

Алексей БУШУЕВ

ИСТОРИЯ ПЕРЕГОВОРОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН В 1991–1994 ГГ.

В статье на основе документов, хранящихся в Государственном архиве РФ, рассмотрен ход переговоров 1991–1994 гг. между Российской Федерацией и Республикой Татарстан по вопросу о подписании двустороннего договора о разграничении предметов ведения. Автором описаны основные этапы развития переговорного процесса в сложной этнополитической обстановке 1990-х гг. и выявлены позиции основных участников переговоров, установлена роль ведущих российских политиков (Б.Н. Ельцина, М.Ш. Шаймиева, Г.Э. Бурбулуса, С.М. Шахрая, В.Н. Лихачева и др.) в решении сложных вопросов в ходе переговоров, показаны объективные и субъективные трудности переговорного процесса и его основные результаты.

Ключевые слова: «модель Татарстана», переговоры, Республика Татарстан, Российская Федерация, федеративные отношения, Федерация

Одним из наиболее важных процессов начала 1990-х гг. для российской власти и общества стал поиск альтернативы распаду Российской Федерации. Можно сказать, что страна жила тогда «под впечатлением» от гибели некогда могучего и казавшегося неуязвимым Советского Союза¹. Не спасли советское государство ни попытки руководства страны заключить обновленный союзный договор, ни результаты всенародного референдума о судьбе СССР, в ходе которого более трех четвертей населения страны выступило за его сохранение². В этих условиях россиянам пришлось в кратчайшие сроки пройти трудный путь строительства новой государственности. Важной вехой на этом пути стал поиск возможных вариантов выстраивания отношений между федеральным Центром и национальными республиками — бывшими автономиями в составе РСФСР. Ведь если отношения РСФСР с областями и краями были в целом урегулированы, то статус бывших автономий вызывал больше вопросов, нежели ответов. Процесс нахождения оптимального варианта этих отношений оказался долгим и трудным и начался еще до распада СССР — в 1990 г.

¹ См.: Дробизева Л.М. Повторит ли Россия судьбу Союза? // Россия сегодня: трудные поиски свободы / отв. ред. Л. Шевцова, В. Киселев. М.: Б.и., 1993. С. 180–203.

² Постановление Верховного Совета СССР от 21 марта 1991 года № 2041-I «Об итогах референдума СССР 17 марта 1991 года» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1991. № 13. Ст. 350.

Перестройка и поиски модели федерации в СССР

Попытки нахождения новой модели взаимоотношений между Центром, с одной стороны, и союзными и национальными республиками — с другой, начались в перестроечном Советском Союзе. Тогда обострение национального вопроса на фоне возрастающей гласности и изменения международной обстановки заставило руководство СССР начать поиск путей урегулирования отношений с национальными республиками. Вопрос распределения полномочий волновал многих, т.к. от него во многом зависела судьба предпринимаемых руководством страны попыток экономических и политических реформ на местах. В итоге весной 1990 г. демократически избранный Съезд народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР приняли законы³, фактически уравнившие в правах союзные и автономные республики⁴. Во всех статьях Закона СССР от 10 апреля 1990 г. «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» союзные и автономные республики упоминались вместе, получая одинаковые права во взаимоотношениях с союзным центром. Так, ст. 2 Закона СССР гласила: «Союзные и автономные республики полномочны решать экономические и социальные вопросы за исключением тех, которые Конституцией СССР, законодательством СССР и настоящим Законом отнесены к ведению Союза ССР»⁵, а ст. 5 этого же Закона предусматривала возможность наличия договорных (много- и двусторонних) отношений между республиками в области экономических отношений⁶.

Далее начался «парад суверенитетов», который еще до распада Советского Союза 12 июня 1990 г. начала сама Российская Федерация. Вступила на этот путь и Республика Татарстан, приняв 30 августа 1990 г. свою Декларацию о государственном суверенитете. Верховный Совет Татарии, опираясь на действующее законодательство СССР и принятую Декларацию, заявил, что республика будет подписывать Союзный договор самостоятельно, вне делегации РСФСР с последующим заключением двустороннего договора⁷. Это была особая позиция Татарской Республики на пути превращения ее из автономной республики в республику союзную. Такая позиция была закреплена и в Постановлении ВС ТССР от 9 февраля 1991 г. «О договоре между

³ Закон СССР от 10 апреля 1990 г. № 1421-1 «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 270; Закон СССР от 26 апреля 1990 г. «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1990. № 19. Ст. 329.

⁴ См. подробнее: *Болтенкова Л.Ф.* Сохранит ли реформа российского федерализма национально-территориальный принцип? // Казанский федералист. 2006. № 1–2 (17–18). С. 139–150.

⁵ Закон СССР от 10 апреля 1990 г. № 1421-1 «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 270.

⁶ Там же.

⁷ Постановление Верховного Совета Татарской ССР от 13 декабря 1990 г. «О проекте Союзного договора» / Советская Татария, 18 дек. 1990 г.

Татарской ССР с РСФСР», где также указывалось на необходимость подготовки и заключения соответствующего двустороннего договора с РСФСР⁸.

После принятия Татарстаном Декларации о государственном суверенитете руководство РСФСР около года не проявляло реакции. Между тем приближалось время подписания нового Союзного договора, и необходимо было решить вопрос с Татарстаном. Поэтому российское руководство в лице Президента РСФСР Б.Н. Ельцина и Государственного секретаря Г.Э. Бурбулиса приняло решение провести переговоры с республикой.

Обеими сторонами были сформированы делегации для ведения официальных переговоров. В делегацию Татарской ССР вошли заместитель премьер-министра ТССР Ф.Р. Газизуллин, профессор Казанского университета, член Комитета конституционного надзора ТССР Б.Л. Железнов, председатель постоянной Комиссии Верховного Совета ТССР по вопросам законодательства, законности, правопорядка и привилегиям Р.Ш. Хафизов, декан исторического факультета Казанского госуниверситета И.Р. Тагиров⁹. Возглавил делегацию вице-президент Татарской ССР В.Н. Лихачев. Кроме того, в состав делегации в качестве советников были введены советник Президента ТССР по политическим вопросам Р.С. Хакимов и председатель комиссии Верховного Совета республики по делам ветеранов войны, труда, инвалидов и милосердия Ф.Ш. Сафиуллин. В последующем оба они стали полноправными членами делегации. В составе делегации РСФСР оказались: Государственный секретарь РСФСР Г.Э. Бурбулис (руководитель делегации), депутат от Татарстана, председатель Комиссии по бюджету, планам, налогам и ценам Совета республики Верховного Совета РСФСР Ю.М. Воронин, первый заместитель председателя Совета Министров РСФСР, в последующем секретарь Совета безопасности О.И. Лобов, Государственные советники РСФСР С.Б. Станкевич (по взаимодействию с общественными объединениями) и С.М. Шахрай (по правовой политике), министр юстиции РСФСР, а в последующем Президент Чувашии Н.В. Федоров, председатель подкомитета по межреспубликанским отношениям Комитета по вопросам межреспубликанских отношений, региональной политике и сотрудничеству Верховного Совета РСФСР Ф.В. Шелов-Коведяев¹⁰.

Начавшиеся в Белом доме 12 августа 1991 г. переговоры между делегациями ТССР и РСФСР имели целью нахождение консенсуса в вопросе участия бывшей автономной республики в подписании нового Союзного договора. Делегации быстро свыклись друг с другом

⁸ Постановление Верховного Совета Татарской ССР от 9 февраля 1991 г. «О договоре между Татарской ССР и РСФСР» / Советская Татария, 16 фев. 1991 г.

⁹ Письмо Президента ТССР М.Ш. Шаймиева Президенту РСФСР Б.Н. Ельцину от 30.07.1991 // Белая книга Татарстана. Путь к суверенитету: сборник официальных документов. 1990–1995 / сост. и отв. ред. Р. Хакимов. Казань: Б.и., 1996. С. 30.

¹⁰ 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 Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 33. Ст. 1105.

и начали работать, хотя дискуссия была сложная и время от времени возникали острые ситуации¹¹. С самого начала переговорного процесса татарстанская делегация поставила вопрос о равноправных отношениях Татарстана и России. И уже на начальном этапе переговоров Государственный секретарь РСФСР Г.Э. Бурбулис, возглавлявший российскую делегацию, признал правомерной постановку Татарстаном вопроса о повышении его правового статуса¹². Этому, кроме уверенной аргументации, способствовало несколько важных моментов.

Во-первых, личные качества самого Г.Э. Бурбулиса, очень уважительно относившегося к собеседникам и конструктивно воспринимавшего аргументированную позицию татарстанской делегации.

Во-вторых, обоснованность позиций республики не только Декларацией о независимости, принятой накануне Верховным Советом республики, но и действующим законодательством СССР, а также документами III Всероссийского съезда Советов, учредившего Российскую Федерацию в 1918 г. Последнее, в частности, очень импонировало С.М. Шахраю. В этой ситуации попытки С.Б. Станкевича опротестовать правомочность позиций Татарстана и тем самым расшатать их на переговорах не увенчались успехом.

Принятый тогда и опубликованный в печати протокол о результатах переговоров устраивал обе стороны. Он исходил из признания Декларации о государственном суверенитете Татарстана и указывал на то, что отныне отношения между Россией и Татарстаном должны строиться на основе двухстороннего договора¹³. Достижение этой договоренности стало важной вехой не только в развитии договорных отношений между Москвой и Казанью, но и в развитии федеративных отношений в России в целом.

По договоренности двух делегаций 19 августа 1991 г. в Белом доме планировалась встреча Б.Н. Ельцина и М.Ш. Шаймиева, которые должны были окончательно решить вопрос о порядке подписания Татарстаном Союзного договора. Однако события стали развиваться по другому сценарию. Утром 19 августа с дачи Б.Н. Ельцина позвонил Г.Э. Бурбулис и сообщил, что Борис Николаевич не сможет приехать в Белый дом. Так, встреча двух президентов не состоялась.

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

¹¹ См. подробнее: *Тагиров И.Р.* О некоторых памятных днях моей жизни // И.Р. Тагиров. На изломе истории. Казань: Тат. кн. изд-во, 2004. С. 174–177.

¹² *Тагиров И.Р.* Положение Татарстана в новых политических условиях // История татар с древнейших времен: в 7 т. / гл. ред. Р.С. Хакимов. Т. VII. Татары и Татарстан в XX — начале XXI в. Казань: Институт истории АН РТ, 2013. С. 549.

¹³ 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.

В ходе этих переговоров неоднократно менялся и состав делегаций. Так, в 1991 г. в переговорный процесс активно включился назначенный председателем Государственного комитета Российской Федерации по национальной политике в ранге министра РФ директор Института этнологии и антропологии АН СССР профессор В.А. Тишков. Не оставался неизменным и состав татарстанской делегации — в него были введены министр экономики республики Ф.Г. Хамидуллин, председатели постоянных комиссий Верховного Совета республики А.А. Колесник и Г.В. Кобелев и др.

Постсоветский этап

Распад Советского Союза и создание Содружества Независимых Государств, с одной стороны, поставили точку на проекте нового Союзного договора, но с другой — сделали еще более актуальным решение вопроса о взаимоотношениях между Россией и Татарстаном.

Письмо Президента ТССР М.Ш. Шаймиева, направленное Президенту РФ Б.Н. Ельцину 30 декабря 1991 г., с изложением официальной позиции о самостоятельном вхождении Татарстана в СНГ¹⁴ вызвало новую волну беспокойности с российской стороны. Об этом свидетельствует письмо заместителя председателя Госкомнаца РФ В.Е. Серякова вице-премьеру Правительства РФ С.М. Шахраю, в котором, хотя и в очень сжатой форме, высказывается несвоевременность подобной постановки вопроса республикой¹⁵. О незамедлительной реакции на ситуацию свидетельствует строгое выполнение российским руководством рекомендаций, данных в письме от имени Госкомнаца РФ о необходимости нанесения визитов российских официальных лиц в Республику Татарстан. Так, только в первом полугодии 1992 г. в Казани побывал ряд высокопоставленных чиновников — от заместителя председателя Совета Министров РСФСР Р.Г. Абдулатипова до председателя Госкомнаца — министра РФ В.А. Тишкова. Последний, кстати, по возвращении из Казани подготовил пространное письмо о положении дел в Татарстане на имя Президента РФ Б.Н. Ельцина, в котором предложил ряд конкретных мер для дальнейшего развития отношений с Республикой, среди которых принятие мер по поднятию национального престижа татар (назначение татар на различные должности в аппарате российского правительства и различных ведомствах), организация вещания радио и телевидения на татарском языке, выделение Татарстану части средств, полученных Россией по линии Международного валютного фонда, и т.д.¹⁶

Без решения вопроса о взаимоотношениях с республиками невозможно было реализовать проект новой российской государственности. Федеральный Центр искал решение вопроса в подготовке и заключении 31 марта 1992 г. Федеративного договора. Однако это не помогло уладить вопрос с Татарстаном: Республика отказалась подписывать документ,

¹⁴ ГАРФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 51а. Л. 2.

¹⁵ ГАРФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 51а. Л. 3–3а.

¹⁶ ГАРФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 51а. Л. 30–32.

противоречащий уже принятой ее Верховным Советом Декларации о государственном суверенитете и результатам проведенного 21 марта 1992 г. референдума о статусе республики, и переговоры были продолжены.

Уже летом 1992 г. переговорный процесс 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 признает¹⁷. 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 Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан¹⁸. Подготовленный проект договора учитывал результаты предыдущего этапа переговоров и проведенных накануне консультаций. Вместе с тем он более всего отражал специфику подхода российской стороны к решению вопроса¹⁹. В этой связи для успешного продолжения переговоров потребовалась некоторая корректировка документа, на что, обращаясь к Государственному секретарю и руководителю российской делегации на переговорах Г.Э. Бурбулису, указал глава Госкомнаца РФ В.А. Тишков. «Текст договора следует сделать более [„протатарстанским”]»²⁰, учитывающим позиции РТ, — писал Валерий Александрович. — Сначала, что у Татарстана, затем, что совместно, и только потом — делегируемые полномочия РФ»²¹. Уже после этого (22 июля) в Москве встречались премьер-министр РФ Е.Т. Гайдар и глава правительства РТ М.Г. Сабиров и обсуждали достигнутые позиции сторон и перспективы заключения двустороннего договора.

Надо сказать, что этот период оказался очень сложным этапом в развитии российского федерализма. Республики предъявляли Москве новые требования, а Центр был ослаблен внутренними противоречиями и набиравшим обороты противостоянием между ветвями власти. Именно поэтому в этих условиях российская сторона в переговорах с Татарстаном не исключала применение политических интриг. Это очень хорошо видно в материалах Государственного комитета по национальной политике РФ и особенно в предложениях специалиста-эксперта Службы Советника Президента РФ по политическим вопросам И.А. Харичева по тактике переговоров с Татарстаном²², опубликованных нами ранее²³.

¹⁷ Батыришин Р. Договор между Россией и Татарстаном будет подписан в августе / Независимая газета, 4 июля 1992 г. С. 3.

¹⁸ ГАРФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 51а. Л. 36.

¹⁹ ГАРФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 51а. Л. 37–53.

²⁰ В тексте документа слово «протатарстанским» зачеркнуто и далее вписано «учитывающим позиции РТ».

²¹ ГАРФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 51а. Л. 36.

²² ГАРФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 51а. Л. 54.

²³ Тагиров И.Р., Бушув А.С. Новые документы о переговорах между Россией и Татарстаном 1991–1994 гг. // Эхо веков. 2013. № 3/4. С. 97–101.

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 Российской Федерации»²⁴. 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»²⁵. Кроме того, среди членов российской делегации была распространена записка о положении дел в Республике Татарстан, подготовленная Татарским отделением Демократической партии России²⁶. И это все было сделано накануне нового этапа переговоров, который должен был начаться уже в августе 1992 г.

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»²⁷. Это был большой шаг вперед не только для Республики, но и для самой России в строительстве новой федерации. Хотя и на этом этапе не все противоречия были устранены, а некоторые представители российской стороны все еще задавали острые вопросы, проверяя таким образом прочность позиций Республики. 14 августа в Казани состоялась очередная встреча рабочей группы, и согласование отдельных вопросов было продолжено.

В целом этот этап переговорного процесса был весьма продуктивным: он не только зафиксировал признание российской стороной в лице Г.Э. Бурбулиса оправданности разного подхода к разным субъектам единой федерации, но и зафиксировал основные позиции сторон в подготовленном проекте двустороннего договора. Кроме того, об успехе этого этапа свидетельствует и то, что он позволил подготовить встречу двух президентов, которая состоялась уже 25 ноября 1992 г. В ходе этой встречи окончательно было достигнуто понимание сторон по основным вопросам. Вместе с тем, по мнению татарстанской стороны, оставались невыполнимыми только два условия: просьба

²⁴ ГАРФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 51а. Л. 54.

²⁵ Там же.

²⁶ ГАРФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 51а. Л. 55–56.

²⁷ Цит. по: *Тагиров И.Р.* Нужен ли федеральному центру договор с Татарстаном? // И.Р. Тагиров. На стремнине времени. Казань: Главное архивное управление при КМ РТ, 2011. С. 179.

российской стороны отправить Конституцию Татарстана на юридическую экспертизу московским и питерским специалистам по конституционного 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.

Однако дальнейшее развитие событий в очередной раз внесло коррективы в эти планы. Отставка правительства Е.Т. Гайдара, принятая на VII Съезде народных депутатов РФ, и значительно усилившееся к тому времени противостояние Б.Н. Ельцина с Верховным Советом сделали свое дело: подписание двустороннего договора вновь отложили.