

## КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН В НАЧАЛЕ 90-Х ГГ. XX В. (ПО МАТЕРИАЛАМ РЕСПУБЛИКАНСКОЙ ПЕРИОДИЧЕСКОЙ ПЕЧАТИ)

*Аннотация.* Распад СССР в 1991 г. обусловил процесс суверенизации не только в бывших союзных республиках, но и в некоторых автономных республиках в составе России, одной из которых являлся Татарстан. Принятие местной Конституции и ее положений вызвало острую дискуссию как в республике, так и на уровне федерального центра. Поскольку некоторые положения Основного Закона Татарии не имели аналогов в истории отечественной конституционной мысли. Политическая атмосфера принятия Конституции Татарстана характеризовалась, с одной стороны, давлением федерального центра, выступавшего за подписание республикой Федеративного договора, с другой стороны выступлениями представителей радикальных националистических организаций, выступавших за независимость республики.

*Ключевые слова:* Россия, Татарстан, Конституция, автономная республика, федеративный договор, суверенитет, проект, референдум.

© A. Golysheva

## THE CONSTITUTIONAL PROCESS IN THE REPUBLIC OF TATARSTAN IN THE EARLY 90'S. XX V. (MATERIALS ON THE REPUBLICAN PERIODICAL PRESS)

*Abstract.* The collapse of the Soviet Union in 1991 led not only of sovereignty of former Soviet republics, but also some of the autonomous republics of Russia, one of whom was the RT. The process of adopting a local constitution and its provisions have provoked heated debate both in the republic, and at the federal level, as some provisions of the Basic Law of Tatarstan had no parallel in the history of domestic constitutional thought. The political atmosphere of the Constitution of Tatarstan was characterized on the one hand the pressure of the federal center, speaking for the signing of the federal republic of the contract, and presentations by the radical nationalist organizations, spoke for the independence of the republic.

*Key words:* Russia, Tatarstan, the Constitution, the autonomous republic, federal contract, sovereignty, the project referendum.

В конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. политическое руководство Татарии последовательно выступало за самостоятельное подписание Союзного договора, что, по сути, ставило республику на один уровень с другими учредителями будущего государства – Союза суверенных государств. Прекращение существования СССР в декабре 1991 г. поставило крест на амбициях республики, и перед ее властвующей элитой встал вопрос: «Какой должен быть государственно-правовой статус у Татарстана?»

Цель настоящей статьи заключается в историко-политическом анализе конституционных процессов в Республике Татарстан, связанных с принятием Основного Закона.

## Политическое и государственно-правовое обособление республики в проекте Основного Закона Татарстана

Руководство республики до распада СССР выступало за выстраивание отношений с СССР и РФ на равноправной, договорной основе. Эта позиция была отражена в статье 64 Конституции ТССР. 31 декабря 1991 года в газете «Советская Татария» был опубликован проект Конституции Республики Татарстан. В статье 1 содержалось определение республики как «суверенного демократического государства, выражающего волю и интересы всего многонационального народа Республики. Суверенитет и полномочия государства исходят от народа. Государственный суверенитет есть неотъемлемое качественное состояние республики Татарстан». В проекте статьи не содержалось упоминаний о Союзе суверенных государств, Российской Федерации, Содружестве Независимых Государств [1]. В статье 62 проекта было отмечено что «Республика Татарстан самостоятельно, независимо определяет свой государственно-правовой статус, решает вопросы политического, экономического, социально-культурного строительства. Законы Республики Татарстан обладают верховенством на всей ее территории». Было отмечено, что республика «в интересах политического и экономического развития страны, обеспечения ее обороноспособности и безопасности ... добровольно может входить в сообщества суверенных государств и в соответствии с договором передавать часть своих прав в ведение федеральных органов государственной власти РФ» [1].

Проект Конституции Татарстана вызвал резкое неприятие со стороны представителей федеральной власти. Так, ответственный секретарь конституционной комиссии О.Г. Румянцев отметил, что «главная черта этого проекта – полное умалчивание проблемы взаимоотношений Татарстана и России. Однозначно просматривается, что разработчики Конституции считают: вопросы их взаимоотношений должны быть закреплены межгосударственным договором» [2]. Основой данного документа, по его мнению, должна была стать Конституция России. При этом Румянцев не исключил, что Татарстан в результате переговоров получит статус ассоциированного государства с РФ.

Заметным явлением в жизни Республики Татарстан в 1992 г. стала деятельность общественно-политической организации – татарского национального парламента (мили-меджлис). 1-2 февраля 1992 г. состоялся первый курултай татарского народа, который принял закон татарского народа «О государственной независимости Республики Татарстан». В нем было отмечено, что курултай восстанавливает независимость татар, прерванную в 1552 г. в результате агрессии со стороны соседнего государства и «провозглашения Татарстана субъектом международного права» [3]. Кроме того, курултай объявил о создании мили-меджлиса (национальный конгресс), который был провозглашен парламентом татарского народа. Рассуждая о статусе новой «квазигосударственной» структуры, один из лидеров татарских радикалов Ф. Байрамова, отметила, что Верховный Совет Татарстана – «это парламент населения Татарстана, второй парламент семи миллионов татар. Мили-меджлис – это не альтернатива Верховному Совету и в то же время не параллельная структура» [3]. Представители татарского национального движения стремились представить мили-меджлис как этнопредставительный орган власти, издающий нормативные предписания. Один из лидеров организации Г. Файзрахманова заявила о его притязаниях на власть в республике. «Татарский национальный парламент, – отмечала она, – имеет право законодательного регулирования пяти сфер: статуса Татарстана, татарского языка, татарского народа, татарского просвещения и образования, культуры и религии» [7]. Некоторые деятели организации рассматривали мили-меджлис в качестве структуры, призванной заменить официальный парламент республики при наступлении определенных обстоятельств. А. Махмутова отмечала, что «мили-меджлис – единственный орган, объ-

единяющий татар. В случае распада Верховного Совета он призван заполнить образовавшуюся пустоту» [3].

Данная позиция лидеров структуры встретила жесткое противодействие со стороны политических лидеров республики. Так, президент Татарстана М.Ш. Шаймиев в докладе «О текущем моменте», сделанном на VIII сессии Верховного Совета Республики Татарстан 03 февраля 1992 г. отметил, что «мы имеем дело со становлением новой формы организованной общественности и не более. Любое другое восприятие ее статуса неприемлемо и должно строго оцениваться с позиции закона» [8]. Таким образом, М.Ш. Шаймиев дал понять, что власти республики не потерпят существования «квазивластных» субъектов, претендующих на принятие и реализацию политических решений.

В первые месяцы 1992 г. политическая элита Татарстана продолжает делать ставку на вхождение в Содружество Независимых Государств, проводить курс на суверенизацию республики, дистанцируясь от российского федерального центра. «После августовского путча, – отмечал М. Шаймиев, – было сорвано подписание Союзного договора, в подготовке которого наши представители принимали активное участие. ... Наша политика во многом опиралась на принцип прямого вхождения в Союз ССР» [12]. Усилия Татарстана, по мнению лидера Татарии, были направлены на подписание двухсторонних договоров со всеми республиками бывшего СССР, так как республике необходимо все экономическое пространство, а не только Россия. Премьер-министр Сабиров, выступая на сессии Верховного Совета ТССР 20 февраля 1992 г., обвинил руководство России в стремлении «сохранить унитарное построение, не допустить повышения государственного статуса автономных образований. В этих условиях мы исходим из заявления восьмой сессии Верховного Совета нашей республики о том, что Татарстан должен стать равноправным членом формирующегося Содружества» [13]. Ему вторили чиновники самых различных рангов. Так, заместитель председателя Госкомэкономики ТССР М. Галлеев заявил: «Татарстан должен быть полноправным учредителем СНГ» [9].

Республика рассматривалась как суверенное государство, которое должно обладать всеми властными атрибутами и собственной правовой системой. Премьер-министр Татарстана Сабиров, выступая на сессии Верховного Совета, отметил, что в числе обязательных правовых атрибутов республики обязательно должны быть закон о выборах, закон о собственности, закон о предприятиях, предпринимательской деятельности, землепользовании и т. д. При этом использование нормативно-правовых актов России допускалось лишь в части, не противоречащей Декларации о государственном суверенитете и Конституции Республики Татарстан. «Республика Татарстан, – отмечал он, – как самостоятельное государство должно располагать целостной системой права... В нынешней ситуации для Республики Татарстан приобрело особое значение принятие Конституции, которая призвана юридически закрепить государственный суверенитет, перевести концепцию суверенитета из области деклараций на язык конкретных основополагающих правовых норм».

### **Исторические аспекты конституционных взаимоотношений России и Татарстана**

Крупным политическим событием стало принятие решение Верховным Советом Татарстана о проведении 21 марта 1992 г. референдума по вопросу о государственном статусе республики [14]. Предметом политического спора между Москвой и Казанью стала формулировка вопроса референдума: «Согласны ли Вы, что Республика Татарстан – суверенное государство, субъект международного права, строящее свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправ-

ных договоров?». В интервью газете «Советская Татария», опубликованном 27 февраля 1992 г., М. Шаймиев подверг критике проект Конституции РСФСР в части разграничения полномочий между центром и субъектами, отметив, что «большинство других республик признает, что предлагаемая Конституция обезличивает наши народы, дает им чуть ли не меньше прав, чем они имели в доперестроечное время» [16]. Принципиальная позиция руководства Татарии, желающего строить свои отношения с Российской Федерацией на исключительно равноправной основе, не перетерпела изменений. Председатель Верховного Совета ТССР Ф. Мухаметшин на встрече с народными депутатами России подчеркнул, что «Татарстан предлагает свое видение национального государственного устройства: либо ассоциированное членство в Федерации, либо построение ее на принципах конфедерации» [17]. При этом Мухаметшин категорически отверг саму постановку вопроса о выходе Татарии из состава России.

Федеральный центр негативно отнесся к идее референдума, усматривая в нем шаг, направленный на подрыв территориальной целостности России. Верховный Совет РФ 05 марта 1992 г. принял обращение к народу, Верховному Совету и Президенту Республики Татарстан, в котором отметил, что постановка вопроса не является корректной, так как объединяет три разных вопроса, на которые можно дать только один утвердительный или отрицательный ответ [18]. Б.Н. Ельцин обратился к Верховному Совету Татарстана с просьбой изменить формулировку вопроса, выносимого на референдум [15].

Конституционный Суд РФ 13 марта 1992 г. принял постановление, в котором признал не соответствующей Конституции РСФСР часть сформулированного вопроса, вынесенного на референдум, в котором предусматривалось, что «Республика Татарстан является субъектом международного права и строит отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров, поскольку это связано с односторонними изменениями национально-государственного устройства РСФСР и означает, что Республика Татарстан не состоит в РСФСР» [4].

Тем не менее, решение Конституционного Суда РФ не было истолковано как запрет на проведение референдума в республике. В беседе с главным редактором газеты «Вечерняя Казань» Х. Шамсутдиновым М. Шаймиев подчеркнул, что в постановлении Конституционного Суда РФ «правомерность постановки вопроса о государственном статусе Татарстана, порядке проведения и норм подведения итогов референдума не вызывают сомнений» [5].

Политическая позиция Татарстана осталась неизменной и нашла свое воплощение в заявлении Президиума Верховного Совета Республики Татарстан, в котором было изложено официальное толкование формулировки вопроса, вынесенного на референдум. Она состояла в том, что он «не предусматривает выхода или не выхода Татарии из состава России и государственное обособление Татарстана от России» [18]. Цель референдума заключается в том, чтобы «определить, отвечает ли интересам и воле народа Республики Татарстан конституированный Основной Закон республики, переход ранее автономного Татарстана в статус суверенного государства, которое остается в едином с Российской Федерацией экономическом и геополитическом пространстве». 16 марта 1992 г. в Постановлении Верховного Совета Республики Татарстан было отмечено, что «вопросы государственной обособленности Республики Татарстан от Российской Федерации, изменения ее территориальной целостности и границ предметом проводимого референдума не являются» [15].

Следует отметить, что руководство Татарстана испытывало давление не только со стороны федерального центра, но и со стороны радикальных националистических организаций, например, мили-меджлиса. Председатель этой организации Т. Абдуллин сделал заявление, в котором увязал итоги референдума с вопросом о самоопределении республики. «Референдум, – отметил он, – проявит истинную сущность декларируемой дружбы

русского и других народов к татарскому народу, а если результат референдума будет отрицательный, то милли-меджлис заявляет о принятии других адекватных мер по решению вопроса о самоопределении татарского народа» [10].

За сутки до референдума – 20 марта 1992 г. – было опубликовано выступление М.Ш. Шаймиева, которое по стилю больше напоминало политическую клятву на верность России. «Перед лицом многонационального народа моей республики, – отмечал Шаймиев, – я, как Президент суверенного Татарстана заявляю, что мы навсегда с русским народом, с Россией. Мы никоим образом не нарушаем целостности России».

Итогом референдума стало одобрение вынесенного вопроса. В нем приняло участие 82 % лиц, обладающих правом голоса. «За» высказалось 50,3%, «против» – 30,5 % [19]. Главным политическим результатом референдума стал отказ Татарстана подписывать 31 марта 1992 г. Федеративный договор.

Отвечая на вопрос корреспондента газеты «Советская Татария», связанный с дальнейшими действиями руководства Татарстана после отказа подписать Федеративный договор, М.Ш. Шаймиев отметил, что «мы будем стремиться разработать и подписать равноправный двусторонний договор с Россией до начала Съезда народных депутатов РФ» [21].

Жесткой критике был подвергнут проект Конституции РФ, в котором отсутствовало право на выход из состава Российской Федерации. Так, М.Г. Сабиров в выступлении на IV съезде народных депутатов РФ 18 апреля 1992 г. отметил, что «добровольная основа Федерации в проекте предложенной Конституции нарушена тем, что в нем возможность вхождения новых республик предусмотрена, но не зафиксировано их право на выход. Предоставив республикам право свободного выхода, в то же время надо создать такую Федерацию, из которой никому не хотелось бы уходить» [22]. По его мнению, первоначально созданная Российская Федерация в 1918 г. на III Всероссийском съезде Советов была «федеративной советской национальной республикой на основе свободного союза свободных наций».

Итоги референдума, прошедшего в Татарстане 21 марта 1992 г., были юридически оформлены в Постановлении Верховного Совета Республики Татарстан «О мерах по реализации государственного суверенитета Республики Татарстан, состоявшегося 21 марта 1992 г.». В соответствии с данным нормативным актом «государственные организации, должностные лица и общественные организации Республики Татарстан, расположенные на территории, в своей деятельности должны исходить из того, что Республика Татарстан есть суверенное государство, субъект международного права, строящее свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров» [23].

Неизменным оставался курс политического руководства республики на игнорирование подписания Федеративного договора и заключения договора между Россией и Татарстаном. Вице-президент Татарстана В.Н. Лихачев, отмечая несовершенство Федеративного договора, подчеркивал, что «по содержанию предстоящий двусторонний договор должен быть договором о Союзе – Союзе с большой буквы» [25]. Новый уровень взаимоотношений России и Татарстана, по его мнению, должен отражать две тенденции: «повышение государственного статуса Татарстана и обновление самой Федерации: Федерация должна выражать действительно добровольный, справедливый экономический и политический союз» [24].

15 сентября 1992 г. состоялась встреча президентов России и Татарстана, на которой обсуждались вопросы подписания двустороннего договора. М. Шаймиев, комментируя итоги встречи, отметил, что, несмотря на то, что найдены общие точки взаимодействия в переговорном процессе, спорными остаются вопросы об отнесении к сфере ведения России или Татарстана вопросов обороны, безопасности, внешних отношений, правового пространства, фундаментальных научных исследований [27].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что вопрос подписания двустороннего договора был решен российским и татарским политическим истеблишментом задолго до его юридического оформления в 1994 г. Однако дискуссионными вопросами на протяжении всего переговорного процесса оставались вопросы отнесения сфер ведения в компетенцию федерального центра и республики.

### **Альтернативные проекты республиканского Основного Закона**

Параллельно с обсуждением вопроса установления договорных отношений между Российской Федерацией и Республикой Татарстан в республике шел законодательный процесс обсуждения и принятия местной Конституции.

В процессе обсуждения было предложено несколько вариантов республиканского Основного закона. Оживленную дискуссию вызвали статьи проекта, определяющие государственное устройство республики. Так, члены конституционной комиссии «Движение демократических реформ Татарстана» (М. Аитов, А. Барабанов, В. Беляев, А. Разанов) предложили проект в котором Республика Татарстан определялась как «демократическое правовое государство в составе Российской Федерации» (статья 55). В статье 56 было зафиксировано, что «Республика Татарстан входит в Российскую Федерацию на принципах делегирования полномочий и разграничения компетенции» [6]. Представители депутатской фракции «Народовластие» (И. Султанов, В. Михайлов) предложили проект, статья 54 которого определяла правовой статус Татарстана как «суверенной республики в составе Российской Федерации». В статье 55 было определено, что «Республика Татарстан обладает всей полнотой суверенной государственной власти, за исключением тех полномочий, которые переданы ею на договорной основе в ведение федеральных органов государственной власти РФ».

Таким образом, в предложенных альтернативных проектах не усматривалось принципиальных противоречий в постановке вопроса о нахождении Татарстана в составе России. Спор развернулся вокруг государственно-правового статуса Татарии в Российской Федерации. Государство или республика? При этом оба варианта исходили из необходимости разграничения компетенции между федеральным центром и республикой.

06 ноября 1992 г. на XII сессии Верховного Совета республики Татарстан была принята новая Конституция. Президент М. Шаймиев выступил по поводу этого события и отметил, что республиканская «Конституция – первая в нашей истории, идущая от интересов республики. Она создавалась не по чьей-либо указке, а базировалась на волеизъявлении народа, выраженном в Декларации и на референдуме 21 марта 1992 года» [28].

12 декабря 1992 г. был опубликован текст новой Конституции Татарстана. В главе 1 «Общественно-политическая система» 1 раздела «Основы государственного и общественного строя Республики Татарстан» был определен государственно-правовой статус Республики Татарстан как «суверенного демократического государства выражающего волю всего многонационального народа республики. Суверенитет и полномочия государства исходят от народа» [29]. Государственный суверенитет был провозглашен «неотъемлемым качественным состоянием Республики Татарстан».

В разделе III Конституции «Государственное устройство Республики Татарстан» в статье 59 было зафиксировано право Республики Татарстан самостоятельно определять свой государственно-правовой статус, решать вопросы политического, экономического, социально-культурного строительства. Законы Республики Татарстан обладают верховенством на всей ее территории, если они не противоречат международным обязательствам Республики Татарстан» [29].

В статье 61 Основного Закона республики было зафиксировано положение, в соответствии с которым Татарстан был провозглашен «субъектом международного права,

ассоциированным с Российской Федерацией – Россией на основе договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения».

Нормативно-правовая и политическая коллизия вышеизложенных предписаний заключалась в том, что, с одной стороны, в Конституции не провозглашалась независимость республики Татарстан, а с другой – не был отмечен факт нахождения республики в составе России, так как ассоциированность с Россией предполагала союз равноправных субъектов, без государственно-правового соподчинения. Таким образом, трактовать данные положения можно было весьма широко, как представителям татарской политической элиты, так и федерального центра.

В законе «О порядке введения в действие Конституции Республики Татарстан», принятом 30 ноября 1992 г., содержалась статья 11, в которой было отмечено, что в связи с принятием новой Конституции Республики Татарстан необходимо «обратиться в Верховный Совет Российской Федерации с предложением о конституировании в Основном Законе Российской Федерации положения о договорно-конституционных отношениях между Республикой Татарстан и Россией».

Следует отметить, что принятие новой Конституции Татарстана до подписания двустороннего договора между Россией и республикой вызвало недовольство московских властей. Так, М. Шаймиев, выступая на пресс-конференции, посвященной встрече двух делегаций по поводу подписания договора, состоявшейся 21 января 1993 г. отметил, что Б.Н. Ельцин упрекнул Татарстан за принятие новой Конституции до принятия общероссийского Основного Закона. Однако, по мнению президента Татарстана, «объективно было достаточно времени для заключения договора и не по нашей вине оно не было плодотворно использовано» [30].

### **Выводы**

Конституционный процесс в республике Татарстан протекал в сложной общественно-политической обстановке. Прекращение существования СССР в 1991 г. подтолкнуло руководство на дальнейшее политическое обособление от России. В проекте местного Основного Закона, опубликованного 31 декабря 1991 г. Россия упоминалась только в контексте делегирования некоторых полномочий федеральным органам власти. Это не могло не вызывать осуждения со стороны руководства России, выступавшего против проекта республиканской Конституции и политических актов, направленных на провозглашение суверенитета Татарстана, например, референдума по вопросу определения его государственного статуса. С другой стороны на политическую элиту Татарии оказывали давления радикально настроенные националистические структуры, добивавшиеся независимости Татарстана и претендовавшие на правотворческий статус – возможность принятия законов, касающихся татарского народа, в том числе суверенитета. Альтернативные конституционные проекты, предложенные различными депутатскими фракциями, предполагали нахождение республики в составе России. Республиканский референдум 21 марта 1991 г. упрочил позиции сторонников суверенитета Татарстана и выстраивания отношений с Россией на договорной основе. В принятой 6 ноября 1992 г. Конституции Татарстана статья 61 зафиксировала его ассоциированный статус с Россией на основе договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения, что создало политическое и правовое поле для проведения дальнейших переговоров по его подписанию.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Вечерняя Казань. 08. 01. 1992. № 4-5.
2. Вечерняя Казань. 21. 01. 1992. № 14.
3. Вечерняя Казань. 03.02.1992. № 23.
4. Вечерняя Казань. 16. 03. 1992. № 53.
5. Вечерняя Казань. 18.03. 1992. № 55.
6. Вечерняя Казань. 06.05.1992. № 79.
7. Известия Татарстана. 25.01. 1992. № 17.
8. Известия Татарстана. 05.02. 1992. № 24.
9. Известия Татарстана. 07.02. 1992. № 26.
10. Известия Татарстана. 19. 03. 1992. № 55.
11. Советская Татария. 31.12. 1991. № 260.
12. Советская Татария. 05.02. 1992. № 24.
13. Советская Татария. 22.02. 1992. № 36-37.
14. Советская Татария. 25. 02. 1991. № 38.
15. Советская Татария. 20.03. 1991. № 56.
16. Советская Татария. 27. 02. 1992. № 40.
17. Советская Татария. 05.03. 1992 № 45.
18. Советская Татария. 10. 03. 1992. № 48.
19. Советская Татария. 24. 03. 1992. № 58.
20. Советская Татария. 28. 03. 1992. № 61–62.
21. Советская Татария. 01. 04. 1992. № 64.
22. Советская Татария. 21.04. 1992. № 78.
23. Советская Татария. 26. 05. 1992. № 102.
24. Советская Татария. 10. 06. 1992. № 113.
25. Советская Татария. 04. 08. 1992. № 153.
26. Советская Татария. 15.08.1992. № 161-162.
27. Советская Татария. 17.09. 1992. № 183.
28. Советская Татария. 07. 11. 1992. № 221-222.
29. Советская Татария. 12.12.1992. № 246-247.
30. Советская Татария. 26. 01. 1993. № 16.