

Alexey Sergeevich Bushuev

Институт истории им. Ш. Марджани Академии наук Республики Татарстан,
Казань, Российская Федерация

Поиск модели федерации в России и фактор Татарстана в начале 1990-х годов: историко-правовые коллизии

Резюме

В статье на основе документов, хранящихся в Государственном архиве РФ, рассмотрены основные этапы переговоров между Российской Федерацией и Республикой Татарстан по вопросу о подписании двустороннего договора о разграничении предметов ведения. Показаны объективные и субъективные трудности переговорного процесса и его основные результаты.

Ключевые слова: федерация, федеративные отношения, модель Татарстана, переговоры, Российская Федерация, Республика Татарстан.

Одним из наиболее важных процессов начала 1990-х гг. для российской власти и общества стал поиск альтернативы распаду Российской Федерации. Страна жила тогда «под впечатлением» от гибели могучего и казавшегося неуязвимым Советского Союза. В этих условиях россиянам пришлось пройти трудный путь строительства новой государственности. Важной вехой на этом пути стал поиск модели отношений между центром и республиками — бывшими автономиями в составе РСФСР.

Попытки нахождения новой модели отношений начались еще в перестроечном Союзе ССР. Тогда обострение национального вопроса на фоне гласности и изменения международной обстановки заставило руководство СССР начать поиск путей урегулирования этого вопроса. Весной 1990 г. Съезд народных депутатов и ВС СССР приняли законы (*Закон СССР от 10 апреля 1990 г.*; *Закон СССР от 26 апреля 1990 г.*), уравнившие в правах союзные и автономные республики. Во всех статьях Закона СССР «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» союзные и автономные республики упоминались вместе, получая одинаковые права во взаимоотношениях с союзным центром. Предусматривалась и возможность наличия договорных отношений между республиками в области экономических отношений.

Далее, с легкой руки самой РСФСР, начался «парад суверенитетов». Вступила на этот путь и Республика Татарстан, приняв 30 августа 1990 г. свою Декларацию о суверенитете. Верховный Совет Татарии, опираясь на

законодательство СССР и принятую декларацию, заявил, что республика будет подписывать Союзный договор самостоятельно, вне делегации РСФСР с последующим заключением двустороннего договора (*Постановление ВС ТССР от 13 декабря 1990 г.*). Это было закреплено и в Постановлении ВС ТССР от 9 февраля 1991 г.

В связи с приближением времени подписания нового Союзного договора было необходимо решить вопрос с Татарстаном, поэтому российское руководство приняло решение провести переговоры с республикой. Для ведения переговоров обеими сторонами были сформированы делегации во главе с государственным секретарем РСФСР Г.Э. Бурбулисом (Распоряжение Президента РСФСР от 09.08.1991 №12-рп) и вице-президентом Татарской ССР В.Н. Лихачевым (Письмо Президента ТССР М.Ш. Шаймиева Президенту РСФСР Б.Н. Ельцину от 30.07.1991).

Начавшиеся 12 августа 1991 г. переговоры имели целью нахождение консенсуса в вопросе участия бывшей автономии в подписании нового Союзного договора. С самого начала переговорного процесса республика поставила вопрос о равноправных отношениях Татарстана и России. И уже на начальном этапе переговоров Г.Э. Бурбулис признал правомерной постановку Татарстаном вопроса о повышении его правового статуса (*История татар с древнейших времен: в 7 т., 2013, с. 549*). Этому, кроме уверенной аргументации, способствовало несколько важных моментов. Во-первых, личные качества самого Г.Э. Бурбулиса, уважительно относившегося к собеседникам и конструктивно воспринимавшего аргументированную позицию татарстанской делегации. Во-вторых, обоснованность позиций республики не только Декларацией о независимости, законодательством СССР, но и документами III Всероссийского съезда Советов, учредившего Российскую Федерацию в 1918 г. Последнее, в частности, импонировало С.М. Шахраю. В этой ситуации попытки С.Б. Станкевича расшатать позиции Татарстана не увенчались успехом.

Принятый протокол о результатах переговоров устраивал обе стороны. Он исходил из признания Декларации о суверенитете Татарстана и указывал на то, что отношения между Россией и Татарстаном должны строиться на основе двухстороннего договора (Протокол по итогам консультаций делегаций РСФСР и РТ, состоявшихся 12–15 августа 1991 г. в г. Москве). Это стало важной вехой не только в развитии отношений между Москвой и Казанью, но и в развитии федеративных отношений в России в целом. По договоренности двух делегаций для решения вопроса о порядке подписания Татарстаном Союзного договора 19 августа 1991 г. в Белом доме планировалась встреча Б.Н. Ельцина и М.Ш. Шаймиева. Однако дальнейшие события не позволили ей состояться.

События ГКЧП существенно не повлияли на обоюдное стремление сторон к диалогу. Неудавшаяся попытка государственного переворота, распад СССР и осложнение ситуации в стране не остановили процесс налаживания взаимоотношений между Россией и Татарстаном. Хотя процесс этот был непростым — переговоры шли долго и с большими перепадами.

Распад СССР и создание СНГ, с одной стороны, поставили точку на проекте Союзного договора, но с другой, — еще более актуализировали решение вопроса об отношениях России и Татарстана. Письмо М.Ш. Шаймиева, направленное Б.Н. Ельцину 30 декабря 1991 г. о самостоятельном вхождении Татарстана в СНГ (Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10121, л. 2), вызвало новую волну беспокойности с российской стороны. Об этом свидетельствует письмо зампреда Госкомнаца РФ В.Е. Серякова вице-премьеру Правительства РФ С.М. Шахраю, в котором высказывается несвоевременность подобной постановки вопроса республикой (Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10121, л. 3–3а). О незамедлительной реакции на ситуацию свидетельствует четкое выполнение рекомендаций, данных в письме от имени Госкомнаца о необходимости нанесения визитов официальных лиц в республику. Так, только в первом полугодии 1992 г. в Казани побывал ряд высокопоставленных чиновников — от зампреда Совмина РСФСР Р.Г. Абдулатипова, до председателя Госкомнаца В.А. Тишкова. Последний по возвращении из Казани подготовил на имя Б.Н. Ельцина пространное письмо о положении дел в Татарстане, в котором предложил ряд мер для дальнейшего развития отношений с республикой, среди которых меры по поднятию национального престижа татар (назначение татар на различные должности в аппарате российского правительства и различных ведомствах), организация вещания радио и ТВ на татарском языке, выделения Татарстану части средств, полученных Россией по линии МВФ, и т.д. (Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10121, л. 30–32).

Без решения вопроса об отношениях с республиками невозможно было реализовать проект новой российской государственности. Федеральный центр искал решение вопроса в подготовке и заключении 31 марта 1992 г. Федеративного договора. Но это не помогло уладить вопрос с Татарстаном: республика отказалась подписывать 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.

11 июня состоялась встреча президентов России и Татарстана, а 12 июня к согласованию позиций приступили официальные делегации. Следующий этап переговоров состоялся в Казани 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 признает (Батыршин, 1992, с. 3). Стороны договорились о завершении переговоров и выходе на подписание договора в июле — августе 1992 г. 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 власти РФ и органами власти РТ (Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10121, л. 36). Этот проект договора учитывал результаты предыдущего этапа переговоров и проведенных накануне консультаций. Вместе с тем, он более всего отражал специфику подхода российской стороны к решению вопроса (Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10121, л. 37–53). В этой связи, для успешного продолжения

переговоров потребовалась корректировка документа, на что, обращаясь Г.Э. Бурбулису, указал глава Госкомнаца РФ В.А. Тишков. «Текст договора следует сделать более („протатарстанским”)¹ учитывающим позиции РТ. — писал он. — Сначала, что у Татарстана, затем, что совместно, и только потом — делегируемые полномочия РФ» (Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10121, л. 36). Уже после этого в Москве встречались премьер-министры Е.Т. Гайдар и М.Г. Сабиров и обсуждали 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 набравшим 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 специалиста-эксперта Службы Советника Президента РФ по политическим вопросам И.А. Харичева по тактике переговоров с Татарстаном (Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10121, л. 54), опубликованных нами ранее (Тагиров, Бушуев, 2013, с. 97–101).

В 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 Российской Федерации» (Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10121, л. 54). Задержку переговоров с Татарстаном, несмотря на 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» (Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10121, л. 54). Кроме того, среди членов российской делегации была распространена записка о положении дел в республике (Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10121, л. 55–56). Это все было сделано накануне нового этапа переговоров.

В начале августа члены делегации Татарстана были приняты в Москве. Во время обсуждения договора 3 августа 1992 г. 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» (Цит. по: Тагиров, 2011, с. 179). Это был шаг вперед не только для республики, но и для России в строительстве новой федерации. Хотя и на этом этапе не все противоречия были устранены. 14 августа в Казани состоялась очередная встреча рабочей группы, и согласование отдельных вопросов было продолжено.

Этот этап переговорного процесса был продуктивным: он не только зафиксировал признание российской стороной оправданности дифференцированного подхода к субъектам федерации, но и зафиксировал

¹В тексте документа слово «протатарстанским» зачеркнуто и далее вписано «учитывающим позиции РТ».

позиции сторон в подготовленном проекте договора. Кроме того, об успехе этого этапа свидетельствует и то, что он подготовил встречу двух президентов, которая состоялась уже 25 ноября 1992 г. В ходе этой встречи было достигнуто понимание сторон по основным вопросам. Вместе с тем, по мнению татарстанской стороны, оставались невыполнимыми лишь два условия: просьба российской стороны отправить Конституцию Татарстана на экспертизу столичным 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. Но дальнейшее развитие событий вновь внесло коррективы в эти планы. Отставка правительства Е.Т. Гайдара, принятая на VII Съезде народных депутатов РФ, и усилившееся к тому времени противостояние Б.Н. Ельцина с Верховным Советом сделали свое дело: подписание договора вновь отложили. Как показало время, еще на год с небольшим.

Подытоживая, следует отметить, что позиция Татарстана выдержала испытание временем. И даже если с правовой точки зрения она была небезупречна, равно как и позиция самой Москвы, то для строительства федеративных отношений в постсоветской России имела первостепенное значение. Годы спустя, это подтвердил и один из участников переговоров с Татарстаном — член российской делегации С.М. Шахрай (*Становление новой федеративной России*, 2013, с. 21). Положительный опыт, извлеченный обеими сторонами из переговорного процесса, способствовал снятию этнополитической напряженности не только в отношениях России и Татарстана, но и в отношениях федерального центра с другими субъектами федерации. Недаром аналогичные российско-татарстанскому 1994 г. договоры были заключены позже с Кабардино-Балкарией (1 июля 1994 г.), Башкортостаном (3 августа 1994 г.), Северной Осетией (23 марта 1995 г.), Саха (Якутией) (29 июня 1995 г.), Бурятией (29 августа 1995 г.) и другими субъектами федерации. Как известно, 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. Таким образом, признав позицию Татарстана, молодой российский федерализм прошел тогда испытание на прочность, хотя, как показали дальнейшие события, новые испытания были еще впереди.

Библиография

- Батыршин, Р. (1992). Договор между Россией и Татарстаном будет подписан в августе. *Независимая газета*, 4 июля.
- Государственный архив Российской Федерации. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 51а.
- Закон СССР от 10 апреля 1990 г. №1421-1 *Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик*. Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. №16. Ст. 270.

- Закон СССР от 26 апреля 1990 г. *О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации*. Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. №19. Ст. 329.
- История татар с древнейших времен: в 7 т.* (2013). Т. VII. *Татары и Татарстан в XX — начале XXI в.* Казань.
- Письмо Президента ТССР М.Ш. Шаймиева Президенту РСФСР Б.Н. Ельцину от 30.07.1991. (1996). В: *Белая книга Татарстана. Путь к суверенитету: сборник официальных документов. 1990–1995 (С. 30)*. Казань.
- Постановление ВС ТССР от 13 декабря 1990 г. *О проекте Союзного договора*. Советская Татария. 1990. 18 декабря.
- Постановление ВС ТССР от 9 февраля 1991 г. *О договоре между Татарской ССР с РСФСР*. Советская Татария. 1991. 16 февраля.
- Протокол по итогам консультаций делегаций РСФСР и РТ, состоявшихся 12–15 августа 1991 г. в г. Москве. (1996). В: *Белая книга Татарстана. Путь к суверенитету: сборник официальных документов. 1990–1995 (С. 31–32)*. Казань.
- Распоряжение Президента РСФСР от 09.08.1991 №12-рп *О составе делегации РСФСР для согласования с Татарской ССР позиций по экономическим и правовым вопросам*. Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 33. Ст. 1105.
- Становление новой федеративной России*. (2013). Опыт конституционного законодательства Республики Татарстан: материалы Международной научно-практической конференции, Казань, 2–3 ноября 2012 г. Казань.
- Тагиров, И.Р. (2011). *На стремнине времени*. Казань.
- Тагиров, И.Р., Бушуев, А.С. (2013). Новые документы о переговорах между Россией и Татарстаном 1991–1994 гг. *Эхо веков*, № 3/4, 97–101.

The search for a federation model in Russia and the factor of Tatarstan in the early 1990s: historical and legal collisions

Abstract

In the paper the main stages of negotiations between the Russian Federation and the Republic of Tatarstan on the issue of signing of the bilateral agreement on differentiation of areas of jurisdiction are considered. Objective and subjective difficulties of negotiation process and its main results are shown on the basis of the analysis of the documents stored in the State Archive of the Russian Federation.

Keywords: federation, federal relations, the model of Tatarstan, negotiations, Russian Federation, the Republic of Tatarstan.