной независимости, а о структурно-функциональной обособленности. В законе это подкрепляется разграничением компетенции государственной и местной власти, которое и устанавливается самим государством. Государство берет на себя обязанности по соблюдению прав и контролю деятельности местных органов. А последние, в свою очередь, могут принимать на себя исполнение части государственных функций по взаимной договоренности.*

*В литературе рассматривается несколько вариантов создания местного самоуправления: либо единовременная организация этого института в городе (населенном пункте) в це-*

лом, либо поэтапное создание, при котором местное самоуправление выстраивается на уровне кварталов, микрорайонов, районов. Дальнейшее развитие предполагает создание общего городского муниципалитета или ассоциирование районных органов, согласованность их действия.

В первом случае легче принимать решения, но избирателям труднее контролировать орган, во втором случае, — наоборот. Муниципальное управление в больших городах по форме приближается к представительной системе в чистом виде, при которой личное прямое участие в принятии решений становится маловероятным. Сход возможен в селе, но в мегаполисе он невозможен и бессмыслен.

Вопросы организации и деятельности самоуправляющихся социальных систем являются дискуссионными и далеко не однозначными. Не только западные модели, но и накопленный отечественный опыт получают сегодня самые разноречивые оценки. Среди специалистов нет единого мнения о том, из чего нужно исходить при определении границ самоуправляющегося сообщества — считать ли здесь критерием население или территорию. В первом случае такое сообщество возникает в населенном пункте, во втором — в пределах территории.

В федеральном законе принята концепция населенной территории: такой подход — «от населения» — отражает сущность самоуправления, предназначение которого состоит в том, чтобы обеспечивать жизнедеятельность сообщества. Если же в качестве отправного пункта выбирается только территория, то самоуправление как бы отделяется от людей, становится для них чем-то внешним и, вследствие этого, приобретает административный оттенок. Более того, если ограничить самоуправление рамками села, а над ним уже на уровне района поставить государственную власть, то ни о какой самостоятельности говорить, по-видимому, не приходится. Поэтому самоуправление имеет смысл строить на двух уровнях — поселковом и районном.

В теоретико-методологическом плане нужно также помнить о двух основных «линиях раскола» в российском политическом истеблишменте по отношению к местному самоуправлению. Несколько упрощая и огрубляя состояние проблемы, следует выделить сторонников «государственной» и «общественной»

моделей местного самоуправления. Их принципиальное отличие состоит в следующем.

Если в рамках «государственной» модели местное самоуправление — это нижнее звено единой общегосударственной управленческой корпорации, то «общественная» модель основана на принципе самостоятельности местных сообществ в решении ими вопросов местного значения. И хотя современная практика МСУ в странах западной демократии синтезирует элементы обеих этих моделей, принцип независимости местного самоуправления и тенденции к расширению его полномочий во все большей степени находят свое закрепление во многих международно-правовых актах.

В отношении моделей функционирования местного самоуправления, по мнению исследователей, можно выделить следующие четыре группы последователей:

а) **«Управленцы»**, представленные главным образом федеральной бюрократией высшего уровня. В отношении к местному самоуправлению они опираются на собственные представления об эффективности управления (понимаемого как администрирование). Поэтому основное содержание реформ самоуправления они видят в сохранении эффективного контроля за деятельностью низовых звеньев управленческой иерархии.

Для сторонников этого подхода важнейшей проблемой, связанной с укреплением местного самоуправления, становится реформа жилищно-коммунального хозяйства и вызванные ею социальные последствия, связанные с ростом социальной напряженности. В этих условиях наличие авторитетных у населения выборных органов объективно будет если не смягчать потенциал социальных противоречий, то в значительной степени препятствовать утрате управляемости территорий.

Либеральная российская конституционная норма о независимости местного самоуправления от государства дает «управленцам» шанс попытаться сделать самоуправление своего рода «громоотводом» общественного недовольства за издержки социально-экономической политики Центра;

б) **«Утилитаристы»**, — представители политических группировок в федеральных органах власти, для которых силь-

*ное и независимое от региональных органов власти местное самоуправление выступает инструментом, который при необходимости может быть использован в целях перераспределения властных ресурсов в рамках проведения реформ.*

*Реформа МСУ в русле этого подхода позволяла бы, во-первых, ограничить самостоятельность политики региональных лидеров, а во-вторых, «сбросить» на местное самоуправление решение всех социальных проблем.*

*Для «утилитаристов» местное самоуправление является неким «троянским конем», способным подорвать господство губернаторов. В данном случае местное самоуправление выступает уже инструментом федерального влияния в субъектах Федерации.*

*В то же время само по себе самоуправление не вписывается в логику политического мышления этой части федеральных чиновников. Они выступают сторонниками централизации распоряжения собственностью и финансами, претендуют на тотальный контроль всех сторон политической и экономической жизни субъектов Федерации. Поэтому по мере восстановления контроля Центра над регионами интерес «утилитаристов» к местному самоуправлению будет все больше ослабевать;*

*в) «Ресоветизаторы», — это главным образом представители КПРФ и ее сторонников, которые после октября 1993 года приняли на вооружение лозунг «восстановления Советов». Смысловой акцент этого лозунга смещен в направлении антиправительственных идеологем. С содержательной же точки зрения речь идет не о независимом местном самоуправлении, а о воссоздании вертикально интегрированной структуры, которая возьмет на себя функции альтернативной «исполнительной вертикали».*

*Для левых партий и политиков местное самоуправление создаст дополнительные возможности реализации избранного курса «вращения во власть». Органы самоуправления в этом плане, с одной стороны, создают для коммунистов и их сторонников политические должности, а с другой — значительно снижают параметры радикализации левых сил;*

*г) «Самоуправленцы», — в основном представители той части демократической общественности, которая, придя в*



*политику на волне преобразований конца 80 - начала 90-х годов, пыталась реализовать идеи самоуправления как института гражданского общества в сочетании с идеями представительного правления и разделения властей. Однако организационная разрозненность этих сил, их малый «удельный вес» в российских властных структурах оставляют мало шансов на реализацию стратегических целей «самоуправленцев».*

*Кроме того, нельзя не учитывать и общую социально-психологическую неготовность российских граждан к самоорганизации, возросшую пассивность электората и, в целом, низкую значимость ценностей самоуправления в массовом сознании. Все это делает весьма проблематичным широкое развитие идей местного самоуправления «снизу», на основе социальной активности. В этом отношении можно ожидать усиления тенденций политической изоляции «самоуправленцев» и дискредитации отстаиваемых ими идей. В большинстве регионов Российской Федерации местное самоуправление так и не стало влиятельным политическим институтом, и, по ряду прогнозов, в обозримом будущем трудно рассчитывать на его кардинальное усиление.*

*Планы федеральных органов исполнительной власти по проведению муниципальных реформ могут и в дальнейшем остаться нереализованными. Поэтому отнюдь не случайно в официальной риторике как у «партии власти», так и у оппозиционно настроенных политических сил критического настроения по отношению к развитию местного самоуправления становится все больше и больше.*

---

## **Особенности местного самоуправления в республике**

**Становление системы народовластия в Татарстане неразрывно связано с принятием новой Конституции республики. Именно в этом документе были закреплены важнейшие**

принципы организации самоуправления, которые получили свое дальнейшее развитие в Законе РТ «О местном самоуправлении», ставшим первым опытом подобного законотворчества в Российской Федерации.

И хотя сегодня видны некоторые его несовершенства, Закон сыграл свою позитивную роль. За этот период накоплен определенный опыт в законотворческой деятельности и в практической работе по становлению местного самоуправления. Именно на его основе и на основе Закона РТ «О местных органах государственной власти и управления» была развернута большая организационная работа по проведению сходов, определению состава и территориальных границ самоуправлений, разработке их уставов, по подготовке и проведению выборов органов местного самоуправления. Это были первые шаги на пути к созданию целостной системы местного самоуправления.

За последние пять лет органы демократической самоорганизации населения обрели первый, очень ценный опыт становления. На них возложен весомый груз ответственности по решению хозяйственных, правовых вопросов, которые раньше были прерогативой сельских, районных Советов народных депутатов, партийных и хозяйственных органов. И этот хотя и небольшой, но реальный опыт вполне позволяет дать новый импульс становлению практического народовластия на местах.

Проблемы местного самоуправления всегда находились и находятся под самым пристальным вниманием руководства республики. В 1998 году эти вопросы анализировались на специальном заседании Президентского Совета. В конце 1998 - начале 1999 годов под эгидой Государственного Совета прошла серия территориальных семинаров-совещаний, в работе которых участвовали представители местных самоуправлений, районных и городских Советов, народные депутаты Татарстана, члены Правительства, ответственные работники Аппаратов Президента, Государственного Совета и Кабинета Министров Татарстана. В марте 1999 года состоялось Республиканское собрание представителей органов местного самоуправления.

В июле 1999 года Указом Президента РТ был создан Республиканский Совет по местному самоуправлению, главная цель

которого — выработка стратегии партнерского взаимодействия между органами государственной власти и органами самоуправления, концептуальное осмысление правовой и финансово-экономической основы последних, представление и защита их интересов в органах законодательной и исполнительной власти. 26 марта 2000 года на 871-й территории, в большинстве районов и городов Татарстана, состоялись выборы депутатов в представительные органы, а также выборы должностных лиц местных самоуправлений.

В отличие от общероссийского татарстанский подход к реформе системы управления на местах изначально состоял в том, что на первом этапе демократических реформ нет необходимости ломать единую вертикаль органов государственной власти. В республике не стали забегать вперед, ускоряя политический процесс реформирования власти. Не решив законодательно вопросы распределения полномочий и, самое главное, не создав экономическую базу прямого народовластия, нельзя поднять уровень местного самоуправления до городов и районов, как это сделали в других регионах Российской Федерации. Один из главных принципов самоуправления — независимость (обособленность) от государственной власти, прежде всего — экономическая, а этого пока в полной мере добиться не удалось.

В Татарстане уже несколько лет отрабатывается функциональная модель местного самоуправления на уровне сел и поселков. С учетом опыта работы действующих советов МСУ были внесены некоторые изменения в закон о местном самоуправлении, принят Закон РТ «О выборах депутатов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления в Республике Татарстан». Подобная работа будет продолжаться и в дальнейшем, поскольку практика постоянно подсказывает новые проблемы — что-то приходится добавлять, от чего-то отказываться. И только после того, когда будет накоплен достаточный практический опыт деятельности местных самоуправлений, можно будет ставить вопрос о его распространении на уровень районов и городов. Только тогда завершится процесс передачи полномочий от государственной власти органам самоуправления и избиратели будут иметь возможность выбирать глав администраций.

Дело, безусловно, не в том, что государственная власть не хочет делиться своими полномочиями, как это зачастую представляет оппозиция. Необходимо продвигаться до того рубежа общественного развития, когда местная власть эффективно работает. Всевозможные забеги вперед приводят к нежелательным последствиям — столкновению интересов органов прямого народовластия и государственной власти как на стыке полномочий, так и на стыке амбиций. Например, к кому должен апеллировать совет МСУ, если государственная власть в лице районного Совета народных депутатов или главы администрации не выполняет свои функции по отношению к местному самоуправлению? Этот вопрос пока законодательно не отрегулирован.

Практика российских реформ показывает, что торопливость чревата и тем, что теряется управляемость на данной территории. Подобные факты есть сегодня в Ульяновске, Ижевске, Приморье, Сибири, где органы местного самоуправления на уровне крупных городов и руководители исполнительной власти избирались всем населением. Взяв полномочия, руководители этих структур фактически предали забвению истинное предназначение института народовластия — решать повседневные проблемы граждан. Увлечшись политикой, они стали выяснять отношения между собой. Эта непримиримая борьба идет порой много лет. А страдает от этого, прежде всего, население территорий. Подобных конфликтов в Татарстане удалось избежать. Поэтому в республике становление самоуправления началось снизу, с первичного территориального уровня. Тем самым была сохранена управляемость территорий в целом.

Сегодня в Татарстане работают 956 органов местного самоуправления, в том числе 7 городских, 20 поселковых и 905 сельских. Большинство из них обладает своими особенностями, как по территории, количеству дворов и населенных пунктов, входящих в их состав, так и по экономическим характеристикам. Несмотря на возрастающие трудности переходного этапа, самоуправления доказали свою нужность и необходимость людям. В центре их внимания находятся вопросы строительства жилья и дорог, газификации, деятельности учреждений здравоохранения, образования и культуры, благоустройства сел и деревень, про-

блемы социальной защиты. При их непосредственном участии ежегодно проводятся Дни пожилых людей, инвалидов, Дни милосердия.

Следует подчеркнуть, что по специфике своей деятельности органы местного самоуправления одновременно исполняют представительные, распорядительные, исполнительные, контрольные и иные функции на своей территории. Структура местной власти зависит от размера территории и населения. Какой ей быть — решают сами граждане. Где-то сначала избирают депутатов представительного органа — Совета, который затем выберет председателя, а где-то сразу выбирают председателя. Кроме того, население избирает должностных лиц — своего рода исполнительную власть самоуправления.

Функции и структура органов власти определяются изначально двойственной природой местного самоуправления. Советы возникли как выборные представительные органы прямого народовластия, но их основная деятельность связана с решением управленческих, хозяйственных задач. Накопленный опыт подсказывает, что для дела целесообразнее иметь одного лидера территории — опытного и уважаемого человека, который будет осуществлять руководство всей деятельностью местного самоуправления, — и представительной, и исполнительной.

В работе самоуправлений накоплено немало примеров позитивных перемен и нестандартных подходов к жизни территорий. Во многом это результат преданного отношения к своему делу руководителей местных самоуправлений, которые знают нужды людей и своих территорий, в непростых условиях отстаивают их интересы. Сегодня этот уникальный опыт местного самоуправления требует систематизации и своего научного осмысления.

Критерий истины — практика. Особенно важен опыт, приносящий пользу уже сейчас. Органы самоуправления в состоянии помочь сохранению существующих и созданию новых рабочих мест. Например, в Коноваловском и Иркеняшском местных самоуправлениях Мензелинского района открыты небольшие швейные цеха по пошиву рабочей и детской одежды. На территории Камско-Полянского МСУ Нижнекамского района действу-

ют фабрика по выпуску экологически чистых обоев и частное предприятие по изготовлению одеял из шерсти тонкорунных овец. Совместно с рядом предприятий и фирм разработаны более 20 инвестиционных программ, предусматривающих создание новых производств и сотен рабочих мест. Подобная работа проводится многими органами самоуправления.

Движителем самоуправления служит инициатива граждан. Это реальная сила в условиях нехватки материальных ресурсов. Так, на сходе Мещеряковского самоуправления Буинского района было принято решение об ускорении газификации села. Организующее начало взяли на себя члены местного Совета. Общими усилиями, не дожидаясь помощи районных властей, поставленная цель была достигнута. За счет средств и усилий местных жителей были построены новые мосты в селе Нижняя Сосна Балтасинского района и в деревне Сафоново Айшинского самоуправления Зеленодольского района. И таких примеров немало.

Важнейшую роль играют местные самоуправления в сохранении и приумножении национальных и культурных традиций народов, проживающих в республике. В Старошугуровском, Куакбашском, Староштерьякском, Сарабиколовском, Урмышлинском, Каркалинском местных самоуправлениях Лениногорского района, где проживают представители более 10 национальностей, созданы центры национальных культур. В Старо-Суркинском МСУ Альметьевского района активно работает чувашский фольклорный ансамбль, в селах Васильевского и Верхнеакташского Советов МСУ — мордовские фольклорные ансамбли. В ряде сел Новошешминского и Муслюмовского районов созданы этнографические музеи, в которых представлена богатейшая история этих регионов, собраны уникальные предметы народного творчества. В селе Кутлушкино Чистопольского района создан музей Гаяза Исхаки.

Самое серьезное внимание самоуправления начинают уделять охране окружающей среды. Масштабные природоохранные мероприятия по озеленению территорий и очистке лесов, благоустройству 135 родников и ключей, очищению русла реки Киндерка проведены в Высокогорском районе. Подобная деятельность

характерна для самоуправлений Азнакаевского, Агрызского, Лениногорского, Новошешминского, Сармановского, Зеленодольского и многих других районов.

Сравнительно новым явлением в развитии народовластия на местах стало появление разнообразных форм территориального самоуправления в Казани. В настоящее время созданы и работают 24 таких самоуправлений. Уже первые результаты их деятельности доказывают необходимость данной формы народовластия в столице республики. Так, в Больших Дербышках успешно решаются вопросы сбора земельного налога, транспортных перевозок жителей, благоустройства территории. В Аметьево, благодаря настойчивости руководства самоуправления, открыт ряд новых магазинов. В Кукушкино и Отарах завершается газификация поселков.

Эти и многие другие примеры реального народовластия на местах свидетельствуют, что в республике идет активное становление нового социального института, направленность деятельности которого в главном и основном связана с удовлетворением интересов и потребностей людей.

Советы местного самоуправления более самостоятельны, более суверенны в решении своих проблем. И это, пожалуй, самое важное. Задействовав институт местного самоуправления, мы разгружаем органы государственной власти от несвойственных им функций — таких, по которым власть районная не может дойти до самой дальней деревни, до самой глубинки. Решая крупные вопросы, она забывает о мелких. И это отрицательно влияет на жизнь людей конкретной территории.

Но столь же очевидно и то, что взять на себя всю меру ответственности за обеспечение жизни людей самоуправления пока не могут. Хотя власть, уполномоченная народом, должна быть ответственна за все, что происходит на каждом квадратном метре подведомственной ей территории. Поэтому именно сейчас как никогда нужны ответственные государственные решения в направлении дальнейшего развития системы местного самоуправления. И от того, насколько верно будут выбраны стратегические ориентиры, будет зависеть полнота реализации ее функций и полномочий.



### Из социологического архива

*В марте и ноябре 1998 года было проведено два республиканских социологических исследования, предметом изучения которых стала проблематика местного самоуправления в оценках избирателей (3000 респондентов) и экспертов (265 руководителей этих структур на местах).*

*Диагностика оценок избирателей и экспертов осуществлялась по совпадающим методикам, поэтому, несмотря на то, что исследования отстоят друг от друга во времени почти на полгода, полученные результаты сравнимы и представительны.*

*Сравнительные данные двух исследований показывают, что эксперты — главы местных самоуправлений, руководители Советов народных депутатов, работники аппаратов Советов и администраций, — склонны оценивать собственную деятельность в более оптимистических тонах, нежели рядовые избиратели. Хотя в общих оценках состояния дел в экономике в целом в Татарстане и на местах их позиции и совпадают. (См.: табл. 7, данные в процентах.)*

Таблица 7

#### КАК ВЫ ОЦЕНИВАЕТЕ ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ В ЭКОНОМИКЕ...

##### ... РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН?

	Эксперты	Избиратели
Хорошо и удовлетворительно	56.1	54.0
Неудовлетворительно	34.2	32.4

##### ... ВАШЕГО ГОРОДА (РАЙОНА)?

	Эксперты	Избиратели
Хорошо и удовлетворительно	60.6	50.4
Неудовлетворительно	34.7	38.2

Как видно, оценки достаточно ровные (однопорядковые) и даже в чем-то оптимистичные. Косвенно они свидетельствуют о том, что, несмотря на сложности в экономике и финансах, респонденты отдают должное тем усилиям, которые на уровне республиканского руководства предпринимаются для вывода народного хозяйства РТ из кризисного состояния, для стабилизации и удержания ситуации под контролем.

Это то, что касается предельно общих оценок состояния экономики у избирателей и экспертов. Однако ситуация с мировосприятием (в узком смысле слова) начинает принимать качественные изменения, как только оценочные шкалы начинают применяться к работе конкретных властно-управленческих структур.

Рядовым избирателям и экспертам было предложено оценить деятельность местных органов власти, органов местного самоуправления по социально-экономическому реформированию региона. Полученные результаты достаточно наглядно характеризуют: что думают управленцы разного уровня о своей работе и как эту работу оценивают те, ради которых она делается (См.: табл. 8, данные в процентах от числа всех опрошенных; сумма процентов менее 100, т.к. не указаны затруднившиеся с оценкой или не ответившие на вопрос).

Полученные результаты свидетельствуют, что позитивные оценки в двух группах опрошенных отличаются друг от друга в 1.5-2 раза, т.е. можно сказать, что эксперты оценивают работу органов государственного управления и самоуправления — свою собственную деятельность — по более высокой ранговой шкале.

Данному феномену могут быть вполне реальные объяснения, связанные с чисто субъективными факторами, как то: человек всегда склонен завышать собственные результаты деятельности и занижать, критически относиться к работе других; более высокий уровень информированности управленцев и т.п. Однако выявленная оценочная ситуация предстает в совсем ином свете, если обратиться к конкретным параметрам (источникам информации), которые непосредственно влияют на мнения людей.

Респондентам было предложено ответить на вопрос: **«На чем основывается ваша оценка работы местных орга-**

Таблица 8

**КАК ВЫ ОЦЕНИВАЕТЕ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ...**

**... МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ?**

	Эксперты	Избиратели
Хорошо и удовлетворительно	76.7	53.1
Неудовлетворительно	17.1	30.7

**... СОВЕТА НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ  
ВАШЕГО ГОРОДА (РАЙОНА)?**

	Эксперты	Избиратели
Хорошо и удовлетворительно	83.6	40.9
Неудовлетворительно	12.1	32.8

**... ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ?**

	Эксперты	Избиратели
Хорошо и удовлетворительно	80.5	42.1
Неудовлетворительно	15.2	29.4

**нов власти и самоуправления?». (См.: табл. 9, данные в процентах).**

*Сравнительные данные двух исследований позволяют сделать следующие обобщения:*

1. *На сегодняшний день сложилась двухуровневая система информационного обеспечения населения о работе управленческих структур любого ранга. Работники органов управления получают информацию в основной своей массе по одним каналам, рядовые избиратели — по другим.*

2. *Обращает на себя внимание, что такой канал информирования, как деятельность СМИ, не выступает для экспертов столь*

Таблица 9

**НА ЧЕМ ОСНОВЫВАЕТСЯ ВАША ОЦЕНКА РАБОТЫ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И САМОУПРАВЛЕНИЯ?**

	Эксперты	Избиратели
Собственный опыт работы в органах власти и самоуправления	55.4	6.3
Личные впечатления о положении дел в городе, районе, селе	51.9	50.6
Публикации районных и городских газет	19.0	41.6
Передачи радио и телевидения	12.4	41.4
Личные встречи с руководителями органов власти	39.5	11.8
Участие в работе сессий советов народных депутатов	27.8	3.5
Отчеты народных депутатов перед избирателями	16.7	10.2
Через общественные организации	8.5	11.0
Разговоры с друзьями, соседями по месту жительства, коллегами по работе	27.9	42.7

*значимым, как для рядовых избирателей. С другой стороны, для основной массы населения явно дефицитным является канал информирования через встречи с руководителями органов власти. Газеты, радио, телевидение, «горячие линии», «прямые связи» — все эти формы взаимодействия экспертов*

(руководителей) и населения задействуются бессистемно или с низкой эффективностью.

3. Требуется своего усиления взаимодействие народных депутатов с избирателями. В настоящее время этот канал информирования и снятия элементов социальной напряженности работает крайне недостаточно.

4. Выявленный «разрыв» в характере оценок избирателями и экспертами институтов власти разного уровня, сложившаяся система информационного обеспечения свидетельствуют о продолжающемся воспроизводстве феномена отчуждения населения от всей системы власти и управления. Дальнейшее существование фактора отчуждения будет способствовать усилению «разрыва» между «низами» и «верхами», а также размыванию социальной опоры проводимых социально-экономических преобразований.

В ходе проведения исследования опрошенным было предложено ответить на вопрос: **«Кому принадлежит реальная власть в вашем городе (районе, поселке, селе)?»**. Полученные данные позволяют зафиксировать следующий феномен: в зависимости от места жительства респондентов существенно по-разному группируются их оценки о характере распределения в регионе властных полномочий.

- Большинство опрошенных считает, что реальная власть принадлежит «местной администрации» — 63% (село — 73%, города — 65%, Казань — 48%);
- 25% отдает приоритет «руководителям крупных промышленных предприятий и организаций»;
- 25% — «преступным группировкам»;
- 24% — «новым коммерческим структурам, банкам».

На 5-м и 6-м местах в этом ряду предпочтений оказались «Советы народных депутатов» (16%) и «органы местного самоуправления» (15%).

Что касается непосредственно органов местного самоуправления и сосредоточения у них реальных властных полномочий, то оценки социальных групп представлены следующими показателями: крестьяне — 26%, предприниматели — 20%, рабочие — 18%, руководители, аппарат уп-

равления — 17%, служащие, пенсионеры и ИТР — 13-14%, непроизводственная интеллигенция — 11%, безработные — 10%, учащиеся — 7%.

Выявленный разброс мнений относительно проблемы сосредоточения власти в тех или иных очагах ее концентрации может объясняться разными причинами. Однако при этом нельзя забывать, что авторитет властной структуры любого уровня и формы организации в определяющей степени зависит, с одной стороны, от фактора открытости власти, «тесноты взаимодействия» с рядовыми гражданами, а с другой — от результативности ее работы, т.е. эффективности решения проблем, с которыми сталкивается население того или иного региона.

Данные социологической статистики в отношении указанных факторов фиксируют следующее состояние массового сознания:

- только 31% опрошенных за последние год-полтора обращались за помощью для решения их проблем в местные органы власти или органы местного самоуправления;
- чаще других обращались сельчане (39%), несколько реже — жители городов республики (29%) и казанцы (23%).

Что касается результативности подобных обращений, то в целом по республике только 42% респондентов смогли решить свои проблемы. Причем удельный вес получивших помощь и поддержку гораздо выше на селе (55% обращений) и в городах республики (42%). В ответах казанцев этот показатель составил всего 16%.

**Чаще других обращаются за помощью и поддержкой:** крестьяне (43%), руководители и работники аппарата управления (39%), пенсионеры (35%), непроизводственная интеллигенция (31%), служащие и ИТР (29-30%), рабочие и безработные (28%), учащиеся (18%).

**Чаще других решают свои проблемы, соответственно:** крестьяне (63%), учащиеся (62%), руководители и работники аппарата управления (52%), служащие (49%), непроизводственная интеллигенция и ИТР (45%), безработные (44%), пенсионеры (42%), рабочие (29%).

Об основных причинах «нерешаемости» проблем, а соответственно и низкой, по мнению опрошенных, эффективности работы органов власти и самоуправления на местах были высказаны следующие суждения:

- нежелание помочь (50%);
- бюрократизм и волокита чиновников (45%);
- отсутствие финансовых возможностей (34%);
- непрофессионализм чиновников-управленцев (17%);
- отсутствие реальных возможностей у местных властей (13%);
- отсутствие полномочий и прав у органов местного самоуправления (7%).

Обращает на себя внимание, что в зависимости от места жительства избирателей меняются местами удельные веса «причин нерешаемости» проблем.

Так, первые три позиции занимают:

в Казани — «нежелание помочь» (65%), «бюрократизм и волокита чиновников» (64%), «непрофессионализм работников» (24%);

в городах республики — «бюрократизм и волокита чиновников» (49%), «нежелание помочь» (42%), «отсутствие финансовых возможностей» (40%);

в оценках сельчан — «нежелание помочь» (42%), «отсутствие финансовых возможностей» (41%), «бюрократизм и волокита чиновников» (22%).

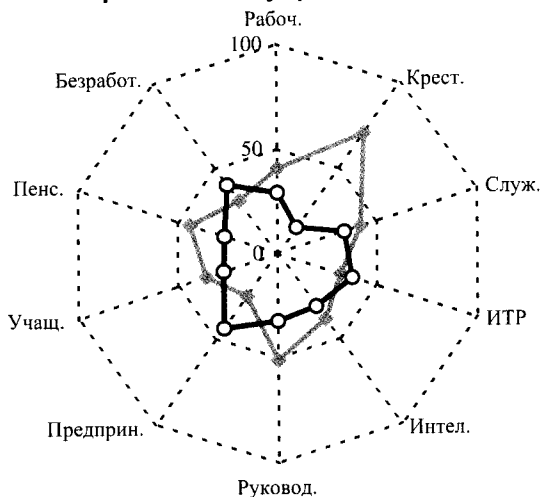
В соответствии с полученными данными и должна быть построена работа по повышению авторитета и эффективности деятельности как местных административно-управленческих структур, так и органов местного самоуправления. Решение задач преодоления отчуждения населения от власти на местном уровне видится в укреплении местного самоуправления, его демократизации, развитии правовых и материально-финансовых основ.

Итогом первого этапа становления местного самоуправления должно стать осознание того факта, что роль местной

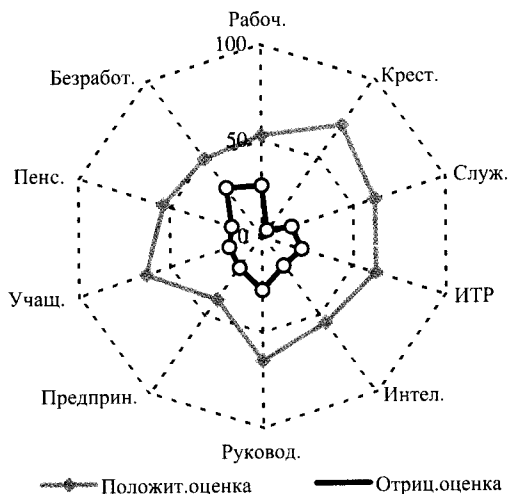


**Оценки деятельности органов власти и самоуправления  
в социальных группах (в %, март 1998 г.)**

**Деятельность органов самоуправления**



**Деятельность Государственного Совета РТ**



*общины в системе государственности объективно возрастают: сильная община — сильное государство. Местное самоуправление — это фундамент, на котором должны строиться основы демократической государственности.*

---

## **Финансово-экономические основы местного самоуправления**

Проведенные в 1998-1999 годах территориальные совещания показали, что многие руководители МСУ испытывают серьезные затруднения в выборе направления развития территорий, не всегда представляют, как можно более эффективно использовать собственный ресурсный потенциал. В значительной мере это связано с отсутствием **реальной финансовой и экономической базы самоуправлений**.

В истории России есть немало примеров реального жизнеобеспечения власти на местах. **Земство** в финансовом отношении самостоятельно определяло свои налоги и налоговую базу, а государство осуществляло контроль за результатами деятельности и ее соответствием закону. Этот опыт незаслуженно забыт. Самостоятельность органов самоуправления немыслима без наделения их ресурсами, достаточными для осуществления полномочий. На сегодняшний день этот вопрос является до конца не решенным. Не случайно поэтому, пытаясь как-то преодолеть финансовые трудности, отдельные Советы самоуправлений прибегают порой к местному нормотворчеству. Взимается произвольная плата за выдачу справок. Устанавливаются штрафы за проезд по деревне, «за бродячий безнадзорный скот», за ненадлежащее воспитание детей и т.п.

Что здесь можно сказать? Несомненно, внутренние источники формирования местных бюджетов крайне сужены. Поэтому все настойчивее звучит голос с мест формировать бюджет местного самоуправления «снизу» — на основе стабильных

нормативов. Именно такой подход будет ориентирован на развитие и поиск путей самостоятельного зарабатывания денег, а в конечном счете — увеличения сбора налогов на местах. Вот почему необходимо четко определить структуру доходов бюджетов самоуправлений и размеры минимальных долей налогов, закрепленных за ними. **Без финансовой самостоятельности нет и реального местного самоуправления.**

С учетом указанных обстоятельств Государственный Совет в Закон «О бюджетной системе Республики Татарстан на 1999 год» впервые включил статью, в которой городским и районным Советам народных депутатов было рекомендовано при формировании бюджета передать органам местного самоуправления часть налогов, собираемых на их территориях. Этой рекомендации последовали только 18 Советов. Поэтому при формировании бюджета-2000 в статье 23 было уже однозначно указано, что самоуправлениям передается часть земельного налога, налога на имущество физических лиц, подоходного налога с физических лиц, остающегося в местном бюджете. В двух районах республики — Бугульминском и Тукаевском — передали все сто процентов указанных налогов, близки к этому в Актанышском, Алексеевском, Азнакаевском, Арском, Елабужском, Лениногорском, Тюлячинском, Черемшанском районах. Здесь органы местного самоуправления принимают активное участие в сборе налогов, поскольку тем самым формируют доходную часть своего бюджета.

К сожалению, не все Советы народных депутатов подошли к исполнению закона о бюджетной системе Республики Татарстан так же последовательно. В Нурлатском районе бюджет органов МСУ по-прежнему состоит только из дотаций, в Кукморском — налоги переданы в пределах от 4,4 до 6,4 процента. Хотя в целом подвижки в этом плане произошли серьезные. Сделан важный шаг в направлении создания реальной экономической основы местной власти и формирования самостоятельного налогового поля. Появились действенные механизмы укрепления бюджетов местных самоуправлений.

Теперь перед органами народовластия стоит задача обеспечить максимальную собираемость налогов. И вторая проблема — уже сейчас необходимо думать о будущем и искать пути

расширения налогооблагаемой базы каждого самоуправления. Последнее обстоятельство обусловлено тем, что до сих пор практически вне поля зрения остается динамично меняющаяся социальная структура села, появление групп сельских предпринимателей, фермеров и землевладельцев. А ведь это не только носители рыночных отношений, но и потенциальные налогоплательщики, способные действительно влиять на решение ежедневно возникающих проблем территорий.

Кроме того, проведенный анализ убеждает в том, что в большинстве случаев одних только местных доходов и отчислений из районных бюджетов явно недостаточно для исполнения многочисленных функций органов власти на местах. Но даже в этих условиях многое зависит от их умения проявлять предприимчивость и инициативу. Есть немало примеров, когда благодаря именно этим качествам органы самоуправления добиваются хороших результатов, значительно опережая своих соседей, располагающих схожими условиями. Это в первую очередь относится к эффективному управлению собственностью, найденным подходам к рациональному использованию земельных ресурсов, привлечению финансовых вложений в решение первоочередных проблем.

Здесь можно привести пример Кичкетанского Совета Агрызского района. Из угодий, ранее принадлежавших расформированным колхозам, часть земель была передана в ведение местного самоуправления, которое на 30 га наладило производство зерна с последующей его реализацией. Заработанные средства пошли на ремонт детских садов, школ и создание современной инфраструктуры села. В последующем Совет МСУ взял уже 75 га земли. Яньельский Совет Кукморского района уже два года успешно занимается выращиванием картофеля. Часть урожая направляется на питание школьников, оставшаяся — продается. В 1998 г. доход от реализации картофеля составил около 50 тыс. руб. Всего же по итогам прошлого года на счета 25 Советов местных самоуправлений района в результате предпринимательской деятельности поступило 768 тыс. руб.

К сожалению, есть и обратные примеры. Во многих районах главы администраций идут по пути централизации всех,

даже ранее зачисляемых в бюджеты самоуправлений, налогов и средств. И поэтому на местах остается единственная расходная статья — зарплатная. Подобное положение дел чаще встречается в объединенных Советах, где имеющиеся средства направляются в первую очередь на решение задач преимущественно городского или районного уровня, а местные самоуправления финансируются по остаточному принципу. Во многом это результат прохождения бюджетного процесса «сверху вниз», когда распорядительные и контрольные полномочия сосредоточены в одних руках — районных властей.

По мнению некоторых государствоведов, создание целостной системы местного самоуправления — задача на многие годы. Одна из причин этого состоит в том, что основой и движущей силой самоуправления должны выступать инициатива и желание личного участия граждан в жизни села, города, микрорайона. Поэтому в строго научном смысле слова зачастую то, что получает сегодня характеристику в качестве местного самоуправления, в действительности таковым не является. Это означает, что любые решения о распределении финансовых средств, организации жизнеобеспечения населенного пункта, реализации простейших (но очень многочисленных) действий по поддержанию бытовых условий принимаются, по существу, в одном центре, в органах власти, которые на местах олицетворяют собой главы местных администраций.

Или другая проблема. Земельное законодательство относит контроль за распределением земель к органам госвласти городов и районов. А ведь эта проблема гораздо эффективнее могла бы решаться на уровне местных самоуправлений. Представляется, что к этому вопросу придется возвращаться еще не раз, поскольку земля в соответствии с нашим законодательством стала товаром. **Важно, чтобы население каждого местного самоуправления знало, где и какой землей владеет их сообщество, как она используется, какой приносит доход.**

Нет пока полной определенности в реализации полномочий Советов и в вопросах использования природных ресурсов. Например, на территории Айшинского самоуправления Зеленодольского района имеются тысячи гектаров лесов

государственного лесного фонда, однако в бюджет самоуправления не попадает ни рубля. Хотя многое здесь, конечно, зависит от нового стиля мышления руководителей. Тем более что в республике есть примеры, особенно в нефтяных регионах, когда местные самоуправления привлекают средства промышленных предприятий, сельскохозяйственных ассоциаций, фермерских хозяйств, расположенных на их территории.

Благодаря активному взаимодействию руководителей Лесно-Калейкинского, Урсалинского, Сулеевского, Ново-Кашировского, Елховского, Ямашинского самоуправлений с хозяйствующими субъектами Альметьевского района открыты новые магазины, бары, пекарни и мини-рынки, которые стали источниками дополнительных поступлений в бюджеты Советов. Этот опыт должен получить самое широкое распространение во всех районах республики. Органы государственной власти должны всемерно поощрять здоровую инициативу, а не рубить ее на корню. А такие примеры тоже есть. Скажем, руководство местного самоуправления на собственные средства создает инфраструктуру услуг для населения, которая начинает приносить устойчивый доход. Как только она окрепла, глава администрации района отводит этот новый финансовый источник в собственный бюджет.

Необходимо уже в ближайшее время закрепить правовые принципы формирования и использования финансовых возможностей органов самоуправления, их взаимоотношений с хозяйствующими субъектами; определить порядок разграничения доходов и расходов между бюджетами разных уровней, а также территориального финансового планирования. При этом следует разработать систему мер по стимулированию экономической самодостаточности территорий. Важной задачей здесь является решение вопроса об участии местных Советов в управлении собственностью, расположенной на их территории. Речь идет не только о земельных участках или жилым фондом, но и о ценных бумагах, вкладах в хозяйственные сообщества, имуществе унитарных предприятий и учреждений местного самоуправления.

Мировой опыт свидетельствует: государство, если оно желает процветать, должно передавать местным властям под их

ответственность ресурсы и полномочия, чтобы люди сами распоряжались своей судьбой, боролись за социальные блага, сами решали, как воспитывать детей, заботиться о престарелых, как строить дома и дороги, правильно использовать ресурсы. Поэтому во всем мире у местных сообществ растет муниципальная собственность, развивается местное производство, возникают промышленно-финансовые группы, муниципальные предприятия, банки, страховые компании, совершенствуется социальная инфраструктура местного самоуправления.

Анализ многочисленных публикаций, посвященных местному самоуправлению, свидетельствует, что подавление местной инициативы, консервация процесса принятия управленческих решений на уровне какого-то одного «главного» центра притяжения власти (будь то федеральный уровень, республиканский или главы местной администрации) объективно будут сдерживать развитие местного самоуправления и, по сути, вести к разрушению муниципального мира. Социальное и экономическое возрождение социума, преодоление кризиса лежат в том числе и на пути развития малой родины. Необходимо накопление сил именно на этих рубежах.

Республика будет продолжать оставаться сильной при условии подъема территорий, восстановления их хозяйственных и культурных связей с Центром. Именно глубинка больше всего заинтересована в эффективном управлении капиталом, в том числе и финансовым. Становится очевидным: государство должно не мешать, а всемерно способствовать правильному использованию ресурсов на местах, в том числе промышленных, финансовых, человеческих, природных — на благо и в интересах своих граждан.

Пока же, как свидетельствует общероссийский опыт, наиболее разрушенными и невостребованными оказываются ресурсы именно местных образований. Слабо развивается их хозяйственная жизнь, рынки, местная промышленность (хлебопекарни, подсобные хозяйства, молокозаводы, предприятия бытового обслуживания и т.п.), растекается муниципальная собственность, сокращается база налогообложения. Словом, продолжается разрушение хозяйственной и социальной инфраструктуры малых



городов и сел, что приводит к обнищанию населения, которое лишается рабочих мест и постоянного заработка.

Есть смысл вернуться к рассмотрению вопроса о возрождении успешно существовавшего в дореволюционной России опыта кредитования местных самоуправлений через кредитно-финансовые учреждения. К примеру, определив для этих целей один из коммерческих банков республики в качестве уполномоченного банка Правительства Татарстана.

Не нашел пока своего места в теории и законодательной практике местного самоуправления институт мировых судей, предназначенный для разрешения споров на местах. Судебные органы, действующие в рамках самоуправляющихся сообществ, законом не предусматриваются. Между тем правовое разбирательство мелких споров, осуществляемое в рамках местного сообщества, не только уместно, но и полезно, поскольку способствует сплочению людей, выработке и поддержанию установленных социальных норм.

Кустовые совещания высветили потребность и в дальнейшей разработке **территориальной модели самоуправления в Татарстане**. Во главу угла должна быть поставлена идея обеспечения населения социальными гарантиями. Последние в виде социальных стандартов должны быть закреплены правовой нормой. Это будет способствовать объединению усилий местного самоуправления и государственной власти на основе разделенной ответственности, поскольку они призваны решать одну общую задачу, но разными средствами: повышать качество жизни людей. Кроме того, наиболее перспективным направлением здесь могло бы стать аккумулирование средств населения в объекты собственности. Это будет способствовать формированию новой мотивации участия людей в решении местных вопросов, появлению надежных источников получения средств из внебюджетных поступлений, а также широкому применению корпоративных форм управления ресурсами, где особая роль должна отводиться ресурсам населения.

Оптимальная модель местного самоуправления предполагает делегирование функций «снизу»: от человека — к трудовой ассоциации, местному сообществу, республиканскому центру, а

не наоборот. Причем реализация этой модели требует возрождения местного хозяйства (как первичной ячейки), укрепления ответственности, создания благоприятного экономического, социального и духовного климата в малых поселениях. Другими словами, необходим республиканский закон «**О финансовых и экономических основах местного самоуправления**».

---

### *Из теории проблемы*

*Не акцентируя внимание на том, какие проблемы могут быть решены исключительно с помощью органов государственной власти, а какие — под силу местным самоуправлениям, целесообразно взглянуть на эту ситуацию под иным углом зрения. Хрестоматийным стал политэкономический постулат, что **собственность является главным фактором, который определяет степень экономической свободы и характеризует положение людей в производстве и обществе**. Идет ли речь о собственности местных самоуправлений, хозяйствующих субъектов на уровне хутора, товарищества или о коммерческих организациях?*

*Во всем многообразии отношений собственности особое место занимает собственность на средства производства. Именно она определяет сущность и составляет основу всей системы хозяйствования любого уровня, определяет материальные условия производства, характер распределения материальных благ, их обмена и потребления. При этом сферы производства, распределения, обмена и потребления неразрывно взаимосвязаны между собой.*

*Без формирования развитой рыночной инфраструктуры на уровне территорий нельзя в полном масштабе ставить вопрос о дальнейшем развитии целостной, полновесной системы местных самоуправлений. По крайней мере, эти процессы должны идти параллельно. И опять здесь всплывает проблема собственности и механизмов распоряжения ею. Идет ли речь о феномене хуторского (домашнего) хозяйства как первичной экономической единицы, осуществляющей производство продукции и оказание услуг для собственных нужд, частном предприятии любого размера — от индивидуального,*

*кустарного производства до крупных предприятий или о деятельности, связанной с использованием частного имущества или личных сбережений граждан.*

*Поэтому вполне очевидно, что законодательно определенный объем правомочий местных самоуправлений позволил бы более эффективно «снимать» ряд проблем, возникающий на их территориях, повысил самостоятельность МСУ, а соответственно и авторитет последних.*

*При этом местное самоуправление не противостоит центральной власти, но располагает правами самостоятельного распоряжения практически всеми экономическими ресурсами на собственной территории.*

*На сегодняшний день сформировалось реальное **противоречие между нормативно-правовыми механизмами регулирования местных самоуправлений и рыночными принципами функционирования субъектов собственности, действующих на их территориях.** Это противоречие тормозит формирование рыночной инфраструктуры, внедрение новых методов организации хозяйственной жизни и процесс появления реального собственника. Его разрешение объективно будет способствовать повышению самостоятельности и жизнеспособности самоуправлений.*

*Многое еще предстоит создать, не раз реконструировать или менять в механизмах муниципального управления хозяйством в процессе рыночного реформирования. Однако уже сейчас твердо можно сказать, что наиболее перспективными направлениями укрепления и развития системы органов местного самоуправления в республике являются:*

- *активное использование всего многообразия форм собственности в их деятельности;*
- *преодоление кризиса управления, осуществление целенаправленной координации неоднородного и постоянно меняющегося хозяйственного комплекса;*
- *структурная перестройка экономики территорий, формирование рациональной структуры собственности;*
- *внедрение на муниципальном уровне наиболее передовых форм хозяйствования и управления различными секторами экономики;*

- *разработка и поддержание минимальных социальных стандартов во взаимодействии с республиканским и районным бюджетами;*
  - *широкое применение корпоративных форм управления ресурсами, где особая роль должна отводиться ресурсам населения;*
  - *переход государственного управления от выполнения задач аварийного реагирующего воздействия к задачам опережающего стратегического руководства;*
  - *активное формирование муниципального кадрового потенциала, корпуса менеджеров, обеспечивающих интенсивное использование организационных резервов местной власти;*
  - *государственная политика поддержки местного самоуправления, которую необходимо проводить в интересах социально-экономического развития республики, как системной целостности;*
  - *аккумуляция средств населения в объекты муниципальной собственности, что будет способствовать формированию принципиально иной (новой) мотивации участия людей в решении местных вопросов и появлению надежных источников получения финансовых средств из внебюджетных поступлений.*
- 

## Тенденции и противоречия развития

Сегодня стало вполне очевидным, что изменение структуры экономики, производственных отношений влечет за собой и **необходимость изменения полномочий органов местного самоуправления.** Без решения этой задачи нельзя рассчитывать на дееспособность народовластия в целом. Поэтому требуется

принятие целого пакета нормативных актов на республиканском уровне. Однако законотворчество само по себе не панацея от всех трудностей, с которыми сталкивается местное самоуправление. Настоящее политическое реформирование не должно забегать вперед реформирования экономического. Политика — лишь концентрированное выражение экономики. На уровне Российской Федерации за последние годы принято немало нормативных актов по местному самоуправлению. Но практика свидетельствует, что самоуправление в России развивается крайне противоречиво.

Наибольшая опасность состоит в том, чтобы «третий приход самоуправления» в российскую глубинку не закончился в очередной раз идейным и экономическим тупиком. Поэтому законодатель Татарстана подходит к этому процессу взвешенно и осмысленно. Очередной закон должен приниматься лишь тогда, когда вызреют необходимые экономические и социальные условия для его действия. Ситуация осложняется изначально двойственной природой института местного самоуправления. Первоначально возникнув как выборные представительные органы народовластия, — по содержанию деятельности они связаны с решением управленческих, хозяйственных задач. И в этом главная проблема. Как оптимально совместить представительную функцию и исполнительскую, задачу защиты интересов граждан и принуждения — на эти вопросы теория ответов пока не дает. Вот почему руководство республики идет по пути поиска наиболее эффективных механизмов решения этой проблемы.

Вместе с тем практика свидетельствует, что не всегда нужно ожидать закона для решения некоторых проблем самоуправления. В частности, вопрос о материально-техническом обеспечении деятельности местных органов власти вполне мог бы быть отрегулирован принятием ряда нормативных документов — например, постановлений правительства. С другой стороны, практика социального развития именно сегодня диктует необходимость регламентации порядка проведения выборов органов местного самоуправления и должностных лиц, разработки и принятия постоянного типового Устава местного самоуправления в Татарстане. Нужен Закон «О передаче отдельных государственных

**ных полномочий органам местного самоуправления»,** в котором следует разграничить полномочия между органами государственной власти и местного самоуправления; определить порядок расчета и компенсации местным бюджетам затрат и выпадающих доходов, связанных с решениями органов государственной власти.

Всего этого на сегодняшний день нет, хотя работа над проектами нового примерного Устава Совета МСУ, и соответствующего закона уже начата. Однако жизнь не стоит на месте. В некоторых районах постановлениями Советов народных депутатов, а иногда и распоряжениями глав администраций выполнение отдельных государственных полномочий передается местным самоуправлениям. Значимость данной проблемы возрастает также в связи с углублением рыночных преобразований.

Актуальным является вопрос и о принятии закона **«О службе в органах местного самоуправления»**, который бы определил порядок ее организации и финансирования, установил правовой статус служащего местного самоуправления. Для этого есть все объективные предпосылки. Деятельность в органах самоуправления должна стать действительно конкурентоспособной и престижной. Однако прежде чем требовать от людей конкретных результатов, необходимо обеспечить условия для высокоэффективного труда. Иначе через некоторое время республика потеряет нынешнюю плеяду энтузиастов, которые своим преданным отношением к делу выступают главными носителями института народовластия в глубинке. К слову сказать, в свое время служба в Земстве была очень престижной, и те, кто в нем работали, никогда не помышляли о том, чтобы занять государственную должность.

Сегодня с целью облегчения груза многочисленных финансовых проблем в ряде мест пошли на совмещение должностей руководителей органов самоуправления с одновременным исполнением обязанностей руководителей хозяйств. В республике насчитывается 125 таких примеров. Наибольшее их количество в органах местного самоуправления Сармановского района (в 32 из 35 МСУ), Тетюшского (27 из 33), Камско-Устьинского (18 из 20) и некоторых других.

По мнению руководителей таких самоуправлений подобное совмещение должностей позволяет оперативно и с большим эффектом решать социально-бытовые вопросы, осуществлять финансирование текущих мероприятий, экономить фонд заработной платы. Безусловно, в условиях переходного этапа трансформации общества к рынку это в определенной степени оправданно. Но нужно думать о завтрашнем дне. Исторический опыт стран развитой демократии уже доказал экономическую и социальную нецелесообразность совмещения выборных и хозяйственных должностей.

Другой стороной проблемы повышения дееспособности власти на местах выступает задача **создания целенаправленной системы подготовки специалистов для работы в органах самоуправления**. Кадровый потенциал должен быть укреплен в первую очередь, необходимо стимулировать повышение квалификации инициативных, мыслящих людей. На сегодняшний день из 1600 человек, работающих на освобожденной основе, лишь 30% имеют высшее и незаконченное высшее образование, 27% — специальное и среднее специальное.

Аппарат длительное время создавался для исполнительских функций. И сегодня главным критерием оценки работника является его исполнительность. А исполнительность измеряется умением в срок справиться с заданием, — «вовремя закрыть бумагу». Творческий потенциал аппарата используется неудовлетворительно. Низка его роль на стадии проработки решений. Как правило, вариант готовящегося решения бывает только один. Нет конкурентности решений. Крайне мало в руководящем звене самоуправлений экономистов и юристов, не говоря уже о работниках, имеющих подготовку по специальности «муниципальное управление». Во многих случаях утратилась связь власти с общественными структурами. И эту психологическую особенность тоже необходимо иметь в виду.

Вместе с тем следует осознавать и наличие другого аспекта кадровой проблемы: качество включенности местной власти, муниципальных образований в решение собственных проблем в определяющей степени зависит от их интеллектуального и профессионального потенциала. В этой области российскому феноме-



ну самоуправления нужна настоящая муниципальная управленческая революция, позволяющая не только усваивать и переваривать новые управленческие идеи и разработки, наукоемкие технологии, но и самостоятельно творить их. Пока же инновационная методология управления (стратегическая, антикризисная) не овладела умами муниципальных управленцев.

Поэтому до тех пор, пока не появится фигура современного муниципального менеджера, стагнация управленческих и организационных структур на уровне местных самоуправлений, по-видимому, неизбежна. Однако очевидно также и то, что без соответствующей профессиональной подготовки решать вопросы, которые жизнь постоянно ставит перед органами самоуправления, уже через несколько лет будет просто невозможно. На эту проблему особое внимание было обращено в одном из выступлений Президента Татарстана М.Ш. Шаймиева. Он, в частности, подчеркивал: «Сейчас, как никогда, республика испытывает настоящий дефицит управленческих кадров, предприимчивых руководителей-профессионалов». И эту задачу предстоит решать в самое ближайшее время.

---

### ***Из социологического архива***

*Авторитет институтов власти и органов управления на местах в значительной мере связан с наличием механизмов и способов реализации ими властных полномочий. С тем, насколько эффективно административные и выборные, государственные и негосударственные институты могут пользоваться своими функциями, закрепленными законом. В связи с этим большой практический интерес представляют распределения оценок экспертов и избирателей на вопрос о наличии властных полномочий у тех или иных структур. (См.: табл. 10, данные в процентах.)*

*Как и в предыдущих случаях, опросы зафиксировали явный разрыв между оценками экспертов и респондентами, участвовавшими в исследовании (схожие оценки здесь прослеживаются лишь в отношении глав администраций). Причем особо значимые отличия в суждениях о сосредоточении властных полно-*

Таблица 10

**ВЛАСТЬ В ГОРОДЕ (РАЙОНЕ, ПОСЕЛКЕ, СЕЛЕ)  
ПРИНАДЛЕЖИТ...**

	Эксперты	Избиратели
Местной администрации	66.6	62.9
Совету народных депутатов	23.0	15.8
Органам местного самоуправления	32.6	14.6
Руководителям предприятий и организаций, хозяйственникам	50.6	25.2
Неформальным лидерам — людям с большим жизненным опытом и авторитетом	1.5	7.1
Новым коммерческим структурам, банкам	5.4	23.5
Преступным группировкам	4.2	25.1
Общественным организациям	0.8	1.4

*мочий на местах сложились в отношении таких структурированных образований, как:*

- *органы местного самоуправления* (у экспертов оценки выше в 2.2 раза);
- *руководители предприятий и организаций* (у экспертов оценки выше в 2 раза);
- *новые коммерческие структуры* (у избирателей оценки выше в 4.3 раза);
- *преступные группировки* (у избирателей оценки выше почти в 6 раз).

*Что касается последней позиции, то столь значимый разрыв связан с оценками горожан. О том, что преступным группиров-*

кам принадлежит власть, заявили: 46% опрошенных казанцев, 25% респондентов из городов республики, 8% сельчан.

Не вдаваясь в углубленный анализ полученных данных, следует подчеркнуть, что одной из важнейших причин выявленного разброса в оценках выступает наличие (появление, сформированность) нескольких центров (очагов) властных полномочий. Причем данный феномен, по-видимому, получил достаточно широкое распространение как в центре, так и на местах. Речь идет о том, что властная вертикаль (а также, ее горизонтальные связи и отношения) стратифицируется не только по сферам деятельности (законодательная, исполнительная и судебная), но и по некоторым другим основаниям (контроль за финансовыми потоками, способность оперативно решать хозяйственные вопросы, возможность оказывать реальное воздействие на преодоление бытовых проблем и т.д.). Для общественного мнения не имеют принципиального значения масштабы и глубина распространения того или иного феномена присвоения каким-либо образованием властных полномочий. Главное для респондентов, что такой центр властных отношений есть и то, что он реализует (по мнению избирателей) властные функции.

Единственное лекарство от подобного «многовластия» (реально существующего или мнимого):

- жесткое распределение и разделение властных полномочий по функциям, сферам, уровням и видам деятельности;
- обязательное выполнение на всех уровнях принимаемых в Центре решений;
- твердое следование принципу дальнейшей демократизации политики и экономики, процесса управления.

Кроме того, нельзя, по всей вероятности, ставить сегодня вопрос о результативности выполнения властных функций без учета реагирования управленческих структур на обращения к ним граждан со своими проблемами. Что же касается данного параметра, то показатели социологической статистики свидетельствуют о следующем (См.: табл. 11).

Приведенные данные двух социологических исследований, по всей вероятности, и характеризуют то реальное противоречие,

Таблица 11

Суждения избирателей	Суждения экспертов
<ul style="list-style-type: none"> <li>• В органы власти или местного самоуправления для решения своих проблем обращаются лишь 31% опрошенных.</li> <li>• Чаще всего обращаются жители сельской местности — около 40%; значительно реже казанцы (23%) и жители городов (29%).</li> <li>• Только у 42% от числа всех обратившихся были их вопросы решены (Казань — 16%, города — 42%, село — 55%).</li> <li>• <b>Причины нерешенности вопроса в оценках избирателей:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– нежелание помочь (50%);</li> <li>– бюрократизм и волокита (45%);</li> <li>– отсутствие финансовых возможностей (34%);</li> <li>– непрофессионализм чиновников (17%).</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 89% экспертов указали на то, что рядовые граждане обращаются к ним за помощью: «Очень часто»; 10% — «Время от времени».</li> <li>• <b>Причины нерешенности вопроса в оценках экспертов:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– отсутствие финансовых возможностей (88%);</li> <li>– отсутствие реальных возможностей у местных органов власти (71%);</li> <li>– отсутствие полномочий и прав у местного самоуправления (49%).</li> </ul> </li> </ul>

*которое, однажды возникнув, в настоящее время (в условиях финансового и экономического кризиса) все больше усиливается.*

*Сегодня значительная часть населения оказалась в достаточно тяжелом положении. Усилия же органов исполнительной власти на местах нередко в главном и основном направлены лишь на выплату гражданам денежных пособий,*

предоставление различных льгот, помощь в трудоустройстве. Что касается вопросов разработки и внедрения местных комплексных социально-экономических программ, обеспечивающих занятость, рост доходов жителей, укрепление их здоровья, повышение качества и расширение состава услуг, то им не всегда уделяется достаточное внимание.

Разгосударствление объектов социально-бытового назначения и местной промышленности не сделало граждан массовыми собственниками и не обогатило местные бюджеты. Что касается глав администраций и органов местного самоуправления, то они испытывают затруднения в выборе концепций развития, не всегда в полной мере представляют, как можно более эффективно использовать собственный экономический и ресурсный потенциал.

С одной стороны, все это в целом объясняется отсутствием единой стратегической позиции о перспективах развития муниципальных образований как в теории, так и в практике самих местных самоуправлений в отношении будущего их территорий, с другой — сложившимися устойчивыми стереотипами прошлого в отношении социальной и производственной инфраструктуры муниципалитетов, которые также препятствуют поступательному развитию рассматриваемого феномена.

В связи с этим достаточно показательными выступают суждения респондентов об основных факторах, препятствующих (по их мнению) деятельности органов местного самоуправления в городах и районах республики (См.: табл. 12).

Кроме того, участникам кустовых совещаний было предложено высказать свое мнение о том, что надо сделать для **улучшения работы органов местного самоуправления**. Далее приводятся наиболее типичные суждения участников опроса (стилистика большинства записей сохранена):

- ✓ *Иметь бюджет в местном самоуправлении, чтобы можно было планировать работу Совета. Необходима постоянная поддержка.*
- ✓ *Создать социально-экономическую базу. Чаще спрашивать глав администрации по вопросам местного самоуправления (МС), т.к. все зависит от них, ведь все органы МС в роли «попрошайек» перед руководителями хозяйств и предприятий.*

Таблица 12

## ЧТО ЯВЛЯЕТСЯ ОСНОВНЫМ ТОРМОЗОМ ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОЙ РАБОТЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ?

### Суждения избирателей

- 42% — отсутствие финансовой основы для работы самоуправлений.
- 39% — незнание населением своих прав.
- 38% — безинициативность и равнодушие самих жителей самоуправлений.
- 29% — отсутствие реальных прав и полномочий у самоуправлений.
- 20% — отсутствие государственной поддержки самоуправлений.
- 14% невыполнение статей закона о местном самоуправлении.

### Суждения экспертов

- 62% — отсутствие государственной поддержки самоуправлений.
- 61% — отсутствие экономической основы для работы.
- 58% — отсутствие реальных прав и полномочий у самоуправлений.
- 40% — отсутствие отдельной строки в бюджете городов и районов на финансирование самоуправлений.
- 34% — отсутствие закона о передаче государственных полномочий самоуправлениям.
- 26% — невыполнение статей закона о местном самоуправлении.

- ✓ *Образование местного бюджета. Государственная защита работников МС. Необходимы финансовая поддержка Советов самоуправлений, самостоятельность в распоряжении собственностью на местах, инициативность.*
- ✓ *Обеспечение финансирования по утвержденной смете расходов с жестким контролем. Необходимы бюджет МС, статус депутата, защищенность выборных органов.*

- ✓ *Финансирование; дать реальные права; обеспечить необходимой техникой и рабочими местами для работы коммунально-бытовых услуг на селе (это первоочередной вопрос!!!).*
- ✓ *Оформить местное самоуправление как государственный орган! Дать права и полномочия (закон). Определение статуса госслужбы.*
- ✓ *Обеспечить финансовую самостоятельность органов местных самоуправлений. Нужна государственная поддержка. Самим больше проявлять инициативу.*
- ✓ *Власть без денег – не власть! Председатель – не попрошайка! Нужна финансовая помощь Советам. Нужен Закон РТ «О статусе служащих организаций МС». Закон РТ «Финансово-экономическое обеспечение МСУ».*
- ✓ *Все налоги оставлять в сельском Совете. Вернуть все нотариальные действия. Экономическая поддержка местных самоуправлений. Вопрос распоряжения землей.*
- ✓ *Обязанностей много – прав мало! Финансовая поддержка. Оставлять все местные собранные налоги. Предусмотреть подготовку и обучение кадров для органов МС. Дать права (обязанности есть) не только на бумаге, но и фактически.*
- ✓ *Установить земельный налог, положив в основу экономику, финансы и право. Нужен гарантированный годовой бюджет. Для того чтобы показать работу на благо народа, нужно рассмотреть вопрос о технике. Нужны знающие, грамотные кадры. Глава местного самоуправления должен быть государственным человеком.*

*Многое из того, что высказано руководителями местных самоуправлений, по сути «сформулировано» самой практикой жизнедеятельности территориальных образований. Однако вопрос, по-видимому, должен ставиться шире, — сегодня необходим такой тип социального управления на местах, который способствовал бы росту экономического потенциала самоуправлений. Более того, к принятию жизненно важных решений должны привлекаться местные жители.*

---

Масштабные преобразования в экономике и политике выдвигают перед органами государственной власти и управления

республики задачу создания необходимых условий для дальнейшего развития системы местного самоуправления, обеспечения и защиты их неотъемлемых интересов.

Только государственная власть может предоставить органам народовластия надлежащую организационно-правовую среду и необходимые финансовые средства. С другой стороны, государственная власть не может быть стабильной и эффективной, если она не будет опираться на дееспособные структуры народовластия. Вполне очевидно, что значительную часть общегосударственных проблем можно было уже сегодня снять, если бы органы самоуправления действовали в соответствии с теми полномочиями, которые им предопределены Конституцией республики. В этом случае государственная власть получила бы больше возможностей сосредоточиться на решении собственно государственных вопросов.

Заботу государства о гражданах, проводимую им политику люди оценивают, прежде всего, сквозь призму удовлетворения своих повседневных нужд. Именно на местном уровне происходит отработка и закрепление механизмов социального партнерства, объединение людей, развитие их самодеятельности и повышение ответственности в управлении делами того общества, частью которого они являются. Вот почему так необходима государственная поддержка народовластия. Решение же этой задачи возможно лишь в случае, если система местного самоуправления будет пониматься не как «придаток» государственных органов, а как относительно самостоятельный, организационно обособленный социальный институт.

Для того чтобы этот процесс стал необратимым, необходимо обеспечить гарантии местному самоуправлению, выработать единую государственную политику в данной сфере, создать разветвленную и многоуровневую систему взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления.





**ДЕКЛАРАЦИЯ  
СОЦИАЛЬНОГО  
ПРОГРЕССА**

***Вместо послесловия***



---

---

---

ДЕНЬ РЕСПУБЛИКИ, который по традиции ежегодно отмечается 30 августа, — это всегда серьезный повод для подведения некоторых итогов социального развития Татарстана, для того, чтобы еще раз осмыслить пройденный путь и задуматься о будущем республики. В самом деле, дети, родившиеся в год принятия Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан, в 2000 году пойдут уже в пятый класс школы. Возможно, они не в полной мере понимают весь политический смысл и масштаб события, с которым совпала дата их рождения. Но даже эти ребяташки, безусловно, чувствуют, что День республики, провозглашение суверенитета, — значимая веха и очень важное событие в жизни всех татарстанцев.

Это действительно так, поскольку День республики уже прочно вошел в социальную действительность, в сознание граждан Татарстана как добрый знак, как своеобразный символ надежды и обновления. Каким-то уникальным стечением обстоятельств этот праздник сразу был воспринят многонациональным народом республики очень доверительно и с душевной теплотой. Для этого есть все основания.

Татарстанцы должны помнить (прямая трансляция шла тогда по республиканскому телевидению), как депутаты Верховного Совета поздно вечером 30 августа 1990 года после долгих и горячих споров единодушно проголосовали за принятие Декларации о государственном суверенитете Татарстана. Для очень многих, — для бывшего руководства Советского Союза, впрочем, как и для самой Российской Федерации, — это решение было крайне

неожиданным. Тем более, что буквально за несколько недель до этого события, 12 июня 1990 года, о суверенитете и укреплении своей государственности объявила Российская Федерация, что тоже поначалу у многих вызвало удивление. Поэтому Декларация о государственном суверенитете Татарстана стала настоящей сенсацией.

Мировые информационные агентства разнесли по странам и континентам весть о дерзком шаге «потомков Чингиз-хана». Кое-кто начал тогда пугать россиян предстоящей суверенизацией каждого города, села или переулка и даже — перспективой развала Федерации. Да и сейчас, спустя десятилетие, порой возникают споры о самостоятельности российских республик, поскольку повышение их статуса, так же как и других субъектов Федерации, коренным образом влияет на изменение социально-экономического и политического состояния общества.

Для большинства непредвзятых аналитиков сегодня вполне очевидно, что 30 августа 1990 года начался новый этап реформирования и обновления России как федеративного государства. И он весьма значителен по своим масштабам и последствиям. Время доказало, что суверенитет Татарстана направлен на конструктивное созидание, на самостоятельное решение многих проблем, возникающих в период крутого социального разворота Российского государства. Он ознаменовал начало децентрализации власти, повышение роли субъектов Федерации в жизни страны, взявших на себя груз высокой ответственности в пору ее всесторонней модернизации. Только избавившись от тоталитаризма и унитаризма, Россия может стать подлинно демократической федерацией.

Теперь даже многим бывшим оппонентам стало ясно, что Татарстан «не взломал стены Федерации», как это кое-кто усердно предсказывал. Напротив, он укрепил ее основу и, можно сказать, повысил ее авторитет. Другие субъекты Федерации — республики, края и области — также стремятся регулировать полномочия и ответственность с федеральным центром через договоры и соглашения. Весьма показательным, что опыт Татарстана в укреплении государственности, развитии демократии, модернизации экономики, аграрной политике, решении социальных проблем тщательно изучается федеральным центром и все луч-

шее внедряется в регионах России, с которыми Татарстан все более интегрируется.

Конечно, пока еще Россия и ее регионы не смогли преодолеть затяжной экономической кризис. Сохраняется определенная напряженность в политике, особенно в условиях перераспределения власти. Все это существенно влияет на социально-экономическое состояние и нашей республики. Однако вряд ли можно отрицать реальные позитивные сдвиги, происшедшие за последние годы. Народное хозяйство Татарстана последовательно поворачивается в сторону производства конкурентоспособной продукции, неуклонно растет ее экономический потенциал. В отличие от многих регионов не только сохранилось, но и упрочилось сельское хозяйство, республика добивается рекордных в России и истории Татарстана урожаев. Высокими темпами продолжается газификация, строительство дорог, развивается связь. Республика гордится президентской программой ликвидации ветхого жилья, переселения жителей трущоб в новые бесплатные квартиры.

Развивается многонациональная культура Татарстана, открываются новые учебные заведения. Очевидны результаты политики гармонизации межнациональных отношений, направленной на сохранение стабильности и здоровой психологической атмосферы в обществе. Все это было бы невозможно, если бы республика жила в ожидании чуда, сохраняя иждивенческие настроения, надеясь на милость федеральных ведомств.

Самостоятельный курс в экономике и социальной сфере, основанный на принципах суверенитета, конструктивное взаимодействие с федеральным центром, выдержка и напряженный труд татарстанцев — таковы первопричины положительных результатов.

Кроме того, вряд ли кто станет оспаривать динамичное расширение внешнеэкономических связей Татарстана, рост его международного авторитета, открытость к интеграции с дальними и ближними партнерами. Этому способствовали: договорная практика между федеральными и региональными органами власти, формирование сбалансированной системы взаимных прав и ответственности сторон, создание эффективных механизмов взаимодействия органов государственной власти различных уровней.

В этом огромная заслуга государственных деятелей, которые стояли у истоков договорного процесса, — первых президентов России и Татарстана Б. Ельцина и М. Шаймиева. Участвуя в заседаниях Совета Федерации, международных и региональных экономических и общественно-политических форумах, я отчетливо вижу, с каким уважением представители дальнего и ближнего зарубежья, большинства российских регионов относятся к Президенту нашей республики и к Татарстану в целом. Все это признание приоритета здравого смысла в решении социально-экономических проблем, демократического и конструктивного подхода к непростым политическим проблемам.

Нельзя, однако, не замечать и существующие трудности. Отсутствие ясно сформулированной стратегии развития страны, финансовые потрясения, огромные долги и борьба за кредиты мировых банков, низкая эффективность ряда экономических проектов, засуха и неурожай последних лет, борьба кланов, коррупция — все это отражается на благосостоянии народа. Поэтому первоочередными задачами, стоящими сегодня перед российским обществом, являются: продолжение политики реформ без социальных потрясений и разрушений, налаживание порядка и дисциплины при дальнейшем развитии демократии, правовой и политической культуры людей.

Накануне десятой годовщины принятия Декларации о государственном суверенитете следует еще раз сделать акцент на том, что Президент, Государственный Совет и правительство Татарстана делали и будут делать все от них зависящее для того, чтобы обеспечить укрепление экономики, сохранить социальную стабильность, чтобы благополучие каждого гражданина стало нормой жизни республики, будут и в дальнейшем добиваться процветания многонационального Татарстана. Основой этой стратегической цели выступает конструктивное взаимодействие с федеральным центром, продолжение разумной и взвешенной социально-экономической политики.

Руководство республики и в дальнейшем будет продолжать курс на укрепление Татарстана, что является необходимым условием процветания России. Для достижения этих задач нужна консолидация всего общества. Реформирование во имя созидания

ния — вот основа стабильности и прогресса. Реальное народовластие, укрепление государственности, социально-экономическое процветание — таковы важнейшие ориентиры Республики Татарстан, которая 30 августа 1990 года вышла на новые рубежи своего развития.

## Литература

*Абдулатипов Р.Г.* Парадоксы суверенитета. Перспективы человека, нации, государства. — М.: Славянский диалог, 1995.

Развитие федеративных отношений в России: проблемы и перспективы // *Федерализм*. — 1997. — № 1.

*Аринин А.Н.* Проблемы развития российской государственности в конце XX века // *Федерализм власти и власть федерализма*. — М., 1997.

*Арон Р.* Демократия и тоталитаризм: Пер. с фр. — М., 1993.

Асимметричность Федерации / Под ред. Захарова А.А. — М.: Юрид. лит., 1997.

Белая книга Татарстана // Путь к суверенитету (сборник официальных документов) 1990 – 1995. — Казань, 1996.

*Бурдые П.* Социология политики: Пер. с фр. — М.: Socio-Logos, 1993.

*Валентей С.Д.* Федерализм: российская история и российская реальность. — М.: Институт экономики РАН, 1998.

*Вдовин А.И.* Особенности этнополитических отношений и формирование новой государственности в России (Исторический и концептуальный аспекты) / Рос. акад. упр. Науч. прогр. “Модель демократии для России”. — М., 1993.

*Геллнер Э.* Нации и национализм: Пер. с англ. / Ред. и послесл. И.И. Крупника. — М.: Прогресс, 1991.

Декларация о государственном суверенитете Татарской Советской Социалистической Республики // *Ведомости Верховного Совета Татарстана*. — 1992. — № 1.



*Джунусов М.С.* Суверенитет как социальный феномен. — М.: Ин-т социологии РАН, 1994.

*Джунусов М.С.* Суверенитет: терминологизация и детерминологизация. Пагубность ложной стереотипизации суверенитета в массовом сознании. Доклад, представленный в научно-экспертный Совет при Председателе Совета Федерации России. — М., 1997.

*Доган М., Пеласси Д.* Сравнительная политическая социология: Пер. с англ. — М.: Соц.-полит. журн., 1994.

*Ильин В.В. и др.* Россия: опыт национально-государственной идеологии / В.В.Ильин, А.С.Панарин, А.В.Рябов; Под ред. В.В.Ильина. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1994.

*Калинина К.В.* Федерализм и национальный вопрос // Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив. — М., 1998.

*Карапетян Л.М.* Федеративное государство и правовой статус народов. — М.: Манускрипт, 1996.

Конституция Республики Татарстан. — Казань, 1999.

Конституция Российской Федерации. — М., 1993.

Конфликтная этничность и этнические конфликты / Ред. Л.М.Дробичева и др. — М.: ИЭиА РАН, 1994.

Концепция государственной национальной политики Российской Федерации // Национальная политика России: История и современность, Русский мир. — М., 1997.

*Лысенко В.И.* Выборы и представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80 – 90-х годов. — М.: Наука, 1994.

*Лысенко В.И.* Российская Конституция: проблемы совершенствования // Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив. — М., 1998.

*Масловская М.В.* Правовое регулирование избирательного процесса в субъектах Российской Федерации // Регионология. — 1999. — № 1.

*Мишин А.А.* Принцип разделения властей в конституционном механизме США. — М.: Наука, 1984.

*Морозова Е.Г.* Зарубежные модели федеративного устройства // Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив. — М., 1998.

Национальная политика в Российской Федерации: Материалы междунар. науч.- практ. конф. (Липки, сент. 1992 г.) / Редкол.: Тишков В.А. (отв. ред.) и др. — М.: Наука, 1993.

Общественное мнение и власть: механизм взаимодействия / Отв. ред. А.А.Ручка. — Киев: Наук. думка, 1993.

Организационные структуры управления органов власти / Фарушкин М.Х. и др. — Казань: Тат. кн. изд-во, 1994.

*Поздняков Э.А.* Нация. Национализм. Национальные интересы. — М.: АО Издательская группа "Прогресс"- "Культура", 1994.

Права человека. Сборник международных документов / Сост. Л.Н. Шестаков. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1986.

Правовой механизм реализации Федеративного договора. Сборник рекомендаций. — М.: ИЗиСП, 1993.

Правовые проблемы организации гражданского общества и политической системы Российской Федерации / Редкол.: Ржевский В.А. (отв. ред.) и др. — Ростов н/Д: Рост. ин-т нар. хоз-ва, 1992.

Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования / Редактор – составитель К.Г.Гагнидзе. — М., 1998.

Проблемы суверенитета в Российской Федерации / Крылов Б.С., Ильинский И.П., Михалева Н.А. и др. — М.: Республика, 1994.

Разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами в зарубежных странах / Отв. ред. Д.А.Ковачев. — М.: ИНИОН РАН, 1995.

Разделение властей и парламентаризм / Редкол.: Глушко Е.К. и др. — М.: Ин-т государства и права РАН, 1992.

Реформирование России: мифы и реальность (1989 – 1994) / Авторы-составители: Г.В. Осипов (руководитель), В.Н. Иванов, В.К. Левашов, В.В. Локосов, А.Т. Хлопьев. — М.: Academia, 1994.

Самоуправление в Российской Федерации // Сборник федеральных законов с комментариями. — М., 1998.

*Сарычева И.А.* Российский федерализм: обеспечение единого правового пространства // Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив. — М., 1998.

*Сиджански Д.* Федералистское будущее России: от Европейского сообщества до Европейского союза. — М., 1998.

Социальные конфликты в меняющемся российском обществе: Детерминация, развитие, разрешение / Под ред. Волкова А.И. и др. — М.: Ин-т социологии РАН, 1994.

Суверенный Татарстан. — М.: Инсан, 1997.

*Тишков В.А.* Концептуальная эволюция национальной политики в России // Федерализм. — 1997. — № 3.

*Фарукишин М.Х.* Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. — Казань, 1998.

Федерализм — глобальные и российские измерения, Казань, сентябрь 1993 г.: Тез. докл. междунар. науч.-практ. конф. — Казань, 1993.

Федерализм власти и власть федерализма. — М.: ИнтелТех, 1997.

*Хакимов Р.С.* От унитарного к федеративному // Современный федерализм: опыт и перспективы. — Казань, 1996.

*Хурсевич С.* Как оптимизировать финансовую поддержку регионов / Федерализм. — 1998. — № 2.

Ценности и символы национального самосознания в условиях изменяющегося общества. — М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 1994.

# **Мухаметшин Фарид Хайруллович**

Республика Татарстан:  
особенности социально-политического развития  
на рубеже веков

Фотоработы: *Абросимов В., Козловский М., Маликов А.*

Оригинал-макет: *Рубцова М.*

Лицензия № 0230, выданная  
Министерством информации и печати 3.04.98 г.

Подписано в печать с оригинал-макета 20.06.2000 г. Формат 60×90<sup>1/16</sup>.  
Бумага мелованная. Гарнитура «Таймс». Тираж 1000 экз.  
Заказ Э-257. Объем 12 п. л. Печать офсетная.

ГУП ПИК «Идел-Пресс»  
420066, г. Казань, ул. Декабристов, 2.

Отпечатано в ГУП ПИК «Идел-Пресс». 420066, г. Казань, ул. Декабристов, 2.



## **МУХАМЕТШИН ФАРИД ХАЙРУЛЛОВИЧ**

Председатель Государственного Совета Республики Татарстан, родился в 1947 году в городе Альметьевске (Республика Татарстан). Кандидат социологических наук. Автор более 20 научных и научно-методических публикаций по проблемам государственного строительства, федеративного устройства, межнациональных отношений в республиканской, российской и зарубежной печати, в том числе: «Татарстан на перекрестке мнений: проблемы, тенденции, перспективы» (1993 г.), «Республика Татарстан: от референдума до договора» (1995 г.), «Республика Татарстан: время больших перемен» (1996 г.), «Республика Татарстан в зеркале общественного мнения (90-е гг. Социолого-экономический аспект)» (1998 г.).