

УДК 94(470.41)“199”:323.2(091)

Политическое развитие постсоветского Татарстана: от советской автономии к современной модели

А. С. Бушуев,

*Институт истории
им. Ш. Марджани АН РТ,
г. Казань, Республика Татарстан,
Российская Федерация*

И. Р. Тагиров,

*Казанский федеральный университет,
г. Казань, Республика Татарстан,
Российская Федерация*

Political development of the post-Soviet Tatarstan: from Soviet autonomy to the modern model

A. S. Bushuev,

*Sh. Mardzhani Institute of
History, the Academy of Sciences
of the Republic of Tatarstan,
Kazan, the Republic of Tatarstan,
the Russian Federation*

I. R. Tagirov,

*Kazan Federal University,
Kazan, the Republic of Tatarstan,
the Russian Federation*

Аннотация

В статье исследовано политическое развитие Республики Татарстан в период от принятия Декларации о государственном суверенитете 30 августа 1990 г. до заключения 15 февраля 1994 г. двустороннего договора с Российской Федерацией о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий. В работе не только подробно рассмотрены внутренние процессы, происходившие в самой республике в этот сложный исторический период, но впервые показано влияние общероссийских тенденций и процессов федеративного строительства и становления новой российской государственности на развитие региона. Авторами определена роль института президентства в стабилизации политического поля в республике и характер взаимодействия различных общественных сил с республиканской властью. Подробно рассмотрен ход конституционного строительства в Республике Татарстан, показано значение этого процесса для законодательного оформления суверенного статуса и нахождения оптимальной модели взаимодействия различных политических сил, власти и общества. Охарактеризована динамика переговорного процесса с Российской Федерацией. Установлено, что переговорный процесс, начавшись с попытки Татарской АССР повысить свой статус до уровня союзной республики в ходе подготовки нового Союзного договора в 1990 г., завершился заключением двустороннего договора с федеральным центром в 1994 г., что способствовало не только снятию напряженности в двусторонних взаимоотношениях, но и уходу от внеполитических методов решения конфликтов при взаимодействии центра с другими регионами страны. Показано, как заключение Договора 1994 г. и иных межправительственных соглашений способствовало успешному социально-экономическому развитию республики в последующий период.

Abstract

The article examines the political development of the Republic of Tatarstan during the period from the adoption of the Declaration of State Sovereignty on August 30, 1990, to the

conclusion of a bilateral agreement with the Russian Federation on February 15, 1994, on the division of jurisdictions and delegation of powers. The paper examines in detail the internal processes that took place in the Republic during this difficult historical period, and for the first time, it shows the influence of the all-Russian tendencies and processes of the federalism construction and the establishment of a new Russian statehood on the development of the region. The authors determined the role of the institution of the presidency in stabilizing the political field in the Republic and the nature of the interaction between various social forces and the Republican authorities. The course of the constitutional construction in the Republic of Tatarstan is considered in detail, the significance of the legislative registration processing of the sovereignty status and finding an optimal model of interaction of various political forces, authorities and society are shown. The dynamics of the negotiation process with the Russian Federation is characterized. It is established that the negotiation process, which began with an attempt of the Tatar ASSR to raise its status to the level of the Union republic during the preparation of the new Union Treaty in 1990, ended up with the conclusion of the bilateral treaty with the Federal Center in 1994, which contributed to the relaxation of tension in bilateral relations and avoiding non-political methods of resolving conflicts during the centre's interaction with other regions of the country. It is shown how the conclusion of the 1994 Treaty and other intergovernmental agreements contributed to the successful social and economic development of the Republic in the subsequent period.

Ключевые слова

Республика Татарстан, Российская Федерация, политические процессы, институт президентства, переговоры, конституционное строительство, Конституция, федеративные отношения, «модель Татарстана».

Keywords

The Republic of Tatarstan, the Russian Federation, political processes, institution of the presidency, negotiations, constitutional construction, Constitution, federative relations, "Tatarstan model".

После принятия Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР руководству республики предстояло решить ряд важных вопросов, без чего дальнейшее укрепление позиций было невозможно. Опираясь на действующее законодательство СССР и принятую 30 августа 1990 г. декларацию, республиканские власти заняли «особую позицию» по вопросу заключения нового союзного договора. Получение и легитимация союзного статуса республикой, в данный период и вплоть до распада Советского Союза, рассматривалось ее руководством как приоритетная задача¹. Неслучайно поэтому, выступая на сессии Верховного Совета СССР 20 ноября 1990 г., Председатель Верховного Совета (далее – ВС) Татарии М. Ш. Шаймиев заявил, что республика готова стать соучредителем нового Союза Суверенных Советских Республик².

Через месяц необходимость самостоятельного подписания нового союзного договора, вне делегации РСФСР, с последующим заключением двустороннего договора с ней, была закреплена в постановлении ВС республики³. Поэтому, когда в феврале 1991 г. на сессии ВС Татарской ССР рассматривался предлагавшийся Москвой проект Федеративного договора, депутаты его отвергли как документ, противоречащий декларации о суверенитете республики, и указали на необходимость подготовки и заключения соответствующего двустороннего договора РСФСР и ТССР⁴. Об этом были проинформированы ВС и Съезд народных депутатов РСФСР, но это не помогло окончательно решить данный вопрос.

Вопрос о независимости республики от Союза ССР не стоял на повестке дня, тем более что на мартовском референдуме о судьбе Союза за его сохранение высказались 87,5 % ее жителей⁵. Была продолжена законодательная работа по укреплению суверенного статуса республики. Следующим шагом на этом пути стало принятие поправок в Конституцию Татарской ССР 18 апреля 1991 г., которые закрепляли суверенный статус и провозглашали верховенство законов республики на ее территории⁶. Вместе с тем, эти положения создали предпосылки развития будущего конституционного конфликта с РФ⁷. Кроме того, руководство СССР и союзных республик не спешило делить свое приоритетное положение с бывшими автономиями в составе РСФСР. 23 апреля 1991 г. между Президентом СССР М. С. Горбачевым и руководством девяти союзных республик было заключено Новоогаревское соглашение, которое, вопреки ожиданиям бывших автономий, не предусматривало их самостоятельного участия в судьбе обновленного союзного государства⁸. В ответ на это представители автономий выступили с совместным заявлением, осуждающим соглашение 9+1⁹.

Дальнейшее падение авторитета союзного центра и рост притязаний руководства РСФСР привели к учреждению поста Президента России. В этих условиях, в целях укрепления своих позиций и наполнения суверенитета реальным политическим содержанием, республика также создала пост Президента, назначив выборы одновременно с выборами Президента РФ на 12 июня 1991 г.¹⁰

Однако решение ВС республики о проведении выборов Президента России на ее территории вызвало отрицательную реакцию у националистически настроенной татарской интеллигенции. 14 мая 1991 г. лидер партии национальной независимости «Иттифак», депутат ВС республики Ф. А. Байрамова в знак протеста объявила голодовку, которая продолжалась на площади Свободы до 27 мая¹¹. В ходе протеста к ней присоединилось еще 16 человек. За голодовкой последовали митинги в Казани и других городах. В эти дни группой из 137 татарских писателей и представителей интеллигенции было принято обращение к ВС ТССР с требованием отмены постановления о проведении выборов Президента РСФСР на территории республики¹². Обстановка накалялась с каждым днем, активизировались и сторонники проведения выборов российского президента, проведя ряд мероприятий в городах республики под лозунгами «Татарстан – в составе России».

Для того чтобы снять напряжение, ВС Татарии принял компромиссное решение, по которому республика официально не участвовала в выборах российского президента. В то же время в постановлении указывалось на необходимость создания условий для голосования желающим принять участие в выборах Президента России¹³. Таким образом, выборы двух президентов проводились хотя и в один день, но как два независимых мероприятия с отдельными списками избирателей.

На состоявшихся 12 июня 1991 г. выборах Президентом Татарской ССР был избран М. Ш. Шаймиев, ранее занимавший пост председателя ВС Татарской ССР. Он был единственным кандидатом и набрал 70,6 % голосов избирателей при явке 63,4 %. В то же время выборы Президента России на территории республики были признаны несостоявшимися, так как в них приняло участие менее половины (36,6 %) зарегистрированных избирателей, лишь 45,0 % из которых выразили поддержку кандидатуре Б. Н. Ельцина на этот пост¹⁴.

Введение института президентства в республике, состоявшееся в сложных политических условиях, явилось важным политическим достижением республиканских властей. Оно обеспечило не только усиление их влияния и авторитета как внутри

республики, так и во взаимоотношениях с центральной властью, но и явилось своеобразной гарантией обеспечения политической и социально-экономической стабильности в республике на многие последующие годы.

В этих условиях необходимо было внести ясность во взаимоотношения РСФСР и Татарской ССР, поэтому российское руководство приняло решение провести переговоры с республикой. Обеими сторонами были сформированы официальные делегации во главе с государственным секретарем РСФСР Г. Э. Бурбулисом и вице-президентом Татарской ССР В. Н. Лихачевым.

Начавшиеся 12 августа 1991 г. переговоры должны были помочь найти консенсус по вопросу о порядке подписания республикой нового Союзного договора. С самого начала переговорного процесса татарстанская делегация поставила вопрос о равноправных отношениях республики и России. Принятый тогда и опубликованный в печати протокол о результатах переговоров устраивал обе стороны. Он исходил из признания декларации о государственном суверенитете республики и указывал на то, что отныне взаимоотношения между РСФСР и Татарской ССР должны строиться на основе двустороннего договора¹⁵. Достижение этой договоренности стало важной вехой не только в развитии договорных отношений между Москвой и Казанью, но и федеративных отношений в России.

По договоренности двух делегаций, 19 августа 1991 г. в Белом доме планировалась встреча Б. Н. Ельцина и М. Ш. Шаймиева, на которой должен был решиться вопрос о порядке подписания Союзного договора. Однако встреча не состоялась, а развитие событий пошло по другому сценарию.

По мере приближения 20 августа 1991 г., когда планировалось подписание Союзного договора¹⁶, обстановка в стране накалялась, усиливался антагонизм во властных коридорах. С одной стороны, нарастали противоречия между М. С. Горбачевым и консервативной частью руководства СССР, которая опасалась, что реализация новоогаревских соглашений приведет к усилению позиций союзных республик и ослаблению союзной власти. С другой – обострялся конфликт между М. С. Горбачевым и Б. Н. Ельциным из-за разного понимания ими объемов полномочий союзного центра и РСФСР. Публикация в печати проекта Союзного договора¹⁷ подлила масла в огонь: начали появляться статьи с критикой проекта договора и опасениями, что Союз Суверенных Государств, который должен был заменить СССР, может стать началом конца союзного государства.

В этой ситуации консервативная часть руководства СССР попыталась захватить власть в свои руки, создав 19 августа Государственный комитет по чрезвычайному положению (далее – ГКЧП), который объявил о введении чрезвычайного положения и передаче полномочий президента страны вице-президенту Г. И. Янаеву¹⁸. ГКЧП принял «Заявление советского руководства», «Обращение к советскому народу»¹⁹, в которых подчеркивалась приверженность идеям социализма и перестройки, говорилось, что перестройка зашла в тупик, власть потеряла доверие населения, страна стала неуправляемой. Президент СССР М. С. Горбачев был изолирован в своей резиденции в Форосе, а в Москву были введены войска.

Реакция российского руководства была однозначной и незамедлительной. Она нашла отражение в появившихся в тот же день указах Президента РСФСР и других документах, в которых говорилось о неконституционности ГКЧП и преступности вошедших в него лиц²⁰. Указами Б. Н. Ельцина, до созыва Съезда Советов СССР союзные органы власти на территории РСФСР, включая КГБ, МВД, прокуратуру, переподчинялись руководству РФ. Местным органам власти было предписано

не выполнять указы и постановления ГКЧП²¹. Российскими властями была проведена масштабная информационная компания, направленная на дискредитацию путчистов и мобилизацию сторонников Б. Н. Ельцина.

Власти республики находились в эти дни между молотом и наковальней. С одной стороны, поступали указания от органов власти СССР и ГКЧП, требующие неукоснительного выполнения его решений и постановлений, с другой – усиливался поток шифротелеграмм от руководства РФ с требованиями о противодействии решениям ГКЧП. В этой ситуации для руководства республики главным было сохранение стабильности, гражданского мира и межнационального согласия на ее территории²².

Президент М. Ш. Шаймиев в это время находился в Москве, где он должен был встретиться с Б. Н. Ельциным для согласования процедуры подписания республикой обновленного Союзного договора. Однако, в силу сложившейся ситуации, эта встреча не состоялась. Удовлетворительного результата не дала и встреча руководителей пятнадцати автономных республик с председателем ВС СССР А. И. Лукьяновым и исполняющим обязанности президента СССР Г. И. Янаевым.

По возвращении в Казань М. Ш. Шаймиев заявил, что в республике чрезвычайное положение вводиться не будет²³. 20 августа он провел расширенное заседание Президентского совета, где обсуждалось положение дел в стране и республике.

Положительную роль в обеспечении стабильности в республике сыграло обращение Президента к гражданам с призывом сохранить мир и спокойствие²⁴. Во всех выступлениях и действиях руководства на первое место ставились интересы республики и ее многонационального народа. Не было открытой поддержки ни заговорщиков из ГКЧП, ни руководства РФ.

21 августа 1991 г. заговор ГКЧП захлебнулся, заговорщики были арестованы. После этого существенно возрос авторитет Б. Н. Ельцина, политический вес М. С. Горбачева стремительно падал. Этот фактор ускорил приближавшийся и ставший неизбежным распад Советского Союза. Между тем, путь, начатый республикой с принятия Декларации о суверенитете, был продолжен.

События августа 1991 г. ускорили развитие политических процессов в стране, еще более поляризовали общество как в СССР в целом, так и в республике. 23 августа в Казани демократическими силами был проведен многотысячный митинг на площади Свободы, на котором была отмечена крупная победа свободы и демократии в стране²⁵. 27 августа у Театра им. Г. Камала представители татарского национального движения провели свой митинг под лозунгами «Татарстану – полную независимость!», «Равноправие – основа дружбы!»²⁶. Напряженная ситуация была и в ВС республики. Острые дискуссии между сторонниками разных подходов по важнейшим вопросам продолжались по несколько часов.

Осенью 1991 г. ситуация в Казани обострилась настолько, что политические разногласия переросли в открытое противостояние между участниками различных уличных мероприятий. 15 октября, в день открытия работы сессии ВС республики, произошли столкновения между представителями татарского национального и демократического движений. Националы, стремясь оказать давление на депутатов ВС, провели на площади Свободы митинг под лозунгами «Шаймиев – Президент независимого демократического Татарстана!», «Татарстану – государственную независимость!», «Царя Бориса нам не надо!» и с требованием включить в повестку дня сессии вопрос о государственной независимости Татарстана. Параллельно с ними, у Центрального парка им. М. Горького собрались сторонники Демократической партии России, выступавшие за единство с Россией. После митинга сторонники

ДПР направились на площадь Свободы, где столкнулись с представителями национального движения²⁷.

Накал страстей на площади перед парламентом был такой, что депутаты, первоначально не желавшие включать вопрос о независимости Татарстана в повестку дня сессии, переголосовали, решив этот вопрос положительно. Под давлением общественности, 24 октября 1991 г. ВС Татарской ССР принял постановление «Об акте государственной независимости Республики Татарстан», в котором подтверждалась приверженность принципам Декларации о суверенитете республики и указывалось на необходимость проведения референдума по вопросу о государственном статусе Татарстана²⁸.

Распад СССР, произошедший в декабре 1991 г., сделал необходимым внесение ясности в государственный статус республики. Учитывая, что позиция М. Ш. Шаймиева, озвученная им в письме к Б. Н. Ельцину 30 декабря 1991 г., о самостоятельном вхождении Татарстана в СНГ²⁹ вызвала новую волну обеспокоенности с российской стороны, необходимо было решать вопрос, не откладывая.

На необходимость решения этого вопроса указывал и ход развития политических процессов в самой республике. Взаимоотношения между разными политическими силами (к этому моменту здесь действовало около десятка только официально зарегистрированных партий и объединений разной направленности) обострялись. Дошло до того, что татарское национальное движение провело курултай и в феврале 1992 г. образовало Милли Меджлис (национальный совет) как альтернативу официальным органам власти. В Верховном Совете республики депутаты, образовавшие группы «Татарстан» и «Народовластие», также стояли на разных позициях, часто их длительные дискуссии по спорным вопросам блокировали работу парламента: первые выступали за суверенитет республики, вторые отстаивали сохранение ее в составе России.

В этих условиях официальные власти республики продолжили линию на закрепление суверенного статуса: были утверждены государственные символы республики – флаг (ноябрь 1991 г.) и герб (февраль 1992 г.), Татарская ССР была переименована в Республику Татарстан (далее – РТ). Референдум о государственном статусе решено было назначить на 21 марта 1992 г. и включить в бюллетень для голосования вопрос: «Согласны ли Вы, что Республика Татарстан – суверенное государство, субъект международного права, строящее свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров?»³⁰. Жителям республики следовало ответить «да» или «нет».

Реакция российских властей на это решение была отрицательной: они опасались обострения политических противоречий и потери управления страной. 5 марта 1992 г. появилось обращение ВС РСФСР к ВС, Президенту и народу республики, в котором указывалось, что референдум может иметь негативные последствия. 13 марта 1992 г. Конституционный Суд РФ вынес решение о неправомерности проведения референдума в Татарстане и необходимости его отмены³¹. Это решение было подкреплено ВС РСФСР, на заседание которого для объяснений был вызван председатель ВС Татарстана Ф. Х. Мухаметшин. Накануне референдума по телевидению выступил Президент России Б. Н. Ельцин с призывом не голосовать в поддержку суверенитета республики.

Республиканские власти в ответ на действия российской стороны распространили свое обращение к народу Татарстана³², а Президент РТ М. Ш. Шаймиев выступил по телевидению с разъяснением, что референдум не направлен на нарушение

территориальной целостности России, а имеет целью укрепление статуса республики и выстраивание равноправных отношений с РФ. Ситуация внутри республики не отличалась однозначностью. Лидеры национального движения призывали ответить на референдуме «Да», полностью поддерживая суверенитет. Их оппоненты, напротив, активно агитировали ответить «Нет», указывая, что положительный ответ на вопрос референдума может угрожать распадом России.

Несмотря на жесткий нажим со стороны федеральных властей и противоречивые высказывания местных политиков, жители республики поддержали закрепление ею суверенного статуса. В референдуме 21 марта приняли участие 82,0 % граждан, имеющих право голоса. Большинство их (61,4 %) положительно ответили на вопрос референдума. Таким образом, обтекаемая формулировка вопроса референдума позволила получить поддержку не только татарского населения республики, но и части ее русскоязычных жителей.

После проведенного 21 марта 1992 г. референдума о статусе республики, на котором большинство участвовавших в нем граждан высказалось в поддержку суверенного статуса Татарстана, был открыт прямой путь к принятию Основного Закона республики. Начатая ранее подготовка проекта Конституции РТ была продолжена, и уже в конце мая на X сессии ВС РТ состоялось его первое обсуждение³³. Уже тогда стало ясно, что этот процесс легким не будет и потребует согласования разных позиций.

20 мая 1992 г. с докладами на сессии ВС РТ выступили председатель Конституционной комиссии, Президент РТ М. Ш. Шаймиев, а также депутаты, предложившие альтернативные проекты Конституции РТ, – В. В. Михайлов (от группы «Народовластие») и З. Я. Латыпов (от Движения демократических реформ Татарстана)³⁴. После возникшей дискуссии решено было взять за основу для дальнейшей работы предложенный проект Конституционной комиссии ВС, хотя ряд депутатов протестовал против этого, а некоторые и вовсе предлагали отложить рассмотрение вопроса о Конституции РТ до решения вопроса о полномочиях республики в ходе продолжавшихся тогда переговоров с Россией³⁵.

Следующий этап обсуждения проекта Конституции РТ начался на открывшейся 28 сентября 1992 г. XI сессии ВС РТ. Но очередь до него дошла только к 1 октября: в парламенте накопилось много острых вопросов, связанных с налогами и бюджетом и требующих незамедлительного решения³⁶.

За время, прошедшее с предыдущей сессии, Конституционной комиссией ВС было рассмотрено более 460 поступивших поправок и предложений. В результате, изменениям были подвергнуты, в той или иной мере, 59 статей проекта Конституции РТ, некоторые статьи были исключены, некоторые – добавлены. Ряд поправок, предлагавшихся депутатской группой «Согласие», был отклонен, поэтому депутаты настояли, чтобы состоялись прения, в ходе которых обсуждались позиции, вызывавшие наиболее острые споры. В результате, в дополнение к Конституционной комиссии, было решено создать еще одну – согласительную. Таким образом, работа над проектом Конституции РТ была напряженной, и в этой работе были задействованы практически все представители депутатского корпуса.

К началу XII сессии ВС РТ, которая открывалась 28 октября 1992 г., проект Основного Закона республики предстал перед депутатами в доработанном виде. Вся сессия была посвящена постатейному рассмотрению проекта Конституции³⁷. В ее работе, наряду с депутатами республиканского парламента, принимали участие юристы Казанского университета Б. А. Железнов, Р. И. Тарнопольский и другие,

а также участники российской делегации по переговорам с Татарстаном – заместитель председателя ВС РСФСР Ю. Ф. Яров и ответственный секретарь Конституционной комиссии РСФСР О. Г. Румянцев, а также члены Конституционной комиссии А. Ф. Ковлягин и Е. А. Данилов. Таким образом, Москва внимательно следила за развитием ситуации в республике.

Но далеко не все были довольны ходом конституционного строительства в Татарстане – как в самой Казани, так и в Москве. Сторонников национально-го движения не устраивала излишняя медлительность и нерешительность в этом вопросе, они хотели поскорее принять Конституцию суверенного Татарстана. Представители национального движения, собравшиеся на площади Свободы, даже передали депутатам обращение, в котором указывали на недопустимость участия в работе сессии представителей российской делегации, считая это «вмешательством во внутренние дела Татарстана». Депутатские группы «Согласие» и «Народовластие», напротив, призывали решать в первую очередь наиболее острые социально-экономические вопросы, отложив вопрос с Конституцией до завершения переговорного процесса с РФ³⁸.

Представители российской Конституционной комиссии, присутствовавшие на сессии, были озабочены содержанием ряда положений рассматриваемого проекта: их не устраивало отсутствие в проекте Конституции указания на конституционную взаимосвязь Татарстана и России, положение о самостоятельном определении республикой своего государственно-правового статуса и верховенстве законов РТ на ее территории, формулировка о возможности граждан РТ сохранять «по своему желанию гражданство РФ», которая, по их мнению, могла трактоваться неоднозначно.

В напряженной обстановке продолжилось постатейное обсуждение проекта Конституции. Споры по некоторым статьям были настолько острые, что представителям разных депутатских групп порой приходилось отдельно собираться, чтобы согласовать и предложить сессии компромиссный вариант. В конечном итоге депутатам удалось найти формулировки, которые устроили большинство, и поста-тейный разбор проекта Конституции РТ был завершен³⁹. Так, 6 ноября 1992 г. была принята Конституция Татарстана, которая закрепила положения Декларации о государственном суверенитете РТ и результаты мартовского референдума в форме Основного Закона республики. В этот же день депутаты приняли закон «О Дне Конституции РТ», объявив 6 ноября праздничным днем.

Первая статья Конституции РТ закрепила в Основном Законе республики положения Декларации о государственном суверенитете и результаты референ-дума 1992 г.: «Республика Татарстан – суверенное демократическое государство, выражающее волю и интересы всего многонационального народа республики. Суверенитет и полномочия государства исходят от народа. Государственный суве-ренитет есть неотъемлемое качественное состояние РТ»⁴⁰. Статья 59 указывала на верховенство законов республики на ее территории, а статья 60 закрепляла неприкосновенность территории. Статья 61 закрепляла взаимоотношения России и Татарстана: «Республика Татарстан – суверенное государство, субъект между-народного права, ассоциированное с Российской Федерацией – Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения»⁴¹.

XIII сессия Верховного Совета РТ, приняв 30 ноября 1992 г. закон о введении новой конституции в действие, подвела итоги пройденного республикой пути со времени принятия Декларации о суверенитете. С заключительной речью на сессии выступил Ф. Х. Мухаметшин. Отметив, что 1992 г. был нелегким, он подчеркнул

что «этот год войдет в историческую летопись многонационального народа Татарстана как год знаменательных свершений, глубоких общественных преобразований, как год появления нового суверенного государства – Республики Татарстан»⁴².

Принятие конституции стало важной вехой в истории Татарстана, которая не только вобрала в себя надежды и чаяния республики, но и явилась отражением проблем и противоречий политической жизни начала 90-х гг. И если с юридической точки зрения к отдельным положениям принятой тогда конституции у разных сторон процесса могли возникать вопросы, то исторически этот документ не только подвел логический итог определенного этапа государственного строительства в современной России и Республики Татарстан, но и стал основой для продолжения переговоров с российской стороной и развития российского федерализма⁴³.

Без решения вопроса о взаимоотношениях с республиками, невозможно было реализовать проект новой российской государственности, и федеральный центр искал решение вопроса в подготовке и заключении Федеративного договора. Однако это не помогло уладить вопрос с Татарстаном: республика не подписала документ, противоречащий уже принятой ее Верховным Советом Декларации о суверенитете и результатам проведенного 21 марта 1992 г. референдума о статусе республики, и переговоры были продолжены.

Летом 1992 г. – в разгар работы над Конституцией республики – переговорный процесс с РФ возобновился с новой силой: 11 июня состоялась встреча президентов России и Татарстана, а 12 июня к дальнейшему согласованию позиций приступили руководители официальных делегаций Г. Э. Бурбулис и В. Н. Лихачев. Следующий этап переговоров состоялся в Казани уже в начале июля. На переговорах 2 июля прибывшая группа Ю. Ф. Ярова вновь предлагала В. Н. Лихачеву подписать Федеративный договор, хотя бы в тех пунктах, которые Татарстан признает⁴⁴. В итоге стороны договорились о завершении переговоров и выходе на подписание двустороннего договора в июле – августе 1992 г.

Уже по возвращении в Москву 13 июля Ю. Ф. Яров разослал по различным ведомствам для изучения и внесения предложений подготовленный проект Договора о разграничении предметов ведения между органами государственной власти РФ и РТ⁴⁵. Подготовленный проект договора учитывал результаты предыдущего этапа переговоров и консультаций. Вместе с тем, он отражал специфику подхода российской стороны к решению вопроса⁴⁶. Для успешного продолжения переговоров потребовалась корректировка документа, на что, обращаясь к Государственному секретарю и руководителю российской делегации на переговорах Г. Э. Бурбулису, указал глава Госкомнаца РФ В. А. Тишков⁴⁷. Уже после этого (22 июля) в Москве встретились премьер-министр РФ Е. Т. Гайдар и глава правительства РТ М. Г. Сабиров и обсудили достигнутые позиции сторон и перспективы заключения двустороннего договора.

Этот период оказался сложным этапом в развитии российского федерализма. Республики предъявляли Москве новые требования, а центр был ослаблен внутренними противоречиями и набиравшим обороты противостоянием между ветвями власти. В этих условиях российская сторона в переговорах с Татарстаном не исключала применение политических интриг. Это хорошо видно в материалах Госкомнаца РФ и в предложениях службы советника Президента РФ по политическим вопросам по тактике переговоров с Татарстаном.

В специально подготовленном документе сообщалось: учитывая, что «экономическая ситуация в Татарстане ухудшилась, и... уровень цен приблизился

к среднероссийскому при более низком уровне денежных доходов в Татарстане, представляется целесообразным применять... тактику проволочек, не уступая в проекте текста договора тех формулировок, которые подтверждают пребывание Татарстана в составе РФ»⁴⁸. При этом задержку переговоров с Татарстаном, несмотря на официально озвученные ранее планы выйти на подписание договора в июле – августе 1992 г., предлагалось объяснить неуклонной позицией самой республики, направленной якобы «на фактический выход из России»⁴⁹.

В начале августа члены официальной делегации Татарстана были приняты в Москве. Для удобства делегации разделились на группы по определенным вопросам. В группе по политическому статусу с российской стороны были представлены Г. Э. Бурбулис и В. А. Тишков, а с татарстанской – В. Н. Лихачев и И. Р. Тагиров. Во время обсуждения политических аспектов договора 3 августа 1992 г. на приеме в Кремле Г. Э. Бурбулис сказал, что «за год переговоров с Татарстаном мы очень сильно изменились. И теперь считаем, что Россия должна быть асимметричной федерацией с элементами конфедерации»⁵⁰.

Это был большой шаг вперед не только для республики, но и для России в строительстве новой федерации. Хотя еще и на этом этапе не все противоречия были устранены, а некоторые представители российской стороны все еще задавали острые вопросы, проверяя прочность позиций республики. 14 августа в Казани состоялась очередная встреча рабочей группы, и согласование отдельных вопросов было продолжено.

В целом этот этап переговорного процесса оказался продуктивным, ведь он не только зафиксировал признание российской стороной оправданности разного подхода к разным субъектам федерации, но и основные позиции сторон в подготовленном проекте двустороннего договора. Об успехе этого этапа свидетельствует и то, что он позволил подготовить встречу двух президентов 25 ноября 1992 г., в ходе которой окончательно было достигнуто понимание сторон по основным вопросам. По мнению татарстанской стороны, оставались невыполнимыми только два условия: просьба российской стороны отправить Конституцию Татарстана на юридическую экспертизу московским и питерским специалистам по конституционному праву, а также отложить ее введение в действие до подписания двустороннего договора. Информация об этом была озвучена на проведенной в Казани 27 ноября пресс-конференции. Здесь же глава татарстанской делегации В. Н. Лихачев проинформировал общественность о том, что подписание договора отложено ориентировочно на 15-17 декабря 1992 г. и должно состояться сразу после VII Съезда народных депутатов РФ и еще одной встречи двух президентов.

Дальнейшее развитие событий внесло коррективы в эти планы. На фоне отставки правительства Е. Т. Гайдара и развивавшегося конфликта между ветвями российской власти, расстраивались взаимоотношения между Россией и Татарстаном. Осложняли переговорный процесс и конфликты в работе Конституционного совещания РФ в 1993 г., на котором обсуждались варианты конституционного устройства России. В итоге, делегация Республики Татарстан 25 июня 1993 г. отказалась от продолжения участия в Конституционном совещании, а подписание двустороннего договора вновь отложили. Премьер-министр Татарстана М. Г. Сабиров осенью 1993 г. сетовал, что «процесс заключения этого договора, особенно в части взаимоотношений бюджетов РТ и РФ, идет очень напряженно»⁵¹.

Осложнение обстановки отразилось и на участии РТ в проводившихся в этот период общероссийских политических мероприятиях. В общероссийском

референдуме по вопросу о доверии Президенту РФ Б. Н. Ельцину 25 апреля 1993 г. приняли участие лишь 22,6 % избирателей республики⁵², в выборах депутатов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ, а также в референдуме по Конституции РФ 12 декабря 1993 г. и того меньше – 13,9 %⁵³. В значительной степени это было результатом отношения республиканских властей к проводившимся выборам и референдумам, выражением их недовольства ходом переговоров по вопросу о заключении двустороннего договора между РФ и РТ.

В результате взаимных компромиссов в начале 1994 г., наконец, удалось договориться о выходе на подписание договора. 15 февраля 1994 г. длительный переговорный процесс между Москвой и Казанью завершился подписанием двустороннего Договора «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти РТ». В преамбуле договора говорилось, что стороны исходят «из общепризнанного права народов на самоопределение, принципов равноправия, добровольности и свободы волеизъявления»⁵⁴.

Положительным моментом договора явилось признание земли, ее недр и всей собственности Республики Татарстан в качестве достояния многонационального народа республики. Большое значение имело признание за Татарстаном права на самостоятельную международную экономическую деятельность: РТ была вправе вступать в международные отношения, устанавливая связи с иностранными государствами, заключать с ними договоры и соглашения. В общей сложности за республикой было закреплено пятнадцать полномочий, за РФ – семнадцать, двадцать три вопроса государственного управления оставалось в совместном ведении РТ и РФ.



Во время подписания Договора «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти РТ». Слева направо: М. Г. Сабиров, Ф. Х. Мухаметшин, М. Ш. Шаймиев, Б. Н. Ельцин. Москва, 15 февраля 1994 г. ГА РТ, оп. 2, д. 8549.

Signing of the Treaty "Division of jurisdictions and delegation of powers between the government bodies of the Russian Federation and government bodies of the Republic of Tatarstan". From left to right: M. G. Sabirov, F. Kh. Mukhametshin, M. Sh. Shaymiev, B. N. Yeltsin. Moscow, February 15, 1994. The State Archive of the Republic of Tatarstan, series 2, file 8549.

Вместе с этим договором, в дополнение к семи ранее заключенным соглашениям, регулировавшим вопросы сотрудничества в области высшего образования, реализации и транспортировки нефти и продуктов нефтехимии, охраны окружающей среды, таможенного дела, оборонной промышленности и по вопросам собственности⁵⁵, были подписаны еще пять межправительственных соглашений. Они устанавливали параметры взаимоотношений в области внешнеэкономических связей, банковской, денежно-кредитной и валютной политики, оборонной промышленности, координации борьбы с преступностью, взаимоотношений в бюджетной и военной областях⁵⁶. Таким образом, общее число заключенных Россией и Татарстаном межправительственных соглашений достигло двенадцати.

Наиболее важным для республики было соглашение о бюджетных взаимоотношениях, в котором было установлено, что Татарстан перечисляет в федеральный бюджет налог на прибыль в размере 13 %, налог на доходы физических лиц в размере 1 %, налог на добавленную стоимость по ежегодно устанавливаемому нормативу (во второй половине 1990-х гг. не более половины собираемого НДС), согласованному министерствами финансов РФ и РТ. Таким образом, в Татарстане оставалась ощутимая часть налоговых сборов. Кроме того, все акцизные платежи на спирт, винно-водочную продукцию, нефть и газ, платежи за землю, доходы от приватизации и некоторые другие также оставались в республике⁵⁷.

Проведенные тогда в республике социологические исследования фиксировали поддержку большинством населения Татарстана заключение этого договора. Опросы показали, что почти 60 % татар и 70 % русских одобряют договор⁵⁸. Но, несмотря на поддержку населения, заключенный в феврале 1994 г. двусторонний договор вызывал недовольство в определенных кругах как в России, так и в Татарстане. В Москве российского президента обвиняли в уступчивости, в развале страны и грозили импичментом. В Татарстане М. Ш. Шаймиева также обвиняли в излишней уступчивости и «капитуляции» перед Москвой.

Вместе с тем, положительный опыт, извлеченный обеими сторонами из долгого переговорного процесса, способствовал снятию этнополитической напряженности не только в двусторонних отношениях РФ и РТ, но и в отношениях федерального центра с другими субъектами федерации. Недаром аналогичные российско-татарстанскому договоры были заключены позже с Кабардино-Балкарией, Башкортостаном, Северной Осетией, Саха (Якутией), Бурятией и другими субъектами федерации. Всего к лету 1998 г. было подписано 42 аналогичных договора с 46 субъектами федерации. Это позволило уйти от внеправовых методов решения проблем этнополитического развития страны.

Недаром Президент РФ Б. Н. Ельцин так позднее охарактеризовал этот договор: «в 1994 г. для решения очень сложных и спорных вопросов с Татарстаном мы впервые использовали принципиально новый конституционный элемент. Имею ввиду двухсторонний договор о разграничении полномочий между федеральными и региональными органами власти. Тогда он выполнил роль своего рода “скорой политической помощи”. Предотвратил опасность раскола Федерации»⁵⁹.

Кроме важного политического значения, значимым достижением явилась определенная экономическая самостоятельность республики, закрепление за Татарстаном его собственности. По достоинству это можно оценить, памятуя, что при СССР только 2 % собственности принадлежало республике. Самостоятельное распоряжение своей нефтью, промышленными предприятиями, сельскохозяйственной продукцией и установленный льготный налоговый режим позволили республике во второй

половине 1990-х – начале 2000-х гг. решать многие вопросы социально-экономического развития республики, обеспечить политику «мягкого вхождения в рынок» и реализовать ряд масштабных социальных проектов – программы ликвидации ветхого жилья и социальной ипотеки, газификации населенных пунктов и многое другое. Таким образом, РТ, опираясь на признанные Россией в договоре 1994 г. полномочия, вышла на передовые рубежи социально-экономического развития.

ПРИМЕЧАНИЯ:

1. Хакимов Р. Татарии – статус союзной республики // Вечерняя Казань. – 1989. – 2 февраля.
2. Выступление Председателя ВС ТССР М. Ш. Шаймиева на сессии ВС СССР // Советская Татария. – 1990. – 20 ноября.
3. Постановление ВС Татарской ССР от 13 декабря 1990 г. «О проекте Союзного договора» // Советская Татария. – 1990. – 18 декабря.
4. Постановление ВС Татарской ССР от 9 февраля 1991 г. «О договоре между Татарской ССР с РСФСР» // Советская Татария. – 1991. – 16 февраля.
5. Судьбу страны решал каждый // Советская Татария. – 1991. – 19 марта.
6. Закон Татарской ССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР» от 18 апреля 1991 г. // Советская Татария. – 1991. – 20 апреля.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 г., Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской Советской Социалистической Республики», Закона Татарской ССР от 21 февраля 1992 г. «О проведении референдума РТ по вопросу о государственном статусе РТ» // Вестник Конституционного Суда. – 1993. – № 1. – Ст. 2176.
8. Совместное заявление Президента СССР и руководителей девяти союзных республик от 23 апреля 1991 г. «О безотлагательных мерах по стабилизации обстановки в стране и преодолению кризиса» // Известия. – 1991. – 24 апреля.
9. Заявление членов Совета Федерации Союза ССР, председателей Верховных Советов республик от 7 мая 1991 г. // Советская Татария. – 1991. – 14 мая.
10. Постановление ВС ТССР от 13 мая 1991 г. «О назначении выборов Президента Татарской ССР» // Советская Татария. – 1991. – 14 мая.
11. Советская Татария. – 1991. – 18 мая.
12. Обращение писателей // Советская Татария. – 1991. – 25 мая.
13. Постановление ВС Татарской ССР от 27 мая 1991 г. «Об изменении и дополнении постановления ВС Татарской ССР от 13 мая 1991 г. “О проведении выборов Президента РСФСР на территории Татарской ССР”» // Советская Татария. – 1991. – 29 мая.
14. Сообщение Центральной избирательной комиссии по выборам Президента Татарской ССР // Советская Татария. – 1991. – 19 июня.
15. Протокол по итогам консультаций делегаций РСФСР и РТ, состоявшихся 12-15 августа 1991 г. в г. Москве // Белая книга Татарстана. Путь к суверенитету: сборник официальных документов. 1990-1995 / Сост. и отв. ред. Р. Хакимов. – Казань: Б. и., 1996. – С. 31-32.
16. Союз можно было сохранить. Белая книга. – М.: Апрель-85, 1995. – С. 194.
17. Проект Договора о Союзе Суверенных государств // Правда. – 1991. – 15 августа.

18. Указ вице-президента СССР Г. И. Янаева от 18 августа 1991 г. // Правда. – 1991. – 18 августа.
19. Заявление Советского руководства от 18 августа 1991 г.; Обращение к советскому народу от 18 августа 1991 г. // Советская Россия. – 1991. – 18 августа.
20. Указ Президента РСФСР от 19 августа 1991 г. № 59 «О действиях ГКЧП» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 34. – Ст. 1132; Указ Президента РСФСР от 19 августа 1991 г. № 61 «О попытке государственного переворота» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 34. – Ст. 1134; Указ Президента РСФСР от 19 августа 1991 г. № 63 «О государственном перевороте» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 34. – Ст. 1136.
21. Текущий архив Прокуратуры Республики Татарстан, д. 109966, т. 5.
22. Там же, л. 37.
23. Там же, л. 89.
24. Советская Татария. – 1990. – 21 августа.
25. Там же. – 1991. – 24 августа.
26. Там же. – 29 августа.
27. Там же. – 17 октября.
28. Белая книга Татарстана... – С. 11-12.
29. Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ), ф. 10121, оп. 1, д. 51а, л. 2.
30. Постановление ВС РТ от 21 февраля 1992 г. № 1437-ХП «О проведении референдума РТ по вопросу о государственном статусе РТ» // Ведомости ВС Татарстана. – 1992. – № 4. – С. 73.
31. Постановление Конституционного Суда РСФСР от 13 марта 1992 г. № П-РЗ-1 «По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 г., Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР», Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 г. «О референдуме Татарской ССР», постановления ВС РТ от 21 февраля 1992 г. «О проведении референдума РТ по вопросу о государственном статусе РТ» // Вестник Конституционного Суда. – 1993. – № 1. – С. 40-52.
32. Белая книга Татарстана... – С. 17-18.
33. ГА РТ, ф. Р-3610, оп. 1, д. 2072, л. 57.
34. Там же, л. 449.
35. Там же, д. 2113, л. 28.
36. Там же, л. 6-7.
37. Там же, д. 2129, л. 18.
38. Там же, л. 6.
39. Тагиров И. Р. История государственности Татарстана. XX век. – Казань: Гасыр, 2005. – С. 298.
40. Конституция РТ. 1992 г. // Конституция РТ. – Казань: Б. и., 2012. – С. 148.
41. Там же. – С. 156.
42. ГА РТ, ф. Р-3610, оп. 1, д. 2129, л. 146.
43. Выступление руководителя Аппарата СП РФ С. М. Шахрая // Становление новой федеративной России: опыт конституционного законоотворчества РТ. – Казань: Фэн, 2013. – С. 21.
44. Батыршин Р. Договор между Россией и Татарстаном будет подписан в августе // Независимая газета. – 1992. – 4 июля. – С. 3.
45. ГА РФ, ф. 10121, оп. 1, д. 51а, л. 36.

46. Там же, л. 37-53.
47. Там же, л. 36.
48. Там же, л. 54.
49. Там же.
50. Тагиров И. Р. Нужен ли федеральному центру договор с Татарстаном? // На стремнине времени. – Казань: ГАУ при КМ РТ, 2011. – С. 179.
51. Республика Татарстан. – 1993. – 20 сентября.
52. Развитие российской избирательной системы. Выборы в Татарстане / Под общ. ред. А. А. Фомина. – Казань: Изд. дом Маковского, 2012. – С. 335.
53. Белая книга Татарстана... – С. 27.
54. Договор РФ и РТ «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти РТ» // Российская газета. – 1994. – 17 февраля.
55. Белая книга Татарстана... – С. 59-70.
56. Там же. – С. 70-81.
57. Там же. – С. 75.
58. Демократизация и образы национализма в Российской Федерации 90-х годов / Отв. ред. Л. М. Дробижева. – М.: Мысль, 1996. – С. 78.
59. Российская газета. – 1997. – 1 ноября.

Список литературы

Белая книга Татарстана. Путь к суверенитету: сборник официальных документов. 1990-1995 / Сост. и отв. ред. Р. Хакимов. – Казань: Б. и., 1996. – 97 с.

Демократизация и образы национализма в Российской Федерации 90-х годов / Отв. ред. Л. М. Дробижева. – М.: Мысль, 1996. – 381 с.

Развитие российской избирательной системы. Выборы в Татарстане (документально-иллюстрированное издание) / Под общ. ред. А. А. Фомина. – Казань: Изд. дом Маковского, 2012. – 480 с.

Союз можно было сохранить. Белая книга: Документы и факты о политике М. С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства. – М.: Апрель-85, 1995. – 351 с.

Становление новой федеративной России: опыт конституционного законотворчества Республики Татарстан: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию со дня принятия Конституции РТ, Казань, 2-3 ноября 2012 г. – Казань: Фэн, 2013. – 327 с.

Тагиров И. Р. История государственности Татарстана. XX век. – Казань: Гасыр, 2005. – 384 с.

Тагиров И. Р. На стремнине времени: статьи и выступления. – Казань: Главное архивное управление при Кабинете Министров Республики Татарстан, 2011. – 468 с.

References

Belaya kniga Tatarstana. Put k suverenitetu: sbornik ofitsialnyh dokumentov. 1990-1995. Sost. i otv. red. R. Khakimov [Khakimov R. (comp. and ex. ed.) The White-Book of Tatarstan. The way to sovereignty: a collection of official documents. 1990-1995]. Kazan, 1996, 97 p.

Demokratizatsiya i obrazy natsionalizma v Rossiiskoy Federatsii 90-h godov. Otв. red. L. M. Drobizheva [Drobizheva L. M. (ed.) Democratization and images of nationalism in the Russian Federation in the 90s]. Moscow, Mysl publ., 1996, 381 p.

Razvitie rossiiskoy izbiratel'noy sistemy. Vybory v Tatarstane (dokumentalno-illyustrirovannoe izdanie). Pod obshch. red. A. A. Fomina [Fomin A. A. (ed.) Russian electoral system development. Elections in Tatarstan (documentary illustrated edition)]. Kazan, Izd. dom Makovskogo publ., 2012, 480 p.

Soyuz možno bylo sohranit. Belaya kniga: Dokumenty i fakty o politike M. S. Gorbacheva po reformirovaniyu i sohraneniyu mnogonatsionalnogo gosudarstva [The Union could have been preserved. The White-Book: Documents and facts about M. S. Gorbachev's policy on reforming and preserving the multinational state]. Moscow, Aprel-85 publ., 1995, 351 p.

Stanovlenie novoy federativnoy Rossii: opyt konstitutsionnogo zakonotvorchestva Respubliki Tatarstan: materialy Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, posvyashchennoy 20-letiyu so dnya prinyatiya Konstitutsii RT, Kazan, 2-3 noyabrya 2012 g. [Formation of the new Federal Russia: the experience of constitutional lawmaking of the Republic of Tatarstan: proceedings of the International Scientific and Practical Conference dedicated to the 20th anniversary of the adoption of the Constitution of the Republic of Tatarstan, Kazan, November 2-3, 2012]. Kazan, Fen publ., 2013, 327 p.

Tagirov I. R. *Istoriya gosudarstvennosti Tatarstana. XX vek* [History of the statehood of Tatarstan. 20th century]. Kazan, Gasyr publ., 2005, 384 p.

Tagirov I. R. *Na stremninye vremena: statyi i vystupleniya* [On the rapid time: articles and speeches]. Kazan, Main Archive Department under the Cabinet of Ministers of the RT publ., 2011, 468 p.

Сведения об авторах

Бушуйев Алексей Сергеевич, кандидат исторических наук, ученый секретарь Института истории им. Ш. Марджани АН РТ, e-mail: a_bushujev@mail.ru

Тагиров Индус Ризакович, доктор исторических наук, профессор Казанского федерального университета, академик Академии наук Республики Татарстан, e-mail: tagirov1936@mail.ru

About the authors

Aleksey S. Bushuev, Candidate of Historical Sciences, Scientific Secretary at Sh. Mardzhani Institute of History, the Academy of Sciences of the Republic of Tatarstan, e-mail: a_bushujev@mail.ru

Indus R. Tagirov, Doctor of Historical Sciences, Professor at Kazan Federal University, member of the Academy of Sciences of the Republic of Tatarstan, e-mail: tagirov1936@mail.ru

В редакцию статья поступила 31.07.2020 г., опубликована:

Бушуйев А. С., Тагиров И. Р. Политическое развитие постсоветского Татарстана: от советской автономии к современной модели // Гасырлар авазы – Эхо веков. – 2020. – № 4. – С. 6-21.

Submitted on 31.07.2020, published:

Bushuev A. S., Tagirov I. R. *Politicheskoe razvitie postsovetskogo Tatarstana: ot sovetsoy avtonomii k sovremennoy modeli* [Political development of the post-Soviet Tatarstan: from Soviet autonomy to the modern model]. IN: *Gasyrlar avazy – Eho vekov*, 2020, no. 4, pp. 6-21.