

**РЕСПУБЛИКА БАШКОРТОСТАН**

## **I. ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА (1990-2002 гг.)**

### **1. ПРЕДЫСТОРИЯ**

До начала политической реформы, инициированной руководством КПСС в конце 80-х годов, политическое пространство БАССР являло собой составную часть унитарной системы. Несмотря на конституционно закрепленные статус и полномочия, республиканские органы власти не играли самостоятельной роли. Представительные органы власти (Верховный Совет БАССР, местные советы), как и в других регионах СССР и РСФСР, в условиях закрытой системы выполняли роль декора, реально не влияя на процесс принятия решений, вырабатываемых на партийном уровне.

XIX Всесоюзная партийная конференция заявила новый курс, направленный на децентрализацию и либерализацию политической системы страны. Политика гласности, череда выборов народных депутатов СССР, РСФСР, региональных и местных Советов (1989-1990 гг.) положили начало формированию публичной сферы в политике РБ. Однако в отличие от регионов СССР и РСФСР, в которых уже к концу 80-х годов сформировалось и набрало силу антикоммунистическое движение, в Башкирии вплоть до 1990 г. позиции обкома КПСС оставались довольно устойчивыми. Даже в условиях нарастания антикоммунистических настроений в стране местная номенклатура демонстрировала лояльность республиканскому партийному руководству. Так, например, первый секретарь обкома КПСС Р.Х.Хабибуллин без особых усилий был избран народным депутатом СССР весной 1989 г. Его соперники сняли свои кандидатуры в пользу первого лица республики.

Наряду с политикой гласности и демократизации снижение роли партийных структур вызвало реформирование экономической системы. На этом фоне усиливается региональная хозяйственная и близкая ей партийно-административная элита. Среди промышленной элиты республики выделяется директорат ТЭК (нефтеперерабатывающих и нефтехимических предприятий). Политика децентрализации управления хозяйственной сферой создает условия для доступа к экономическим ресурсам руководителей-хозяйственников, стимулирует установление корпоративных связей между промышленниками и аграриями. Этот союз приобретает форму материально-финансового патронажа экономически сильных промышленников над селом. В условиях ослабления контроля сверху установление взаимовыгодных связей способствует консолидации элиты, подспудно цементирует мотивацию к достижению автономии от Центра. Предприятия получают некоторую самостоятельность. Распространяются идеи самофинансирования и регионального хозрасчета, расширения прав автономии, транслируемые сверху. По-видимому, уже в перестроечный период для хозяйственной элиты становятся очевидны преимущества пусть ограниченной, но автономии. В риторике хозяйственников часто встречается тезис о необоснованном вмешательстве партийных функционеров в хозяйственную жизнь. В результате выборов народных депутатов СССР, РСФСР и БАССР в 1989-1990 гг. представители директората приобрели политический статус, позволяющий им конкурировать в борьбе за власть с представителями партийной и административной номенклатуры.

Примерно в это же время обозначается тенденция к федерализации, обусловленной курсом руководства КПСС. Руководящие лица (первый секретарь обкома, предсе-

датель Совмина и т.д.) получают возможность публично выражать местные интересы и пытаются ставить вопросы перед центральным партийным и административным руководством. Идеологема регионального самоопределения базируется на принципах советского конституционализма, одним из которых выступает идея национально-территориального устройства федерации. Она притягательна не только для националистических группировок, но и для местной элиты в целом, поскольку легитимирует ее стремление к контролю над региональными ресурсами.

Фрагментация республиканской номенклатуры не сопровождалась идеологическим расколом и поляризацией. Формат и стратегии политической борьбы между элитными группировками, носившей в основном межличностный характер, задавала господствующая в этой среде система отношений патрон – клиент. Еще до выборов в Верховный Совет БАССР между представителями партийной номенклатуры разворачивается борьба за лидерство. Накануне выборов народных депутатов РСФСР и ВС БАССР, зимой 1990 г. о себе заявляет первый секретарь Уфимского горкома КПСС Р.Р.Гареев. Группировка Р.Р.Гареева выступает с инициативой отставки Бюро обкома КПСС во главе с «чужаком» Р.Х.Хабибуллин<sup>1</sup>, претендуя на роль реформистской фракции внутри элиты. И хотя Бюро обкома в полном составе ушло в отставку (VII Пленум Башкирского обкома КПСС, 10 февраля 1990 г.), Р.Гареев не получил поддержки со стороны остальной части номенклатуры. Пост первого секретаря обкома партии занял И.Горбунов – первый секретарь Орджоникидзевского райкома партии г.Уфы.

## **2. М.РАХИМОВ: ПУТЬ К ПЕРВЕНСТВУ (1990-1994 гг.)**

### ***Выборы Верховного Совета БАССР (весна 1990 г.)***

С избранием ВС БАССР XII созыва (1990-1995 гг.) был связан новый этап формирования политического режима, трансформации системы органов власти в регионе. Выборы показали слабость общественно-политических и национальных объединений, находившихся в стадии становления и неспособных составить конкуренцию представителям партийной, хозяйственной и административной номенклатуры, получившим в результате выборов демократическую легитимацию. В отличие от регионов, в которых еще до выборов произошло политическое размежевание между правящей партноменклатурой и внутрипартийной оппозицией, между номенклатурой и демократической оппозицией (Москва, Санкт-Петербург, Свердловская и Пермская области), в Башкирии к моменту региональных выборов подобные тенденции<sup>2</sup> не получили ярко выраженного развития.

В итоге в Верховном Совете БАССР, избранном 5 и 18 марта 1990 г., преобладали функционеры разного уровня, представители хозяйственной элиты. Широкое представительство получили первые и вторые секретари партийных организаций.

---

<sup>1</sup> Сменив М.З.Шакирова, он был назначен в 1987 г., а до этого занимал пост генерального директора производственного объединения «Пермьнефть».

<sup>2</sup> В конце 1989 г. в республике были образованы Татарский общественный центр, Башкирский национальный центр «Урал», действовала Башкирская ассоциация избирателей (БАИД) – прообраз демократических объединений. Обозначилось экологическое движение.

Таблица 1

*Качественный состав Верховного Совета БАССР\**

Социально-профессиональные группы	Количество депутатов, чел. (%)
Работники партийных, профсоюзных, комсомольских органов	70 (28 %)
Работники советских и государственных органов	52 (21%)
Работники промышленности, строительства, транспорта и связи	29 (12%)
Работники сельского хозяйства	29 (12%)
Руководители колхозов	27 (11%)
Работники просвещения	7 (3%)
Научная и творческая интеллигенция	13 (5%)
Работники здравоохранения	20 (8%)
Итого	247

\* Таблица составлена по данным ЦИК РБ.

Выборы на пост председателя ВС БАССР состоялись на первой сессии, начавшейся 4 апреля. На эту должность претендовали 8 народных депутатов: первый секретарь Уфимского горкома КПСС Р.Гареев, ректор Башкирского госуниверситета Р.Гимаев, первый секретарь Аургазинского райкома КПСС М.М.Ишмуратов, директор Уфимского нефтеперерабатывающего завода им. XXII съезда КПСС М.Рахимов, первый секретарь Стерлитамакского горкома КПСС М.Резбаев, первый секретарь Хайбулинского райкома КПСС М.Шагиев, а также снявшие свои кандидатуры генеральный директор объединения «Башхлебопродукт» Куватов и генеральный директор объединения «Башснаб» Сафронов.

Программные заявления кандидатов мало различались по содержанию. Практически все они говорили о расширении самостоятельности республики, необходимости решения экологических и социально-экономических проблем. Пожалуй, чуть более заметно был выражен тезис о самостоятельности республики у М.Г.Рахимова, который обещал добиваться как экономического, так и политического суверенитета. Он также предложил двухпалатную структуру парламента (Съезд – Верховный Совет), единое налогообложение. Рахимов позиционировал себя в качестве крупного хозяйственника, имеющего ресурсы и знающего пути решения проблем республики. Подчеркивая важность повышения качества здравоохранения и поддержки села, расширения компетенции республиканских и местных органов власти, М.Рахимов отмечал: «Ускорение решения этих вопросов возможно при увеличении бюджетных ассигнований на здравоохранение и при ежегодном выделении валютных средств промышленных предприятий на приобретение новейшей аппаратуры... Без помощи промышленных предприятий мы это не сделаем... Надо поощрять расширение внешних экономических связей, используя ее результаты на удовлетворение интересов всех слоев населения. Пока мы должны решать эти проблемы за счет валютных отчислений»<sup>1</sup>. Отвечая на заданные вопросы, М.Рахимов говорил о помощи селу, и представители сельских районов публично выразили ему благодарность. Даже упрек в его адрес о том, что завод мало отчисляет средств на решение экологической проблемы, свидетельствовал о влиятельности фигуры М.Рахимова. Ему адресовала свои вопросы наиболее значительная часть депутатов. Одному из его реальных соперников Р.Гарееву, напротив, вменялась ответственность за экологическую ситуацию в г. Уфе, его упрекали в том, что он не был избран в горсовет Уфы. Наконец, ему припомнили отставку в качестве члена бывшего обкома КПСС.

<sup>1</sup> Стенографический отчет Верховного Совета Башкирской АССР XII созыва. Первая сессия Верховного Совета. Уфа, 1990. С. 30.

В отличие от других кандидатов на пост председателя ВС БАССР, в основном функционеров КПСС М.Рахимов был избран в 1989 г. народным депутатом СССР. Уже в этой роли он пытался выступать в качестве примирителя разных интересов, избегая крайних позиций. Ему удалось заручиться поддержкой председателя Совмина БАССР М.Миргазиева и некоторых других членов бывшего Бюро обкома. В то же время Рахимов открыто поддержал переизбрание М.Миргазиева на пост председателя Совмина. Миргазиев, позиции которого пошатнулись в связи с отставкой Бюро обкома, по новому законодательству не мог баллотироваться в ВС, поэтому для переизбрания он нуждался в поддержке Рахимова, который, в свою очередь, опирался на авторитет Миргазиева<sup>1</sup>.

После первого тура голосования Р.Р.Гареев получил 32 голоса «за» и 227 «против», Р.Н.Гимаев – 19 и 240, М.М.Ишмуратов – 6 и 253, М.Г.Рахимов – 125 и 134, М.М.Резбаев – 51 и 208, М.Х.Шагиев – 21 и 238 соответственно. Во втором туре Рахимов опередил Резбаева на 28 голосов, не получив при этом абсолютного большинства. Хотя М.Рахимов был представителем титульной нации и этот фактор играл определенную роль, но он не был определяющим. Были и другие представители титульной нации среди кандидатов.

На той же сессии ВС БАССР был сформирован Президиум, который возглавил М.Рахимов. Его заместителями стали Ю.С.Демин, работавший до этого председателем Кировского райисполкома г. Уфы, и первый секретарь Дюртюлинского райкома КПСС Р.З.Мусин, кандидатуру которого предложил сам Рахимов. Был назначен председатель Совмина – на эту должность почти единогласно (при восьми голосах «против») был утвержден М.П.Миргазиев, – а также другие члены республиканского правительства<sup>2</sup>.

### ***Преобразование советско-парламентской республики в личную власть Рахимова***

Статус руководителя ВС БАССР в условиях кризиса КПСС и федерализации давал мощный ресурс его обладателю. Еще осенью 1989 г. ВС БАССР XI созыва внес поправки в Конституцию БАССР, расширившие своего полномочия. Несмотря на присутствие некоторых элементов разделения властей, разграничение функций между представительными и исполнительными органами было нечетким, баланс полномочий между ними отсутствовал. Помимо законодательных и представительных ВС должен был выполнять распорядительные функции. Формирование республиканского правительства, избрание Верховного Суда и народных судей – все это входило в полномочия ВС. Он мог выразить вотум недоверия Совмину, в то время как председатель Совмина правом роспуска ВС по примеру классической парламентской системы не обладал. Член правительства не мог иметь статус депутата ВС. Все это накладывалось на иерархическую структуру представительного органа<sup>3</sup>. Особая роль принадлежала председателю ВС БАССР. Помимо чисто организационных полномочий в круг его обязанностей входило

<sup>1</sup> М.Миргазиев как председатель Совета министров и член Бюро обкома имел влияние на местную номенклатуру и в условиях централизованной системы пользовался поддержкой в структурах КПСС и федеральной исполнительной власти. М.Рахимов, предлагая кандидатуру М.Миргазиева, сослался на мнение руководства Совмина РСФСР.

<sup>2</sup> Результатом негласного договора между различными группировками партийно-хозяйственной и административной номенклатуры стало то, что все ключевые члены правительства сохранили свои посты, включая тех из них, кто был членом Бюро обкома, ушедшего в отставку.

<sup>3</sup> Подробнее об этом см.: Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы, практики // Полис. 1998. №1. С. 87-105.

представление законодательному органу кандидатур на должности председателя Совмина, председателя Верховного Суда, главного государственного арбитра. Кроме того, существовала соподчиненность республиканских и местных органов власти (советы и исполкомы). В итоге группировка, контролирующая пост председателя и руководящие структуры ВС БАССР, получила значительную фору.

Юридический статус во многом определял и политический статус руководителя ВС БАССР. В условиях федерализации его фигура становится точкой опоры для местной элиты в борьбе с Центром за контроль над региональными ресурсами. Первые месяцы работы представительного органа показали роль группировки М.Г.Рахимова как ведущей политической силы. Влиятельность руководства ВС росла от сессии к сессии. С самого начала атомизированный по структуре депутатский корпус продемонстрировал неспособность к самоорганизации. Создание депутатских групп имело место, однако этот процесс шел очень вяло и депутатские объединения не играли заметной роли в деятельности Верховного Совета. Для большинства народных избранников, не работавших на профессиональной основе и представлявших узкокорпоративные интересы, депутатский мандат стал довеском к основной профессии. Депутаты не имели специальных знаний о механизмах публичной политики, не владели стратегией и тактикой парламентской борьбы. Оппоненты председателя ВС неэффективно использовали парламентскую трибуну.

Установлению лидерства руководства и председателя ВС благоприятствовало отсутствие четко определенного механизма принятия решений. Рядовые депутаты не могли контролировать ситуацию. В первое время деятельность ВС регулировалась временным регламентом, но и он часто нарушался. В практике работы ВС распространенными явлениями были переголосования проектов решений, внесение поправок в них «с голоса», принятие решений без активного и всестороннего обсуждения. Апелляция к формальным правилам становилась просто неэффективной. Это открывало возможность широкого использования аппаратных методов борьбы, которые давали преимущество правящей группировке, концентрирующейся вокруг руководства ВС.

### *Дискуссия о суверенитете (1990 г.)*

Первый этап утверждения власти М.Рахимова и ВС был связан с провозглашением декларации о государственном суверенитете. Объявляя курс на суверенитет, республиканская правящая элита шла проторенной дорогой. Посетивший республику Б.Ельцин произнес свою знаменитую фразу о том, что республика может взять ту долю власти, которую может «проглотить». К концу лета в республиканской печати был опубликован ряд проектов Декларации о государственном суверенитете (среди них официальными можно считать проекты, подготовленные Президиумом ВС и Совмином). Главной проблемой, вокруг которой развернулась дискуссия, стал вопрос о месте республики в составе СССР и РСФСР. В отличие от проекта Президиума, где Башкирия провозглашалась только субъектом СССР, в правительственном варианте республика, повысив свой статус до союзной, все-таки оставалась в составе РСФСР. Это отражало ориентиры руководства правительства, поскольку оно находилось в сфере влияния исполнительной власти РСФСР.

После того как в печати были опубликованы пять проектов Декларации, включая радикальный проект БНЦ «Урал», в одной из республиканских газет появилась статья будущих оппозиционеров Рахимова А.Аринина и Б.Уразаева. Не отрицая идеи сувере-

нитета, они поддержали один из умеренных проектов, рассматривающий Башкирию в качестве субъекта РСФСР. Критика касалась в основном официальных проектов и проекта БНЦ «Урал», поскольку их положения выводили Башкирию из состава России<sup>1</sup>. В конечном итоге созданная при Президиуме ВС рабочая группа разработала новый вариант Декларации, положив в его основу официальные проекты.

Таким образом, правящую группировку составили руководство ВС, Совмин, обком КПСС, между которыми проявились первые противоречия. Их попутчиками стали башкирские национальные группировки. Промосковская оппозиция концентрировалась вокруг горсоветов Уфы и некоторых других крупных городов.

Декларация о государственном суверенитете была принята 11 октября 1990 г. на третьей сессии ВС. Проект Декларации был представлен М.Рахимовым. Он мотивировал ее принятие тем, что Башкирия – одна из крупных высокоразвитых республик, обладающая богатым ресурсным потенциалом, по уровню жизни находится лишь на 66-м месте. Констатировалась неблагоприятная продовольственная ситуация, отставание по потреблению некоторых продуктов от Свердловской и Челябинской областей. За концентрацию экологически вредных химических и нефтехимических производств ответственность возлагалась на федеральный центр.

Пытаясь успокоить оппонентов, Рахимов заявил о том, что провозглашение суверенитета не означает одностороннего разрыва отношений Башкирии с Россией и СССР. Он подчеркнул необходимость подписания союзного договора и заявил, что Декларация утверждает равноправие национальностей. В то же время Рахимов предложил на данном этапе не решать проблему государственных языков, дабы не обострять межнациональные отношения. При этом предлагалась достаточно абстрактная формулировка о необходимости сохранения равноправного функционирования и всестороннего развития языков и культурных ценностей всех народов Башкирии.

Нужно отметить, что местный телеканал уже контролировала правящая группировка ВС. Хотя сессия транслировалась по местному телевидению, некоторые выступления, отходившие от официальной линии руководства республики, были вырезаны из эфира. По требованию депутатов они все же были переданы, но только по республиканскому радио. Некоторые альтернативные выступления заглушали аплодисменты послушного большинства.

В редакционную комиссию для доработки проекта Декларации вошел 21 человек, ее возглавил М.Рахимов. Оппоненты (прежде всего Уфимский горсовет), выступавшие ранее против принятия Декларации на сессии ВС, вынуждены были признать, что подготовленный рабочей группой документ откорректирован, и смягчили свою позицию.

Дальнейшее обсуждение проекта Декларации показало: подавляющее большинство было солидарно во мнении, что Башкирия должна оставаться в составе и СССР и РСФСР. Формулировка, согласно которой Башкирия должна выйти из состава РСФСР и стать субъектом СССР, получила поддержку лишь 19 голосов. Разногласия возникли по вопросам о самоопределении народов и о статусе языков. Ряд депутатов высказал точку зрения альтернативную позиции руководства ВС. По их мнению, суверенитет должен быть трактоваться в контексте реализации права всех народов на самоопределение. Однако Президиуму удалось провести свою формулировку, устанавливающую приоритет башкирской

<sup>1</sup> Советская Башкирия. 1990. 29 августа. Было подвергнуто критике положения проектов юристов – преподавателей БГУ, БНЦ «Урал», ограничивающие верховенство законов СССР и предусматривающие институт республиканского гражданства. Авторы присоединились к решению IV внеочередной сессии Уфимского горсовета, в котором категорически отвергалась идея о предоставлении Башкирии статуса союзной республики. В соответствии с этим решением предлагалось вопрос об определении статуса республики отложить и провести по нему референдум.

нации в определении государственного суверенитета республики («Реализуя право башкирской нации на самоопределение и гарантируя равенство прав всех наций»).

В то же время в принятый документ не вошла формулировка, определяющая государственный статус языков. Башкирский национальный центр «Урал», еще до сессии разработавший свой проект текста Декларации, предлагал закрепить статус государственного только за башкирским языком. Творческая группа профессора З.Г.Ураксина, также разработавшая собственный проект, предлагала два государственных языка – башкирский и русский. Депутаты Уфимского горсовета и Татарский общественный центр Башкирии предлагали провозгласить в Декларации три государственных языка – башкирский, русский и татарский. То, что в принятом тексте Декларации отсутствовал пункт о статусе языков, можно рассматривать как достижение определенного соглашения между различными позициями. Б.Н.Ельцин фактически одобрил (либо вынужден был одобрить) умеренный характер деклараций республик в период так называемого «парада суверенитетов».

### ***Республиканская власть между союзным и российским центром (1991 г.)***

На пятой сессии (март 1991 г.) по вопросу о проведении в Башкирии референдума РСФСР о введении института президентства в России руководство республиканской партийной организации выступило против, мотивируя свою позицию тем, что введение этого института поставит под угрозу самостоятельный статус республики. К этой точке зрения присоединилась достаточно многочисленная часть депутатского корпуса. Противоположную позицию заняли депутаты – сторонники демократической общественности. Президиум предложил третий вариант решения, который в результате и был принят. Свою позицию Президиум определил еще до сессии, он издал соответствующий документ о проведении референдума РСФСР на территории Башкирии, руководствуясь аналогичным решением Президиума ВС РСФСР. В то же время в подготовленном Президиумом постановлении, утвержденном сессией практически единогласно («против» проголосовало только 8 депутатов), было четко определено отрицательное отношение к самому факту введения президентского правления в РСФСР. Тем самым руководство показало свою приверженность избранной стратегии на расширение самостоятельности республики в составе СССР<sup>1</sup>.

Консервативно настроенная правящая группа пользовалась поддержкой значительной части населения республики. На референдуме 17 марта 1991 г. за сохранение СССР высказалось 86% избирателей республики (в соседнем Татарстане – 87%), что было самым высоким показателем в Уральском регионе. Двенадцатого июня 1991 г. Б.Н.Ельцин в Башкирии получил 46% голосов (в Татарстане – 45%), тогда как в среднем по Уральскому региону за него проголосовали 57% избирателей.

Позиции ВС и М.Рахимова укрепились летом 1991 г., когда были приняты поправки в Конституцию БССР, повысившие роль председателя ВС. На сессии ВС Э.Ф.Шаретдинов констатировал сложность социально-политической ситуации, характеризующейся экономическим хаосом, «войной законов», ослаблением «общественной дисциплины», «безвластием». Он отметил неэффективность государственной власти по причине узости полномочий, «громоздкость и неэффективность системы министерств, государственных

---

<sup>1</sup> Стенографический отчет Верховного Совета Башкирской ССР. Пятая сессия Верховного Совета. Уфа, 1991. С. 53-317.

комитетов и ведомств». С целью совершенствования системы органов власти предлагалось повысить роль ВС, его Президиума и председателя. Это предложение было созвучно процессам, происходившим в других республиках, в которых в это время учреждался институт президентства. Законопроект встретил возражения со стороны части депутатов, включая некоторых членов президиума и сторонников М.Миргазязова. Их аргументы сводились к тому, что документ был подготовлен с нарушениями регламента, противоречил федеральному законодательству, устанавливал дисбаланс власти в пользу Верховного Совета и выводил прокуратуру республики из-под контроля Федерации. Против документа выступил и М.Миргазязов, довольно вяло участвовавший в дискуссии.

В итоге 143 голосами поправки в Конституцию были приняты за основу, однако для принятия документа в окончательном варианте требовалась поддержка 2/3 депутатского корпуса. На следующий день перед началом заседания к депутатам обратился М.Рахимов: «...В прошлом году мы приняли постановление, может быть, незаконно 10% оставили у себя в Башкирии. Ведь многие вопросы решили. Мы же многие вопросы решаем через тот продукт, который у себя оставляем, хотя это незаконно. Но это решение Верховного Совета, и его ни Совет министров России, ни Совет министров СССР не могут отменить...»<sup>1</sup>. Он подчеркнул, что ему власть не нужна лично, а поправки в Конституцию направлены на защиту суверенитета. Миргазязов безропотно согласился на принятие документа во втором чтении, хотя Рахимов не настаивал на немедленном его принятии и даже допустил возможность отложить голосование во втором чтении. «За» проголосовал 221 народный депутат, «против» – 2, семеро воздержались.

В соответствии с поправками 1991 г. в ст. 102, 103 Конституции председатель приобрел статус высшего должностного лица республики, осуществляющего представительство в отношениях с органами СССР, РСФСР, включая международный уровень, и получил право издавать указы и распоряжения, обязательные на всей территории республики. Председатель мог вносить предложения по изменению и преобразованию структуры и персонального состава правительства, других органов исполнительной власти и о назначаемых ими должностных лицах в ВС, а между сессиями в – Президиум. Глава правительства и его члены должны были теперь согласовывать все назначения с председателем ВС. В его прерогативу входит внесение предложений по персональному составу Комитета Конституционного надзора. Поправки в ст. 111, 112 закрепили подотчетность Совмина Президиуму ВС. Из смысла поправок в ст. 115 и 117 следовало, что выполняя свои функции республиканские органы исполнительной власти должны руководствоваться решениями не только ВС, но и его председателя и Президиума<sup>2</sup>.

### ***Август 1991 г. и попытки консолидации оппозиции***

Хотя в республике в дни и после переворота обнаружили себя некоторые точки сопротивления, в целом реакция демократических группировок даже по сравнению с соседними регионами была вялой. Контролируемая правящей верхушкой республиканская пресса заняла лояльно-выжидательную позицию. Только 29 августа в Уфе состоялся

<sup>1</sup> Стенографический отчет Верховного Совета Башкирской ССР. Шестая сессия Верховного Совета. Уфа, 1991. С. 277.

<sup>2</sup> Закон Башкирской ССР от 20 июня 1991г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Башкирской социалистической республики» // Этнополитическая мозаика Башкортостана. М, 1992. Т. 1. С. 169-173; Еникеев А.Г. Становление парламентской системы Башкортостана как составной части российского парламентаризма: дис.... канд. полит. наук. Уфа, 1999. С. 88-89.

митинг, организованный демократами, тогда как в других регионах Урала подобные митинги прошли еще 21 августа. В резолюции митинга позиция, которую заняло руководство республики, оценивалась как молчаливо-соглашательская. Участники митинга поддержали требование Уфимского горсовета, выразившего вотум недоверия Президиуму ВС, его председателю, Совмину. Резолюция содержала требование о самороспуске ВС, отставке руководителя Гостелерадиокомитета, редакторов ряд газет, о проведении чрезвычайной сессии ВС, выборов главы исполнительной власти, глав местных администраций<sup>1</sup>. Следует отметить, что аналогичную позицию заняли советы некоторых других городов.

На седьмой внеочередной сессии ВС, созванной 31 августа 1991 г., обсуждалась линия поведения руководства республики в дни путча. М.Рахимов заявил, что руководство республики не подчинилось требованиям ГКЧП, не ввело чрезвычайное положение. В то же время, признавая ответственность за свою нерешительность в дни переворота, руководство ВС подготовило Постановление, которое предусматривало расширение состава Президиума ВС за счет включения туда представителей депутатских групп, создания при Президиуме совещательного органа из числа председателей горсоветов и райсоветов, народных депутатов.

Большинство депутатов поддержало М.Рахимова и М.Миргаязова, разделивших ответственность за действия руководства республики в дни переворота. Так, Б.Уразбаев, обвинив М.Рахимова в поддержке ГКЧП, в «скрытой войне с Российским парламентом» и негативно оценив поправки к Конституции БССР, выводящие прокуратуру из подчинения СССР и РСФСР, тем не менее высказался против отставки Президиума. По его мнению, это могло привести к межнациональным конфликтам и дестабилизации. В итоге принятие постановления в редакции, предложенной Президиумом, закрепило положение правящей группировки.

### ***Властвующая элита перед лицом альтернативы (осень 1991 г.)***

После неудачи августовского путча М.Рахимов был в числе глав республик, подписавших обращение о приверженности принципу «единой и неделимой России», что шло вразрез с заявленной стратегией суверенизации. На восьмой внеочередной сессии ВС РБ 15 октября 1991 г., сославшись на необходимость введения института президентства и глав районных администраций (республиканский закон данный институт не предусматривал), Президиум ВС предложил пересмотреть республиканский закон «О местном самоуправлении и местном хозяйстве БССР», принятый двумя неделями раньше аналогичного федерального закона. Местный закон по ряду пунктов противоречил российскому. Р.Т.Азнабаев, руководитель комиссии, отвечавшей за подготовку нового проекта закона, рассматривал муниципализацию местных Советов федеральным законом как снижение их статуса. Он заявил о неизбежности реформирования системы власти и проведения выборов глав местных администраций. Член Президиума М.Е.Бугера предложил отложить местные выборы, отметив опасность двоевластия. Несмотря на то, что эту позицию поддержал ряд депутатов, предложение Президиума о «нецелесообразности внесения изменений и дополнений в Закон от 18 июня 1991 г.» было отклонено депутатами, 158 голосами было принято решение о внесении изменений и дополнений в ранее действующий закон.

---

<sup>1</sup> Патернализм и этническая мобилизация в развитии народов. М., 1998. С. 186-187.

Двадцать девятого октября на 10-й сессии ВС РБ М.Рахимов подчеркнул отрицательное отношение Б.Ельцина к выборам глав местных администраций. Последовательным сторонником избрания глав местных администраций выступил Р.Т.Азнабаев, мнение которого нашло отклик у представителей районов и городов. Б.Уразбаев, игравший роль представителя демократически ориентированных группировок, ссылаясь на авторитет Б.Ельцина, высказался против. В результате за проведение выборов проголосовали 77 депутатов, против – 104. При соотношении 144 голосов «за» и 50 «против» было принято решение о нецелесообразности проведения выборов глав местных администраций и внесения изменений в закон о местном самоуправлении и местном хозяйстве от 18 июля 1991 г.

Проект закона «О Президенте Башкирской ССР» был принят за основу 15 октября 195 голосами, 30 октября на 9-й сессии закон был принят в окончательном варианте. Руководство ВС РБ провело поправки, согласно которым сроки выборов Президента БССР устанавливались Президиумом ВС по согласованию с Президиумом ВС РСФСР. Закон предусматривал сложную процедуру выдвижения кандидатов в президенты: для того чтобы зарегистрироваться, кандидату требовалось собрать 100 тыс. подписей<sup>1</sup>, кроме того, он должен был владеть башкирским и русским языками. Однако за введение последней нормы 30 октября проголосовал только 51 депутат, против – 132. Пользуясь авторитетом М.Карима, Р.Хажеева – председателя правления Союза журналистов, М.Рахимову все же удалось провести поправку, устанавливающую языковой ценз. В конце концов была принята поправка, согласно которой кандидат в президенты мог быть выдвинут от ВС БССР в случае, если за него проголосовало большинство депутатов ВС. Это было на руку М.Рахимову, контролировавшему ситуацию в представительном органе. В итоге закон «О Президенте Башкирской ССР» был принят 187 голосами.

Двенадцатого ноября 1991 г. на сессии ВС М.Рахимов, формально ссылаясь на решение Съезда народных депутатов РСФСР, призвал отложить назначенные выборы главы республики на следующий год<sup>2</sup> и был поддержан подавляющим большинством. В процессе обсуждения М.Шакиров, бывший первый секретарь Башкирского обкома КПСС, приглашенный на заседание ВС, призвал местную элиту поддержать М.Рахимова. В то же время он критически отозвался о работе исполнительной власти (фактически это был «камень в огород» М.Миргазиева). Против переноса выборов выступил Р.Кадыров. Однако его позиция не нашла поддержку среди депутатов. В конечном итоге за решение о переносе выборов проголосовали 185 человек, против – 9 и 24 человека воздержались.

Результаты выборов в расширенный состав Президиума ВС и безуспешность попыток депутатов (Р.Кадырова, Б.Уразбаева, М.Гафурова) провести решение об отставке Президиума и председателя ВС укрепили персональную власть М.Рахимова. Ни один из этих наиболее активных депутатов не вошел в состав расширенного Президиума, который пополнился лояльными председателю людьми. Представители башкирских националистов негативно оценили решение ВС. Отмена выборов в их представлении являлась уступкой Москве.

Демократы приветствовали отмену выборов главы РБ. Пятнадцатого ноября 1991 г. было принято заявление Совета представителей ДКБ, в котором введение института президентства признавалось изначально ошибочным. С представителями ДКБ в оценке

---

<sup>1</sup> Оппозиция не могла внести поправку в положение закона, требующее собрать 100 тыс. подписей для выдвижения кандидата. М.Рахимов считал, что слишком низкая планка могла привести к «переизбытку» кандидатов.

<sup>2</sup> Фактической причиной принятия такого решения могло быть то, что М.Миргазиев и лидер Экологического движения республики М.Сафаров выразили намерение баллотироваться на пост Президента РБ.

закона «О Президенте» было солидарно Башкирское отделение движения «Демократическая Россия», принявшее 30 ноября заявление.

Из анализа ситуации, сложившейся после августовского кризиса, можно сделать вывод, что политическая система РБ имела возможность альтернативного развития. Очевидно, элита стояла на пороге раскола в случае проведения выборов представительных институтов власти. Возможно, выборы органов власти любого уровня (местные, выборы президента или депутатов ВС) могли оживить политический процесс.

### ***Режим и национальные объединения***

Двадцать пятого декабря был созван шестой внеочередной Всебашкирский съезд, провозгласивший создание Башкирского народного конгресса (БНК). Образование нового объединения мотивировалось созданием «независимого демократического государства Башкортостан». В резолюции признавался неприемлемым для республики проект новой Конституции России, направленный на «ликвидацию существующих урезанных форм государственности нерусских народов». Прозвучало предложение предоставить квоты лицам коренной национальности в сфере образования и на государственной службе. В пункте 13 резолюции объединения в ультимативной форме заявлялось о том, что в случае отказа в предоставлении Башкирии статуса независимого государства оно оставляет за собой право требовать выхода Башкирии из состава России и создать конфедерацию тюркских народов. Шестого февраля 1992 г. резолюция была опубликована в газете «Вечерняя Уфа». Данная инициатива встретила негативную реакцию со стороны ТОЦ РБ и демократических группировок. Националистические идеи не нашли широкой поддержки и внутри самой республиканской элиты.

Ни башкирские националисты, ни их противники не имели существенного влияния на общественное мнение. Однако на фоне более мощных национал-сепаратистских тенденций в других республиках подъем националистических настроений служил аргументом при торге руководства РБ с федеральным центром. Именно ограниченность ресурсов этнической мобилизации, в отличие от Чечни и Татарстана, во многом определила позицию руководства в отношении Федеративного договора. Последний все же был подписан руководителями РБ. Непосредственно после этого, 28 марта 1992 г. сформировалось Общественно-политическое объединение «Русь», которое в дальнейшем станет наиболее последовательной оппозиционной группировкой по отношению к правящему режиму. Идеи защиты прав русскоязычного населения в программе сочетались с намерениями противостоять «национал-сепаратизму» и защитить целостность России. В феврале 1993 г. вышел первый номер газеты «Отечество», ставшей официальным органом Объединения «Русь».

### ***«Шоковая терапия» как фактор консолидации региональной элиты (1992 г.)***

Радикальная экономическая реформа, инициированная федеральным центром, встретила сопротивление в республике, значительную долю экономики которой занимает аграрный сектор. Стратегия «мягкого вхождения в рынок» легла на благоприятную почву недовольства местного директората. Идея самостоятельности в официальной идеологии обрела новое дыхание, явившись механизмом защиты населения от рыночной стихии.

В феврале 1992 г. на 10-й сессии ВС, представляя государственную программу приватизации, зам. председателя правительства Р.А.Жемалетдинов, министр экономики заявил о намерении руководства придерживаться альтернативной стратегии приватизации, в результате которой контрольный пакет оставался бы в руках государства. В конце февраля – начале апреля состоялась 11-я внеочередная сессия ВС, посвященная проблемам аграрного сектора РБ. Руководство РБ получило официальную поддержку со стороны аграрного лобби. Председатель Аграрного союза РБ Асаев одобрил концепцию постепенного вхождения в рынок и выразил благодарность за сохранение колхозно-совхозной системы. В очередной раз деятельность правительства РБ была подвергнута критике.

Подписав Федеративный договор, местное руководство закрепило свою автономию от центра, органы власти республики приняли постановления по реализации положений Федеративного договора<sup>1</sup>. Двадцать шестого июня 1992 г. ВС принял в первом чтении новый проект Конституции РБ, который лег в основу Конституции РБ 1993 г. В то же время были приняты изменения и дополнения в Конституцию РБ и закон «О местном самоуправлении и местном хозяйстве РБ». Был введен институт местной администрации, Президиум ВС закрепил за собой право назначать глав администраций. Весной 1992 г. указами Президиума были назначены несколько глав местных администраций.

Подписание Федеративного договора еще более укрепило позиции М.Рахимова по отношению к правительству РБ. После заявления членов правительства РБ об их несогласии с линией М.Миргазиева на 12-й сессии ВС правительству было отказано в доверии. На 13-й сессии в ноябре 1993 г. сторонники Миргазиева попытались оспорить законность принятого на предыдущей сессии решения, но М.Рахимов без особого труда провел через ВС новую кандидатуру на пост председателя Совмина РБ – генерального директора «Башкирэнерго» А.Копсова.

### ***Вакуум федеральной власти и оформление политического режима (1993 г.)***

К 1993 г. в руках правящей группировки, возглавляемой М.Рахимовым, были практически все рычаги власти. Об этом свидетельствовали результаты референдума, состоявшегося 25 апреля 1993 г. К четырем вопросам общероссийского референдума местная власть добавила вопрос республиканского референдума об обретении особого статуса РБ. Общественное объединение «Русь» выступило с заявлением, в котором призывало оказать поддержку Президенту РФ и дать отрицательный ответ на 5-й вопрос референдума. Двадцать четвертого апреля в «Советской Башкирии» депутаты Уфимского горсовета опубликовали обращение, в котором оспаривали законность включения 5-го вопроса. Они ссылались на закон РБ «О референдуме», который запрещал вынесение вопросов на референдум менее чем за месяц до голосования. В итоге на вопрос «Считаете ли Вы, что Республика Башкортостан в интересах ее народов должна иметь экономическую самостоятельность и договорные отношения с Российской Федерацией на основе Федеративного договора и приложения к нему от Республики Башкортостан?» ответили «да» 75,5% избирателей, пришедших на избирательные участки, и только 22% выразили несогласие с таким курсом.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Президиума ВС и СМ ВС «О мерах по реализации положений Федеративного договора и Приложения к Федеративному договору от Республики Башкортостан от 4 июня 1992 г.»; Постановление ВС РБ «О системе законодательства РБ» от 15 июля 1992 г.

Результаты референдума продемонстрировали преобладание в сознании большинства населения РБ негативного отношения к экономическому курсу, проводимому президентом РФ. На вопрос референдума «Доверяете ли вы Президенту РФ Б.Н.Ельцину» ответили «да» 39,6%, «нет» – 57,8 % принявших участие в голосовании. Доверие социально-экономическому курсу Президента РФ выразили лишь 35,9% проголосовавших, 61,4% не поддержали его. В РБ более лояльно, чем в России в целом, отнеслись к Верховному Совету и Съезду народных депутатов РФ. Ситуация благоприятствовала консолидации левых сил, влияние которых четко обозначится на выборах в Госдуму в декабре 1993 г.

### **3. УСТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ АВТОРИТАРНОГО РЕЖИМА (1993-1999 гг.)**

#### ***Октябрьский кризис и политический режим РБ***

Силовой способ решения противостояния Президента РФ и Верховного Совета РФ в очередной раз ударил по оппозиции в РБ, поддерживавшей Президента РФ. Кризис вызвал у демократов растерянность и апатию<sup>1</sup>. Ситуация снова благоприятствовала М.Рахимову. Политика десоветизации не была проведена в отношении республик. В результате М.Рахимов мог стартовать на выборах Президента РБ с должности председателя ВС, возглавив подконтрольную ему централизованную систему органов государственной власти. Как уже отмечалось, законодательство затрудняло выдвижение альтернативных Рахимову кандидатов.

Президентские выборы были назначены на 12 декабря и проходили в один день с референдумом и выборами в Федеральное Собрание. Бывший руководитель правительства М.Миргазиев отказался баллотироваться на пост Президента РБ, ограничившись участием в выборах в Совет Федерации. В конечном счете борьба развернулась между М.Рахимовым и Р.Кадыровым. Кадыров возглавлял банк «Восток», насчитывавший в республике более 40 филиалов, куда инвестировало свои приватизационные чеки около 25% населения. Банк издавал газету «Экономика и мы», своего рода рупор кандидата, тираж которой доходил до 300 тыс. экземпляров.

Дискредитация Р.Кадырова в республиканских изданиях осуществлялась до начала избирательной кампании. В интервью, проведенном американским политологом Г.Хейлом, руководитель Гостелерадиокомпании РБ Ф.Кудакеев сообщил о том, что по указанию сверху Р.Кадыров был лишен доступа к республиканскому телевидению<sup>2</sup>. Р.Кадыров смог собрать 111 820 подписей, М.Рахимов – 422 892.

В политическом споре М.Рахимов и Р.Кадыров взяли на себя роли один – решительного защитника суверенизации, другой – противника суверенитета. Сама эта идея оценивалась с точки зрения экономических последствий суверенного статуса. Оппонент Рахимова преподносил суверенизацию как порочную практику сепаратизма, ведущую к выходу Башкирии из состава России. М.Рахимов же в своих выступлениях

---

<sup>1</sup> Например, заявление «Руси» (не так давно поддерживавшей курс Президента РФ) по поводу вооруженного конфликта Президента РФ и ВС РФ ограничилось общей констатацией кризиса, осуждением «насилия», «вооруженного противостояния» без какой-либо оценки действий сторон. Суть заявления сводилась к декларации надежды на победу «силы разума», «здорового смысла», на «необыкновенный талант» народа.

<sup>2</sup> Henry Hale. Russian election in sovereign Bashkortostan. Ethnicity, State Power and the Consolidation of Democracy. Department of Government Harvard University. March, 1995. P. 10.

отмечал, что в РБ социально-экономическая ситуация выглядит более благоприятной, чем в других регионах. Именно суверенный статус РБ, по его мнению, позволил активно инвестировать средства в социальную сферу, оградив население от влияния «шоковой терапии». Согласно данным социологических исследований, проведенных в период избирательной кампании, этот тезис нашел поддержку у населения<sup>1</sup>. Рахимов поддержали группировки левой ориентации: местные профсоюзы, Союз журналистов, Аграрная партия, Коммунистическая партия. Его поддержал и руководитель Совета предпринимателей Н.Швецов. М.Рахимов получил расположение лидера общества «Русь» А.Аринина, объединение которого еще в октябре подвергло критике закон «О выборах Президента РБ». М.Рахимову вновь удалось выступить в роли лидера местной элиты независимо от ее идеологической и политической ориентации. Весьма показательная связка М.Рахимов – А.Копсов (председатель Совмина РБ) в избирательной кампании в Совет Федерации обеспечивала концентрацию административного ресурса. Кадыров опирался на гораздо менее влиятельные в республике партии и движения (местное отделение ДПР, ТОЦ, ЛДПР, отделение Партии конституционных демократов).

Ресурсы Рахимова и Кадырова были несопоставимы, хотя последнего поддерживали некоторые независимые и федеральные СМИ. Именно московские издания подняли скандал о привилегированных кредитах, выданных представителям республиканской власти. В день, когда местные СМИ распространили информацию о нездоровой финансовой ситуации в банке «Восток», российское телевидение в программе «Вести» поместило сюжет о пресс-конференции Р.Кадырова, в котором давалась позитивная оценка его деятельности как руководителя крупнейшего банка.

В итоге М.Рахимов набрал 64% голосов, а Р.Кадыров – 28,5%. Победа М.Рахимова на президентских выборах, его избрание в Совет Федерации еще более укрепили персональную власть М.Рахимова.

### ***Референдум по Конституции РФ***

Президентский проект Конституции РФ вызвал негативную реакцию у местной властвующей элиты, поскольку в ее представлении он являл собой попытку вернуть республике статус автономии<sup>2</sup>. В то время как центральные СМИ России в подавляющем большинстве поддержали проект Конституции РФ, местные государственные издания, подконтрольные правящей группе, критиковали его. Члены Президиума ВС свою позицию аргументировали тем, что в тексте не отражен суверенный статус республик, опущен Федеративный договор, утвержден принцип равноправия субъектов<sup>3</sup>. Оппоненты критиковали ст. 3 Конституции за дисбаланс власти в пользу Президента РФ<sup>4</sup> и процедуру принятия Конституции РФ, отметив короткий срок обсуждения проекта и низкий, 25%-ный барьер явки избирателей<sup>5</sup>. По мнению левых сил, Конституция защищала права «спекулянтов и грабителей»<sup>6</sup>.

В защиту Конституции выступила газета «Отечество». В статье «Я проголосую за конституцию» от 8 декабря (№37 за 1993 г.) подчеркивалось, что она впервые обеспечивает реальную защиту прав человека, частной собственности. Странники проекта

<sup>1</sup> Ibid. P. 11.

<sup>2</sup> Советская Башкирия. 1993. 30 ноября. С. 1.

<sup>3</sup> Независимая газета. 1993. 4 ноября.

<sup>4</sup> Известия Башкортостана. 1993. 10 декабря.

<sup>5</sup> Там же. 25 ноября.

<sup>6</sup> Советская Башкирия. 1993. 10 декабря.

Конституции, одобрив концепцию сильной президентской власти, посчитали, что в имеющихся условиях у президента должны быть широкие полномочия<sup>1</sup>. Были и более умеренные защитники проекта Конституции. Профессор БГУ В.Пакутин в газете «Вечерняя Уфа» (от 9 декабря 1993 г.) поместил статью, в которой предлагалось принять Конституцию, несмотря на ее недостатки, и впоследствии внести в нее поправки. Проект поддержали Р.Кадыров, Н.Швецов и А.Аринин<sup>2</sup>.

Проект Конституции РФ в РБ одобрили лишь 42% избирателей. Контраст между городскими и сельскими жителями был существенным: в городах РБ соотношение сторонников и противников Конституции составило 53% и 43% (495076 и 399975 голосов), в сельских округах (сказалось влияние местной власти и левых сил) – 27% и 71% (226603 и 596160 голосов соответственно)<sup>3</sup>.

### ***Выборы в Госдуму РФ***

Убедительную победу на выборах в Госдуму РФ по общефедеральному округу одержала АПР (21,6%), находящаяся под патронажем руководства РБ. Представители этой партии победили также в двух одномандатных округах. Устойчивые позиции левых подкреплялись успехом КПРФ (13,1%). ПРЕС, лидер которой пользовался благожелательностью республиканского руководства РБ, финишировала третьей (11,2%). На этом фоне более чем скромными выглядели результаты, достигнутые либерально-демократическим крылом: «Яблоко» не преодолело 5%-ный барьер, а ДВР, набрав 7,4%, не смог опередить блок «Женщины России» и ЛДПР. В целом результаты голосования по Конституции РФ и выборов в Госдуму РФ создали благоприятные условия для пражящей группировки в РБ.

### ***Конституция РБ 1993 г.***

Принятие новой Конституции РБ стало логическим продолжением противодействия республиканской власти федеральной. М.Рахимов и его группировка полностью контролировала ВС и конституционную комиссию, председателем которой был он сам. Проект Конституции рассматривался на 22-й сессии ВС и был принят 24 декабря, за день до вступления в силу Конституции РФ.

Широкие полномочия двухпалатного профессионального парламента наряду с выборной президентской властью, казалось, придавали системе органов власти демократический потенциал. Однако президентская вертикаль, подчиненность местных органов власти вышестоящим государственным органам – все это восходило к принципам и практике советского конституционализма. Конституция РБ провозглашает принцип разделения власти. Конституция РБ установила смешанный тип институциональной системы, для нее характерно сочетание признаков как чисто президентской, так и президентско-парламентской моделей разделения властей.

Президент РБ избирается всеобщим голосованием сроком на пять лет и не более двух раз. Им может быть гражданин не моложе 35 и не старше 65 лет, владеющий государственными языками РБ (башкирским и русским) и проживающий на территории РБ не менее 10 лет. Президент РБ назначает и смещает премьер-министра с согласия

---

<sup>1</sup> Советская Башкирия. 1993. 8 декабря.

<sup>2</sup> Henry Hale. Ibid. P. 28.

<sup>3</sup> Башкортостан на выборах: электоральное поведение населения. Уфа: РИО БАГСУ, 1998. С. 8-9.

Госсобрания, назначает по предложению премьер-министра его заместителей и других членов кабинета, назначает и имеет право смещать глав администраций городов и районов, реализует право законодательной инициативы. Президент РБ формирует и возглавляет Совет безопасности, представляет парламенту кандидатуры на пост председателя Конституционного суда РБ, председателя Верховного суда РБ, судей высших судебных органов, а также судей местных судов. Президент РБ совместно с парламентом проводит внешнюю политику. Президент представляет Госсобранию РБ бюджет республики и отчеты по его исполнению. Ряд полномочий президента выходит за рамки предметов ведения республики, закрепленных Конституцией РФ. В частности, президент имеет право на помилование осужденных граждан на основании республиканских законов, опротестовывает и приостанавливает самостоятельно или по заключению Конституционного Суда РБ действия актов государственных органов РФ на территории РБ.

Функции Кабинета министров ограничиваются управлением экономической, хозяйственной и социальной сферами. По Конституции РБ правительство РБ ответственно перед Госсобранием, которое вправе выразить вотум недоверия Кабинету министров. В то же время, Президент РБ не обладает правом роспуска Госсобрания, а это характерно для чистого президентализма.

Согласно ст. 79 Конституции РБ, Государственное Собрание – Курултай – РБ является высшим представительным и единственным законодательным органом РБ. Как и представительные органы регионов, относящихся к «красному поясу», и некоторых российских республик, Госсобрание РБ было наделено широкими полномочиями<sup>1</sup>. По ст. 88 Конституции РБ в компетенцию Госсобрания входят: принятие и внесение изменений в Конституцию, принятие кодексов и законов РБ, определение совместно с президентом РБ внутренней и внешней политики РБ, утверждение государственного бюджета и осуществление контроля за его исполнением, определение административно-территориального устройства РБ, утверждение назначенной президентом РБ кандидатуры на должность премьер-министра, назначение уполномоченного РБ по правам человека, избрание председателя Конституционного суда РБ, решение вопросов о доверии президенту РБ, кабинету министров РБ. Право законодательного органа отменять решения местных представительных органов, указов и распоряжений президента в случае их несоответствия законодательству РБ (без судебного решения), в котором не соблюдались принципы разделения власти, свидетельствовало о сохранении элементов советской системы организации власти. Кроме этого, за представительным органом, как и за президентом, были закреплены полномочия, не входящие в компетенцию республики по Конституции РФ, например, назначение прокурора РБ, избрание Верховного суда РБ, Высшего арбитражного суда РБ и судей местных судов РБ.

### ***Договор РФ и РБ о разграничении предметов ведения и полномочий (3 августа 1994 г.)***

После победы М.Рахимова на президентских выборах начались кадровые перемещения и наступление на оппозиционную прессу. Очередным свидетельством укрепления персональной власти М.Рахимова и его группировки стала отставка 19 июля 1994 г. премьер-министра РБ А.Копсова, обвиненного в коррупции. А.Н.Копсов достаточно мирно ушел с политической сцены, на которой он в большей степени играл

<sup>1</sup> Афанасьев М.Н. От вольных орд до ханской ставки // Pro et Contra. Т. 3. № 3. М., 1998. С. 5-20.

роль функционера. Свою отставку в заявлении от 24 июля он пытался представить как добровольную<sup>1</sup>.

Подписав двусторонний Договор о разграничении предметов ведения и полномочий с Москвой 3 августа 1994 г., республиканская власть стабилизировала свои отношения с федеральным центром. Несоответствующий Конституции РФ и содержащий внутренние противоречия договор явился результатом двустороннего взаимодействия. В нем признавался суверенный статус РБ. Ряд предметов ведения и полномочий (судоустройство, прокуратура), которые Конституция РБ 1993 г. закрепляла за органами государственной власти республики, договор отнес к компетенции федеральных органов власти, как это было записано в Конституции РФ. Подписание договора обеспечило определенную лояльность со стороны республиканской власти к Президенту РФ, но властвующая группа РБ фактически контролировала большинство правоохранительных органов. Экономические привилегии, полученные республиканской властью благодаря подписанию межбюджетных соглашений, давали дополнительные возможности для проведения привычной и удобной для правящей группы патерналистской политики, поддерживаемой населением РБ.

Местные законы, принятые в развитие конституционных положений в течение 1994-1999 гг., увеличили несоответствие республиканских законов федеральным. Часто местный законодатель, ссылаясь на суверенитет и региональные особенности, подвергал ревизии или просто игнорировал не только положения Конституции РФ, но и базовые принципы современного конституционализма – разделение властей, парламентаризм, гарантии местного самоуправления<sup>2</sup>.

### *Госсобрание РБ первого созыва (1995-1999 гг.)*

В начале 1995 г. истек срок работы ВС РБ. В марте этого же года предстояло избрать Государственное Собрание РБ первого созыва. Второго марта 1994 г. Верховный Совет РБ принял закон «О Государственном Собрании» РБ, а 13 октября 1994 г. – закон «О выборах депутатов Государственного Собрания» РБ. Они достраивали структуру парламента и устанавливали его место в системе органов власти, до конца не определенной Конституцией 1993 г. В целом система представительства характеризовалась ее подчиненностью президенту и исполнительной власти.

Нижняя – Законодательная палата состояла из 40 депутатов, верхняя – Палата представителей – из 154 депутатов (количество депутатов верхней и нижней палаты в дальнейшем менялось). В Палату представителей депутаты избираются на основе мажоритарной системы по двухмандатным избирательным округам, образуемым в рамках административных границ районов, городов, районов в городе. Она работает не на постоянной основе. В Законодательную палату избираются депутаты также по мажоритарной системе в примерно равных по численности одномандатных округах. Запрет на совмещение депутатского мандата с должностью в органах исполнительной власти распространяется только на депутатов нижней палаты. Вместе с тем, Палата представителей наделена, как и нижняя палата, полномочиями контроля над правительством и

---

<sup>1</sup> Патернализм и этническая мобилизация в развитии народов России. Модель Башкортостана. М., 1998. С. 233.

<sup>2</sup> В РБ до сих пор местное самоуправление ограничено сельским и поселковым уровнями, что противоречит Конституции РФ. На уровне городов, сельских районов и районов в городе действуют органы местного государственного управления. Мэры городов и главы районных администраций назначаются Президентом РБ. Одновременно они являются председателями городских и районных советов.

президентом, что не стыкуется ни с принципом разделения властей, ни с принципом автономий палат, провозглашенным в Конституции РБ. Число депутатских мест в верхней палате республиканского парламента превышает таковое в нижней, что наряду с другими характеристиками придает верхней палате парламента более высокий статус.

При принятии бюджета согласно закону нижняя палата имела право принимать только доходную часть основного финансового документа. Рассмотрение и принятие расходной части бюджета относилось к совместному ведению палат. Абсурдность ситуации заключалась в том, что в большинстве своем состоящая из назначенцев Президента РБ Палата представителей должна была решать в том числе и вопросы по контролю над исполнительной властью. Более того, принятый 26 ноября 1998 г. закон «О внесении изменений и дополнений в закон РБ «О Государственном Собрании Республики Башкортостан» не только не разграничил полномочия между палатами, но и закрепил порядок рассмотрения ряда важнейших вопросов на совместных заседаниях палат. Следует добавить, что палаты имеют общее руководство. Все это говорит об условности деления парламента на палаты.

Законодательство ограничивало участие политических партий и объединений в избирательном процессе. Они могли выставить не более одного кандидата в Законодательную палату и не более двух в Палату представителей<sup>1</sup>. Как показала практика, активность объединений и партий была минимальной. Лишь единицы из них выдвинули своих кандидатов.

Установленная законами система представительства вызвала критику демократических группировок накануне выборов. В 1995 г. непосредственно перед выборами в Госсобрание РБ первого созыва группа депутатов горсовета г. Уфы выступила с заявлением о том, что порядок избрания верхней палаты не обеспечивает соблюдение справедливой квотности городских и сельских представителей в Госсобрании. Изменение системы представительства лишало их перспективы, поскольку именно в городах альтернативные режиму силы могли реально бороться за места в представительном органе. В сельских округах избирательный процесс всегда проходил в более предсказуемом для власти ключе. И действительно за счет верхней палаты, формируемой по территориальному принципу, количество депутатов от сельских округов в Госсобрании превышало число представителей городов.

Таблица 2

**Соотношение количества городских и сельских избирательных округов с числом депутатских мест в Палате представителей (созыв 1995 г.)\***

	Количество избирателей, чел. (%)	Кол-во мест в Палате представителей (%)
Уфа	737096 (28%)	14 (9%)
другие города, включая смешанные округа	940754 (35%)	38 (25%)
село	985073 (37%)	98 (66%)
Всего	2662923 (100%)	150 (100%)

\* Таблица составлена по данным ЦИК РБ.

В результате такой нарезки округов выиграла исполнительная власть, получившая возможность без особых хлопот проводить своих кандидатов в парламента. Эта практика была известна еще в период первых демократических выборов, когда представители

<sup>1</sup> Впоследствии пункт республиканского закона, ограничивающий выдвижение кандидатов от партий и общественных объединений Госсобранием РБ, был ликвидирован.

партийной номенклатуры предпочитали баллотироваться в сельских округах, где было гораздо проще манипулировать избирателями.

Несмотря на тяжелую политическую ситуацию, ряд объединений выставили своих кандидатов на выборы. По одному кандидату в Палату представителей выдвинули Союз татарской молодежи «Азатлык», Союз ветеранов Афганистана, Союз демократической молодежи Башкортостана, БНЦ «Урал», НПБ, «Трудовая Башкирия», в Законодательную палату – Меджлис татарских мурз, Общество чувашской культуры, «Трудовая Башкирия», Союз юристов РБ, Аграрный союз молодежи РБ. Поскольку законодательство ограничивало выдвижение от партий, некоторые объединения, в числе которых были и местные коммунисты, не стали официально выставлять своих кандидатов. Предвыборная борьба, проходившая под диктовку исполнительной власти, не отличалась накалом страстей. Так, в шести округах из одиннадцати в г. Уфе выборы депутатов Законодательной палаты были признаны несостоявшимися из-за низкой явки избирателей.

Качественный состав парламента отражал политическую монополию правящей группы. По результатам выборов в верхней палате доминировали представители административных структур (78 работников администрации, 26 работников министерств и ведомств). В нижней палате оказались в основном одиночки от партий и оппозиционных группировок, которые несмотря на ограниченность возможностей, стремились обозначить свою роль в законодательном органе с помощью личных инициатив. Наряду с некоторыми бывшими депутатами Верховного Совета они являлись представителями оппозиции в депутатском корпусе. Но при существующем режиме, системе представительства и информационном вакууме, в условиях которого действовали депутаты, отстаивание альтернативных инициатив было делом крайне сложным и безуспешным.

В 1996 г. накануне выборов Президента РФ группа депутатов-коммунистов нижней палаты парламента объявила о создании своей фракции, обозначив свою оппозиционность в отношении республиканской власти, которая активно поддержала кандидатуру Б.Ельцина в ходе президентских выборов летом того же года. Однако находясь под прессом режима и имея низкое представительство, а также при отсутствии в регламенте и законодательстве механизмов, регулирующих создание и деятельность подобных объединений, коммунисты не смогли это осуществить. Как показала практика, они не могли провести через парламента свои инициативы даже тогда, когда они не касались напрямую интересов республиканской исполнительной власти<sup>1</sup>. Надо сказать, что левые (прежде всего КПРБ), имеющие высокий процент своих сторонников за пределами парламента и сочувствующих в нижней и даже в верхней палате, в конечном итоге признали результаты деятельности своих представителей в Госсобрании первого созыва неудовлетворительными. Перед выборами в Госсобрание второго созыва в 1999 г. руководство КПРБ заявило о том, что их голос в парламенте не был услышан.

Единственной более-менее значимой оппозицией в Госсобрании РБ первого созыва была «Партия справедливости и порядка», созданная по инициативе группы депутатов Законодательной палаты во главе с Р.Ф.Гатаулиным, который возглавлял комитет Законодательной палаты по бюджету, налогам, банкам и финансам, вопросам собственности. Позицию группы выражала газета «Вместе». Члены объединения стали авторами ряда инициатив, среди которых – разработка законопроекта, предусматривающего создание Комитета парламента контроля, который в конечном итоге был принят нижней па-

---

<sup>1</sup> Более подробно об этом см.: Еникеев А.Г. Становление парламента системы Башкортостана как составной части российского парламентаризма: дис.... канд. полит. наук. Уфа, 1999. С. 124.

латой, но заблокирован президентской администрацией. Группа поддержала альтернативного претендента на президентский пост – М.П.Миргазиева на выборах, прошедших летом 1998 г. Члены группы голосовали против закона «О языках народов Республики Башкортостан», некоторые из них даже участвовали в публичных акциях вместе с политическими силами, несогласными с законопроектом (ТОЦ РБ, «Русь» и др.). «Партия справедливости и порядка» стремилась к контролю над бюджетным процессом в республике, используя должность Гатауллина<sup>1</sup>. Однако усилия представителей этой партии были тщетными, и ни один из членов группы не вошел в парламент следующего созыва.

Дебаты между депутатами и представителями исполнительной власти по принципиальным вопросам разворачивались и в процессе законотворческой деятельности: при принятии кодекса «О выборах», закона «О внесении изменений и дополнений в закон Республики Башкортостан «О судостроительстве в РБ» в 1997 г., закона «О языках народов РБ» в 1999 г. и др. Однако общий исход дискуссий был предопределен. Причем поддержку исполнительной власти оказывало большинство не только верхней, но и нижней палат. Инициатива депутатского корпуса нижней палаты по созданию предусмотренного Конституцией РБ Комитета парламентского контроля была заблокирована верхней палатой. Для сравнения скажем, что аналогичные органы к 1998 г. были созданы уже в 44 регионах России<sup>2</sup>.

Безрезультатной для законодательного органа оказалась предпринятая осенью 1998 г. попытка группы депутатов с помощью запроса в Конституционный суд РБ изменить порядок формирования Госсобрания в соответствии с принципом разделения власти. Учрежденный парламентом институт уполномоченного по правам человека, очевидно, был призван легитимировать политический режим, занимаясь в основном нарушениями прав граждан в социально-экономической сфере и игнорируя нарушения политических прав.

Особняком стояли проблемы межнациональных отношений. Так, принятый в феврале 1999 г. закон «О языках народов РБ», придававший русскому и башкирскому языкам статус государственных, ущемляет права татароязычного населения, составляющего 1/3 жителей республики. Хотя эта проблема стояла еще в конце 80-х годов и по ней требовалось достижение консенсуса, Закон не получил широкого обсуждения. Инициатива принятия законопроекта вызвала реакцию со стороны оппозиционных национальных объединений (ТОЦ РБ, Союз татарской молодежи «Азатлык», Общественное объединение «Русь»), инициировавших пикетирование здания Государственного Собрания. Но оно было грубо пресечено правоохранительными органами<sup>3</sup>.

Приходится признать, что Госсобрание РБ не выполняет даже функцию канализации протестных настроений. Другие квазипредставительные органы и объединения, ангажированные официальной властью (Общественное совещание при Президенте РБ, Ассамблея народов Башкортостана, Исполком Всемирного курултая башкир, Собор русских Башкортостана, Исполком съезда татар и т.д.), не могут открыто выражать интересы социальных и этнических групп.

---

<sup>1</sup> Госсобрание РБ даже не имеет доступа к информации о расходовании бюджетных средств. Президент РБ может регулировать бюджетные отношения своими указами, предоставляя налоговые льготы отдельным предприятиям. Существовала практика нецелевого использования бюджетных средств исполнительной властью. У нее для этого есть удобный механизм – внебюджетные фонды, фактически неподконтрольные законодательному органу. Р.Ф.Гатауллин привел пример использования одним из директоров заводов средств, предназначенных для науки, в интересах оборонного предприятия (Проблемы неизбежны: интервью депутата Госсобрания РБ Р.Ф.Гатауллина корреспонденту газеты // Наш выбор. 1999. 22 января).

<sup>2</sup> Афанасьев М.Н. Указ соч. С. 5-20.

<sup>3</sup> Более подробно об этом см.: Габдрафиков И.М. Принят закон «О языках народов Республики Башкортостан» // Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. Бюллетень. 1999. № 23 (январь-февраль). С. 20-22.

### ***Выборы в Госдуму РФ 1995 г. и Президента РФ 1996 г.***

Весной 1995 г. руководство РБ поддержало инициативу по созданию движения НДР. С другой стороны, в 1995 г. на выборах в Госдуму РФ местное руководство фактически поддерживало связь с КПРФ. Руководители коммунистов рассматривали Башкирию как один из регионов, где политика руководства отвечала их программным принципам. В ходе начинающейся предвыборной кампании в Госдуму РФ республику посетил А. Лукьянов, отметив положительный опыт социальной политики, проводимой в Башкирии. Непосредственно перед выборами М. Рахимов призвал голосовать за НДР и за АПР.

Победу на выборах в парламент страны на территории республики одержала КПРФ (25,5%), АПР стала второй (15,4%), практически столько же голосов получило движение НДР (15,3%). По одномандатным округам подтвердили свой депутатский мандат А. Аринин, к тому времени активно оппозировавший режиму, и В. Никитин (КПРФ). По списку НДР в Думу прошли Р. Бигнов, М. Бугера и Харлов. От местной организации «Яблоко» республику представлял поддерживающий местную власть Р. Султанов. Пожалуй, на тот момент из победителей на выборах только А. Аринин был нежелательной для местной власти фигурой.

Результаты выборов в Думу отразили устойчивое положение левых сил, с которыми руководство РБ было вынуждено считаться. Однако президентские выборы РФ 1996 г. заставили его сделать выбор. Предвыборная кампания непопулярного Б. Ельцина была использована правящей группой для отстаивания статус-кво. От Б. Ельцина республиканское руководство ждало заверений в сохранении прежних договоренностей относительно статуса республики.

Поддержав Б. Ельцина на выборах и обеспечив ему победу, активно используя административный ресурс, М. Рахимов и правящая группа доказали ему свою лояльность. Проиграв в первом туре Г. Зюганову, Б. Ельцин благодаря усилиям республиканской власти первенствовал во втором, набрав 51% голосов. Зюганов получил поддержку 43% избирателей. Это было одним из условий устойчивости власти М. Рахимова, которого ожидали выборы через два года.

### ***Выборы Президента РБ (1998 г.)***

О намерении добиваться восстановления единого правового пространства Б. Ельцин говорил еще в своих программных заявлениях во время избирательной кампании 1996 г. Оппозиционные лидеры в РБ, не имевшие действенных рычагов влияния, были вынуждены искать поддержку в федеральных органах власти. Повторно избранный депутатом Госдумы РФ в 1995 г. А. Аринин небезуспешно использовал трибуну Федерального Собрания РФ и депутатский статус для критики режима РБ и принимал активное участие в разработке законов, ограничивающих региональную власть<sup>1</sup>.

Президентский срок М. Рахимова истекал в декабре 1998 г. Однако фактически предвыборная борьба развернулась в январе 1997 г., когда Госдума РБ направила в Конституционный суд РФ запрос о соответствии положений закона «О выборах Президента РБ» Конституции РФ и федеральному законодательству. Оспаривались 4 пункта

---

<sup>1</sup> Так, еще в 1996 г. А. Аринин был одним из инициаторов разработки проекта закона, который регулировал разграничение предметов ведения между органами государственной власти федерального центра и субъектов федерации. Закон РФ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» был принят в июне 1999 г.

закона, а именно положение об обязательном владении кандидатами башкирским и русским языками, пункт об ограничении возраста кандидата (законодательство предусматривало рамки 35–65 лет), положение, предусматривающее необходимость 10-летнего срока проживания в республике, и наконец пункт о необходимости сбора минимум 100 тысяч подписей в поддержку кандидата.

В марте Госсобрание РБ приняло соответствующее постановление, назначающее выборы на 14 июня, то есть на полгода раньше истечения срока полномочий М.Рахимова. Его оппоненты, и без того находящиеся в сложном положении, были ограничены во времени для организации своей избирательной кампании. Тем не менее были выдвинуты оппозиционные кандидаты: А.Аринин, депутат Госдумы РФ, фактический руководитель объединения «Русь», М.Миргазьямов – директор Уфимского завода резинотехнических изделий, бывший председатель Совмина РБ, Р.Кадыров, а также лидер местных коммунистов, депутат Государственной Думы В.Никитин.

А.Аринина выдвинула и активно поддерживала группировка «Русь», М.Миргазьямова – ТОЦ РБ, Милли-меджлис татар РБ, Союз татарской молодежи «Азатлык», Партия справедливости и порядка РБ. Вплоть до начала апреля лидеры коммунистов допускали возможность поддержки действующего президента М.Рахимова. Впоследствии все же было принято решение идти на выборы самостоятельно, выдвинув своего кандидата. М.Рахимова, помимо местных отделений федеральных партий и объединений, находящихся под патронажем региональной власти, поддержали Исполком всемирного курултая башкир, БНЦ «Урал», Народная партия Башкортостана, Союз башкирской молодежи, а также ангажированные властью Исполком съезда татар Башкортостана, Собор русских Башкортостана. М.Рахимова поддержала часть коммунистов. Во время избирательной кампании в республику нанесли свои визиты федеральные и региональные лидеры В.Черномырдин, Р.Аушев, Э.Россель, В.Рущкой и др. Вся государственная машина, включая монополизированные СМИ, работала на действующего президента<sup>1</sup>.

Несмотря на противодействие государственной машины, соперникам М.Рахимова А.Аринину, Р.Кадырову и М.Миргазьямову удалось собрать в свою поддержку около 60 тысяч подписей (2% списочного состава избирателей), требуемых для регистрации. И только лидеру местных коммунистов В.Никитину это не удалось.

Конституционный суд РФ 27 апреля вынес решение, в соответствии с которым норма о языковом цензе не подлежала применению, были также признаны недействительными и противоречащими Конституции РФ положения о сроке проживания в республике и о возрастных ограничениях кандидата в Президенты РБ. Это облегчило процедуру прохождения регистрации оппонентам М.Рахимова.

В начале мая ЦИК РБ зарегистрировал М.Рахимова и Р.Казаккулова, министра лесного хозяйства РБ, который до этого не занимался публичной политикой. Предвыборная программа второго кандидата фактически не отличалась от программы М.Рахимова. Руководящая элита РБ выставила кандидатуру Р.Казаккулова только для того, чтобы формально соблюсти букву закона, запрещающего безальтернативные выборы.

А.Аринин, первым представивший необходимое количество подписей, 3 мая также был зарегистрирован, но на следующий день ЦИК РБ отменил свое решение под предлогом того, что 3 мая на заседании членов ЦИК РБ не было кворума. Позже

<sup>1</sup> Подробнее о ходе избирательной кампании см.: Габдрафиков И. Президентские выборы сюрпризов не обещают // Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. Бюллетень. 1998. № 17 (февраль). С. 16–19; Он же. Дан старт предвыборной борьбе // Там же. 1998. № 18 (апрель). С. 10–12; Он же. М.Рахимов вновь стал президентом // Там же. 1998. № 19 (июнь). С. 10–13; Он же. Итоги президентских выборов // Там же. 1998. № 20 (август). С. 14–17; Он же. Судебное разбирательство вокруг президентских выборов продолжается // Там же. 1998. № 22 (декабрь). С. 28–29.

специальным постановлением Центризбиркома РБ А.Аринину было отказано в регистрации. Основанием явилось то, что более 7% подписей, которые ему удалось собрать, были недостоверны. На том же основании через несколько дней было отказано в регистрации М.Миргазямову и Р.Кадырову. В сложившихся условиях три кандидата: А.Аринин, М.Миргазямов и В.Никитин приняли решение идти на выборы вместе, объединившись против М.Рахимова. Они подписали Соглашение о совместных действиях в ходе избирательной кампании по выборам Президента РБ.

После неудачных попыток отменить решение ЦИК РБ через Верховный суд РБ незарегистрированные претенденты обратились в Верховный суд РФ. Последний обязал ЦИК зарегистрировать А.Аринина и М.Миргазямова. ЦИК РБ зарегистрировал этих кандидатов и тут же принял решение об отказе в регистрации по другим основаниям. А.Аринину – за то, что он начал избирательную кампанию до официальной регистрации в качестве кандидата, и за привлечение незаконных финансовых средств; М.Миргазямову – за создание в свою поддержку общественного фонда «За честные выборы», что также являлось нарушением закона «О выборах Президента РБ».

Четырнадцатого июня в РБ прошли президентские выборы. Избирательная комиссия 16 июня обнародовала итоги голосования и признала выборы состоявшимися. Действующий президент получил 70% голосов, Р.Казаккулова поддержали 9% избирателей.

Таблица

*Распределение голосов избирателей на выборах  
Президента Республики Башкортостан 14 июня 1998 г., %\**

	Всего по РБ	Города (без Уфы)	г. Уфа	Село
Количество избирателей, принявших участие в голосовании	70	64	53	90
Голоса, отданные за М.Рахимова	68	63	51	85
Голоса, отданные за Р.Казаккулова	9	11	9	7
Против всех кандидатов	17	21	35	6
Недействительных бюллетеней	4	4	6	2,5

\*Таблица составлена по данным ЦИК РБ

Сразу же после выборов А.Аринин и М.Миргазямов повторно обратились в Верховный суд РФ, который 24 июля вынес решение, отменяющее постановление ЦИК РБ об отказе в их регистрации в качестве кандидатов в Президенты РБ. Для удовлетворения своих претензий незарегистрированные кандидаты должны были обратиться в суды Башкортостана. Однако дальнейшие судебные разбирательства, которые продолжались до весны 1999 г., не привели к желаемым для А.Аринина и М.М.Миргазямова результатам. Фактически федеральной властью в лице судебных органов выборы были признаны законными.

### *Выборы в Госсобрание РБ (1999 г.)*

Подготовка к выборам Госсобрания второго созыва и других представительных органов шла в условиях беспрецедентного судебного разбирательства, венчающего скандальную президентскую избирательную кампанию. Последняя показала, что население, главным образом городское, имеет устойчивый потенциал оппозиционности. Это подтвердила активизация некоторых политических группировок.

Осенью 1998 г. в республике было пересмотрено избирательное законодательство и внесены поправки и изменения в действующий Кодекс РБ о выборах и в

закон «О Государственном Собрании РБ». Было сокращено количество депутатов в верхней и нижней палатах Госсобраний РБ. Если верхняя палата, состоявшая из 154 депутатов, была сокращена на 10 человек, то нижняя – почти на четверть, с 40 до 30 мест. Эти шаги имели вполне определенный политический подтекст. Сокращение количества округов привело к их укрупнению и перераспределению электората. Так, например, в Уфе количество округов сократилось с 11 до 8. Уфа была наиболее непредсказуемым центром в республиканском политическом пространстве. Здесь должны были баллотироваться оппозиционно настроенные (группировка Р.Гатауллина) либо не всегда послушные М.Рахимову депутаты Госсобраний первого созыва. В случае укрупнения округов этим кандидатам пришлось бы соперничать друг с другом и работать с чужими избирателями, что облегчало власти задачу провести в парламент более лояльного кандидата. В Уфе и других крупных городах республики всегда были сосредоточены представительства основных, в том числе оппозиционных, политических сил.

Другим принципиальным нововведением в закон «О Госсобрании РБ» стали поправки, ограничивающие самостоятельность палат Госсобраний РБ. Целый ряд важнейших вопросов, в том числе и республиканский бюджет, палаты должны были рассматривать в обязательном порядке на совместных заседаниях. Таким образом, в случае принятия наиболее значимых решений Законодательная палата даже формально переставала играть самостоятельную роль и, наоборот, усиливались позиции Палаты представителей, в которой в основном представлена исполнительная власть. Кроме того, был предусмотрен общий спикер для обеих палат, обязанности которого поочередно должны были исполнять председатели нижней и верхней палат.

В то же время, как и прежде, законодательство не запрещало совмещение манданта депутата Палаты представителей с должностью в административных и государственных структурах. Принцип нарезки округов, образуемых для избрания депутатов верхней палаты в границах административно-территориальных единиц, большинство из которых составляли сельские районы, позволял не только контролировать избирательный процесс, но и без труда формировать лояльный состав верхней палаты. Формируя благоприятные для себя правила игры, местная власть стремилась сделать юридическую оболочку выборов легитимной. Сам М.Рахимов, выступая перед депутатами во время открытия осенней (1998 г.) сессии Законодательной палаты Госсобраний РБ, ориентировал их на изменение законодательства с тем, чтобы, по его словам, меньше возникло правовых коллизий. Внося поправки в Кодекс о выборах в РБ, руководство парламента подчеркивало, что они приблизили его к стандартам, установленным федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие граждан в референдуме граждан Российской Федерации».

Повышение статуса верхней палаты парламента, автоматически усиливающее исполнительную власть, системность мер, направленных на обеспечение контроля над выборами, и в то же время попытка законодательно закамуфлировать эти меры – все это свидетельствовало о стремлении власти в сложной для себя ситуации иметь в лице Госсобраний монолитный, контролируемый и в то же время по-своему легитимный центр власти. Впрочем, во время избирательной кампании были применены другие методы отстранения неугодных кандидатов.

Наиболее активно к выборам готовились коммунисты. Они заняли достаточно определенную позицию по вопросам местной политики. По инициативе КПРБ во многих городах и районах республики состоялись акции протеста. Согласно дан-

ным коммунистической газеты «Наш выбор» (от 12 октября 1998 г.) по республике бастовало 17 предприятий (2600 чел.), 180 предприятий (104000 чел.) приостановило работу; на 5120 предприятиях (49000 чел.) состоялись митинги, на площадях 43 городов и райцентров также прошли митинги (70000 чел.). Примечательно, что почти на каждом втором митинге звучало требование к руководству республики восстановить законность, нарушенную в ходе президентских выборов. На трех митингах (Приютово, Белорецк, Мелеуз) было выдвинуто требование об отставке Президента РБ.

В декабре 1998 г. коммунисты провели съезд, на котором была принята предвыборная платформа КПрРБ. Ситуация в РБ в ней характеризовалась следующим образом: «в республике господствуют насаждаемые феодально-клановые отношения, находящиеся за пределами правового регулирования»; «большая доля государственной собственности и большой государственный контроль над экономикой используются не для ее развития и тем более не для удовлетворения потребностей населения, а для достижения политических целей Президента РБ»; «руководство во главе с президентом установило жесткий авторитарный режим, в результате чего общественно-политическая жизнь в республике заморожена»; «суверенитет республики стал юридической основой для игнорирования федеральных законов». Такая оценка ситуации в РБ характерна и для других оппозиционных сил, таких как «Русь», ТОЦ РБ, Милли меджлис татар РБ, Союз татарской молодежи «Азатлык». По мере приближения выборов пыталась заявить о себе и группировка Р.Гатауллина.

Выборы депутатов в Госсобрание и местные Советы прошли 14 марта 1999 г. Явка избирателей по республике в целом составила 59%, что для Башкирии является сравнительно невысоким показателем. Более пассивно, как и в предыдущие выборы, участвовали в голосовании городские избиратели (56%). Особенно низким был показатель в столице республики – г. Уфа, где на избирательные участки явилось лишь 36% избирателей. В большинстве сельских районов в голосовании участвовало более 80% избирателей, а в одном из них – 99,4%. Особенностью электорального поведения городских жителей явилось не только пассивное голосование, но и высокая доля проголосовавших против всех кандидатов. В Уфе, например, против всех кандидатов в депутаты Палаты представителей проголосовало 17% избирателей, против всех кандидатов в депутаты Законодательной палаты – 20%.

На выборах в верхнюю палату республиканского парламента уверенно первенствовали главы администраций и представители высшего звена исполнительной власти. Почти все руководители министерств и ведомств (в том числе и премьер-министр), крупные хозяйственники были выдвинуты от сельских округов, где избиратели отличаются управляемостью, а результаты голосования – предсказуемостью. Из 74 глав администраций депутатами стали 73. Исключением явились только результаты выборов в одном из сельских районов, в котором глава районной администрации проиграл ректору Уфимского авиационного университета и хозяйственному руководителю районного масштаба. Состав верхней палаты не претерпел существенных изменений. Как и ранее, абсолютное большинство мест сохранила за собой исполнительная власть.

Что же касается нижней палаты, то еще на стадии регистрации из борьбы были выключены ряд депутатов Госсобрания РБ первого созыва. Среди них члены Партии справедливости и порядка Р.Гатауллин и В.Кузьменко, а также в целом лояльные режиму, но позволяющие себе занимать самостоятельные позиции по некоторым воп-

росам А.Зиганшин, Б.Уразбаев, Э.Хорева. С.Еникеева. Лишь две партии официально выдвинули своих кандидатов: КПРФ – десять и ЛДПР – одного. В конечном итоге только коммунистам удалось зарегистрировать 7 кандидатов. По итогам выборов нижняя палата обновилась почти наполовину. Из левых в нижнюю палату были избраны два представителя КПРФ и один представитель РКРП. Местной организации КПРФ не удалось провести ни одного из 27 кандидатов, выдвинутых на республиканском съезде КПРБ в конце 1998 г.<sup>1</sup>

#### **4. ФЕНОМЕН ПУТИНА И БАШКОРТОСТАН (1999-2002 гг.)**

##### *Накануне бури (1999 г.)*

Подавив своих реальных оппонентов в ходе президентских выборов 1998 г. и закрепив результат, достигнутый на выборах в Госсобрание РБ 1999 г., правящая группа, казалось, еще более укрепила свои позиции. Однако политико-правовые конфликты между республиканской и федеральной властями, их столкновения в ходе избирательной кампании в Госдуму РФ в 1999 г. показали слабость стратегии руководства РБ в новых условиях.

В начале 1999 г. политические приоритеты правящей группировки оставались прежними. Десятого апреля 1999 г. президент РБ М.Рахимов выступил с ежегодным посланием к Госсобранию РБ. Его лейтмотивом было укрепление государственности РБ: «...За недолгие годы Башкортостан прошел путь в иных условиях равный десятилетиям. Создано демократическое государство, самостоятельная система законодательства, независимая судебная власть – не об этом ли мечтали выдающиеся просветители прошлого, многие поколения нашей интеллигенции? Уникальный шанс, предоставленный историей, нами был использован в полной мере...».

Федеральное Собрание в июне 1999 г. принимает закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Это был один из первых серьезных шагов федеральной власти по ограничению региональной власти, он вызвал негативную реакцию руководства РБ. Так, на собрании, посвященном празднованию 5-летнего юбилея подписания договора «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий» между РФ и РБ от 3 августа 1994 г., которое совпало по срокам с принятием российского закона, М.Рахимов заявил, что этот правовой документ «...явно вступает в противоречие с нормами Конституции Российской Федерации, требует ревизии всех предыдущих внутрифедеральных договоров и соглашений. Этот закон, безусловно, ущемляет интересы республик и по существу ставит под сомнение их Конституции и законодательства, наработанные в последние годы».

---

<sup>1</sup> Более подробно об этом см.: Габдрафиков И.М. Назначены выборы в Государственное Собрание РБ // Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. Бюллетень. 1999. № 23 (январь-февраль). С. 15-17; Еникеев А.Г. Расстановка сил перед выборами в Государственное Собрание РБ // Там же. С. 17-20; Габдрафиков И.М., Еникеев А.Г. Итоги выборов в Государственное Собрание РБ // Там же. № 24 (март-апрель). С. 32-36.

### *Выборы в Государственную Думу РФ (1999 г.)*

В самом начале 1999 г. власти РБ создали и активно помогли отделению лужковского «Отечества», региональным руководителем которого стал советник Президента РБ и бывший премьер-министр республики Р.Бакиев. В кратчайшие сроки во всех городах и районах под руководством глав администраций были созданы местные штабы отделения «Отечество». По своей сути и положению местные ячейки «Отечества» заменили ячейки республиканского движения «За новый Башкортостан» – регионального подразделения движения «Наш дом Россия», которое до недавних пор выступало в роли партии власти. Однако в конце апреля на политическую сцену вышло общественное движение «Вся Россия», в политсовет которой вошел Президент РБ М.Рахимов. На прошедшем 21 августа в Уфе съезде «Всей России» ангажированные властями республиканские общественно-политические организации во главе с местными объединениями «Отечества» и «Всей России» приняли решение о создании единого блока «Отечество – Вся Россия». Прямая поддержка «Отечества» сменилась опосредованной. Созданные к моменту образования блока ОВР структурные подразделения республиканского отделения «Отечество» стали подразделениями всего блока.

Наконец, в конце сентября на российском политическом небосклоне появился пропутинский предвыборный блок «Межрегиональное движение Единство» («Медведь»). Одной из главных причин его создания была необходимость противостоять партии региональной власти, а именно ОВР. Блок ОВР строил свою избирательную кампанию как оппозиция федеральной президентской власти. В этой ситуации, поддерживая ОВР, руководство РБ в то же время не стало занимать положение активного оппонента «Медведя».

Местная власть попыталась даже ограничить влияние федеральных СМИ. Так, политический резонанс в РБ и за ее пределами вызвало принятие 20 ноября Госсобранием РБ постановления, которое обязало местную телерадиовещательную компанию временно приостановить трансляцию на территории РБ некоторых программ как нарушающих законодательство о выборах<sup>1</sup>. Более того, в нем отмечалось, что в случае продолжения грубых нарушений федерального избирательного законодательства Госсобрание РБ будет вынуждено рассмотреть вопрос о целесообразности проведения выборов в Госдуму РФ на территории Башкирии.

Реакция властей федерального центра последовала мгновенно. Руководители федеральных ведомств – Генеральной прокуратуры, министерства печати, министерства юстиции – выступили с заявлениями, что постановление башкирских парламентариев грубо нарушает российское законодательство, и потребовали незамедлительной его отмены. Также отрицательно прореагировали на постановление Госсобрания РБ председатель правительства РФ В.Путин, спикер Совета Федерации Е.Строев и председатель ЦИК РФ А.Вешняков. По этому поводу Путин был вынужден специально встретиться с президентом РБ М.Рахимовым во время поездки в г. Оренбург 27 ноября. После этой встречи М.Рахимов отменил постановление Госсобрания РБ, хотя днем раньше, 26 ноября государственный секретарь РБ И.Адигамов на пресс-конференции заявил, что решение Госсобрания никто не в праве отменить, даже Президент России.

Внутри РБ на постановление Госсобрания наиболее резко отреагировали татарские общественные организации, Общественное объединение «Русь», региональное отделение «Яблока» и Партия справедливости и порядка РБ, которые вместе с некоторыми

---

<sup>1</sup> От этого постановления пострадали авторская программа Сергея Доренко на ОРТ, программа Николая Сванидзе «Зеркало» на РТР, политические программы на ТВ-6.

ми кандидатами в депутаты и редакциями оппозиционных газет «Вместе», «Отечество», «Вечерний Нефтекамск» выступили с обращением к президенту и председателю правительства РФ. В нем отмечалось, что решение Госсобраний РБ – это «ультиматум нелегитимного президента М.Рахимова всенародно избранному президенту России Ельцину. Башкирии – Центру. И это серьезнейшая угроза целостности России». В письме содержалась убедительная просьба к Б.Ельцину «за систематическое нарушение законов РФ» отстранить Президента РБ М.Рахимова от власти и назначить представителя Президента РФ, что позволит провести в РБ честные выборы.

Девятнадцатого декабря состоялись выборы в Госдуму РФ, в голосовании приняли участие 73% избирателей РБ. В некоторых сельских районах явка избирателей составила 95% и выше. Более пассивны, как и прежде, были городские избиратели (64%). В Уфе на избирательные участки явилось только 54% имеющих право голосовать. Расклад голосов избирателей РБ заметно отличался от общероссийских показателей. ОВР получил 39,4% голосов, КПРФ – 23,0%, «Медведь» – 13,5%, Союз Правых Сил – 5,0%, «Яблоко» – 3,3%, блок Жириновского – 3,1%. Большинство голосов ОВР получил прежде всего благодаря активной поддержке сельских избирателей. Напротив, в городах положение ОВР было заметно скромнее.

В пяти одномандатных округах победу с большим перевесом одержали кандидаты от ОВР. Только в Октябрьском округе г. Уфы была серьезная борьба между кандидатами, где с небольшим отрывом победил претендент от НДР, первый зам. министра здравоохранения РБ Владимир Певцов. Здесь 15% избирателей проголосовали против всех кандидатов, что лишь на 3 пункта уступает самому высокому показателю в округе. Такая высокая доля протестного голосования была вызвана тем, что после отказа окружной избирательной комиссии в регистрации А.Аринину и подтверждения Верховным судом РБ, а затем и РФ правильности этого решения сторонники А.Аринина призвали избирателей округа проголосовать против всех кандидатов.

В отличие от ситуации в РБ ОВР потерпела поражение по всей России, набрав всего 12% голосов избирателей, что в 2 раза меньше голосов, поданных за «Медведя».

### ***Изменение курса руководства РБ и президентские выборы РФ 2000 г. в РБ***

Тридцать первого декабря 1999 г. досрочно подал в отставку Президент РФ Б.Ельцин. Региональные лидеры и основатели движения «Вся Россия» В.Яковлев, М.Шаймиев и М.Рахимов поспешили заявить о своей полной поддержке на предстоящих 26 марта 2000 г. президентских выборах кандидатуры и.о. Президента РФ В.Путина. Пятого февраля в Уфе состоялась учредительная конференция республиканского политического общественного движения «Единство» РБ. Это означало, что руководство РБ окончательно перешло под знамена «Единства». На этой конференции было принято решение о создании его отделений во всех городах и районах РБ. Была определена основная задача республиканского «Единства» на ближайшее время – поддержка на предстоящих президентских выборах 26 марта 2000 г. кандидатуры В.Путина. В период избирательной кампании «Единство» работало в одной связке с республиканским штабом, возглавляемым руководителем администрации Президента РБ И.Габитовым.

Двадцать шестого марта 2000 г. в РБ проголосовало около 80% избирателей. По традиции высокая явка наблюдалась на селе – 92%. В Уфе в голосовании приняли участие около 68% избирателей, в других городах РБ – 77%. В.Путин одержал уверен-

ную победу, набрав в среднем по республике более 60% голосов. В Уфе победитель получил поддержку 53% избирателей, в других городах республики – 54%, а в сельских районах – 71%. Г.Зюганов в целом по РБ набрал около 28% голосов, причем наихудшие результаты были в сельских округах, традиционно поддерживавших коммунистов. На третьем месте оказался Г.Явлинский, набравший всего 3,3% голосов.

### ***Республиканская власть в условиях консолидации федерального центра***

Еще 3 февраля 2000 г., то есть до избрания В.Путина Президентом РФ, Президент РБ М.Рахимов подписал Указ «Об образовании Комиссии по разработке предложений по согласованию конституционного и текущего законодательства Республики Башкортостан и Российской Федерации». В Комиссию, которую возглавил председатель Госсобрания РБ К.Толкачев, вошли государственный секретарь РБ, премьер-министр РБ, руководители министерств и ведомств, главы администраций наиболее крупных городов республики, а также ученые – юристы, экономисты и политологи.

Согласно Указу президента М.Рахимова данная комиссия была создана с целью обеспечения общности правового пространства РФ, полной и согласованной реализации положений Конституции РФ и Конституции РБ в соответствии с договором «О разграничении предметов ведения...» от 1994 г. В двухмесячный срок со дня издания Указа она должна была представить в Госсобрание РБ предложения по внесению изменений и дополнений в акты конституционного и текущего законодательства РБ, а также провести анализ федеральных законов, принятых в нарушение статьи 76 Конституции РФ по вопросам, входящим в компетенцию субъектов РФ. На основе этих предложений Рахимов поручил Госсобранию РБ обратиться в порядке законодательной инициативы в Госдуму РФ с соответствующими проектами федеральных законов.

Таким образом, руководство РБ первым откликнулось на требование и.о. Президента РФ В.Путина привести местные законы в соответствие с федеральными, еще до подписания главой государства указов по укреплению вертикали государственной власти. Однако, как отметил тогда государственный секретарь РБ И.Адигамов на одном из заседаний комиссии, речь не идет о кардинальном изменении принципов взаимоотношений с федеральным центром и автоматической замене регионального законодательства федеральным. Параллельно с корректировкой законов республики Комиссия должна была подготовить и встречные предложения к федеральным органам власти о внесении изменений в федеральные законы, в том числе и в Конституцию РФ.

Находясь 23 марта с предвыборным визитом в Уфе, В.Путин высказался за изменение отношений между федеральным центром и субъектами федерации. По его словам, на начальном этапе развития российской государственности предоставление определенных льгот отдельным субъектам РФ было обоснованным. Сейчас для всех условия должны быть одинаковы. М.Рахимов, в свою очередь, выразил надежду на то, что став президентом В.Путин не будет пересматривать практику договорных отношений федерального центра с субъектами РФ. Однако буквально через несколько дней после своей инаугурации В.Путин направил в адрес Госсобрания РБ письмо с предписанием привести Конституцию и законы РБ в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами. И, наконец, 27 июня 2000 г. Конституционный Суд РФ вынес определение по запросу группы депутатов Госдумы РФ о проверке соответствия Конституции РФ отдельных положений конституций шести республик (в том числе и Башкирии). Все

эти события обозначили тенденцию усиления роли Центра и придали определенный импульс развитию политического процесса в республике.

Инициативы В.Путина не встретили явного и открытого противодействия со стороны местной элиты. Напротив, на публичном уровне местная власть демонстрировала поддержку президентских инициатив. Выступая на состоявшемся 2 июня в Кремле представлении главам регионов полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе С.В.Кириенко, М.Рахимов подчеркнул, что разногласий между РБ и федеральным центром в вопросах укрепления федерализма и вертикали власти не существуют.

Отстаивать суверенный статус РБ приходилось в условиях беспрецедентного внимания к республике со стороны центральных электронных и печатных СМИ, как правило, акцентирующих внимание на фактах ограничения политических свобод и критикующих существующий в РБ режим.

Выступая на конференции, посвященной 6-й годовщине подписания договора о разграничении полномочий между Москвой и Уфой (3 августа), с докладом «Укрепление самостоятельности регионов – путь к могуществу России», М.Рахимов подчеркнул историческую значимость договорной практики для республики и в целом для России, дал отрицательную оценку упомянутому выше определению Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г., которое, по его мнению, ставит под сомнение договорно-конституционный статус республик в составе России.

Оппозиция в РБ встретила инициативы В.Путина с нескрываемым воодушевлением. Весьма симптоматично, что представители оппозиции стали появляться в центральных электронных СМИ, озвучивая самые разные вопросы общественно-политической жизни – от отсутствия в республике свободы слова до проблемы республиканского гражданства и выдачи новых российских паспортов. В газете «Отечество» (от 19 мая 2000 г.), учредителем которой является Общественное объединение «Русь», было опубликовано Обращение к президенту В.Путину. В нем выражалась поддержка его инициатив, направленных на защиту «прав и свобод человека, целостности Российской Федерации».

Шестого октября 2000 г. на Советской площади г. Уфы состоялся митинг в защиту суверенитета республики, приуроченный к 10-летию юбилею принятия Декларации о государственном суверенитете РБ. Инициаторами и основными участниками митинга стали Союз башкирской молодежи, Башкирский народный центр «Урал», Исполком Всемирного курултая башкир. Кроме них, в акции приняли участие представители общественных организаций, входящих в Общественное совещание при Президенте РБ, в том числе Собор русских Башкортостана. Согласно сообщению местного телевидения в митинге приняли участие до 1,5 тыс. человек. Основную массу составила студенческая молодежь. Акция проходила под следующими лозунгами: «Доходы республики останутся здесь!», «Нет изменениям в Конституции РБ!», «Путин! Урал – не Кавказ!», «Свободу не дают, ее завоевывают!», «Башкорттарым уяныгыз!» («Башкиры, проснитесь!»), «Ергэ Республика халкы хужа!» («Народ Республики – хозяин своей земли!»).

### ***Конституционно-правовая реформа и республиканская власть***

Третьего ноября 2000 г. Госсобрание РБ приняло закон РБ «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан». Ряд принципиальных положений Конституции РБ действительно был приведен в соответствие с Конституци-

ей РФ. В обновленной редакции Конституции РБ можно выделить следующие положения: статью 5, устанавливающую принципы гражданства, статью 10, предусматривающую частную собственность на землю (ранее в Конституции РБ право на частную собственность на землю отсутствовало), а также ряд положений в разделе Конституции «Права, свободы и обязанности гражданина». Серьезные изменения претерпела структура Конституции РБ. Принципиальным нововведением явилось то, что в Конституцию был инкорпорирован двусторонний договор «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственными власти Республики Башкортостан», подписанный 3 августа 1994 г. Законодатели, очевидно, стремились повысить легитимность документа, придав ему конституционный статус.

Вместе с тем, можно установить несоответствие ряда положений двух конституций. В частности, в преамбуле и первом разделе Конституции «Основы конституционного строя» содержатся положения, определяющие так называемый договорно-конституционный характер взаимоотношений между РБ и РФ. Вопреки определению Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. в статью 1 законодатели ввели формулировку о том, что «Республика Башкортостан является демократическим, правовым суверенным государством в составе Российской Федерации...».

Уже в декабре 2000 г. заместитель Генпрокурора РФ по Приволжскому федеральному округу А.Г.Звягинцев направил в Госсобрание РБ протест на отдельные нормы обновленной Конституции РБ. Всего Генпрокуратурой были опротестованы 55 статей Конституции РБ как противоречащие Конституции РФ и федеральным законам. Наиболее важными несоответствиями в протесте были названы статьи и положения Конституции РБ, определяющие суверенитет республики, вопросы собственности, гражданства и языковой ценз для претендентов на пост Президента РБ.

Несмотря на давление федеральных органов власти, руководители РБ продолжали отстаивать свои позиции как на идеологическом уровне, так и используя судебные инстанции. Однако по мере продолжения полемики риторика региональных лидеров становилась все менее категоричной и напористой.

Двадцать восьмого декабря 2001 г. Конституционный суд РБ, рассмотрев запрос Госсовета РБ, вынес свое постановление<sup>1</sup> по делу о толковании отдельных положений Конституции РБ, в котором подтвердил соответствие Конституции РБ Конституции РФ и двустороннему Договору о разграничении полномочий и предметов ведения. В связи с этим в Генпрокуратуру РФ было направлено предложение отказаться от заявления о том, что отдельные нормы Конституции РБ противоречат федеральному законодательству, являются недействующими и не подлежащими применению.

Судебное противостояние республиканского руководства и федерального центра продолжалось более года. Пожалуй, наивысшей кульминационной точкой в этом процессе стало весьма неожиданное решение Верховного суда РБ от 15 марта 2002 г. о несоответствии федеральному законодательству 20 статей Конституции РБ и признании недействительными положений еще 13 статей. В частности, суд признал неправомерным включение в преамбулу Конституции текста Договора о разграничении полномочий между Москвой и Уфой, требование обязательного знания башкирского языка для кандидатов в президенты республики, положение о гражданстве. В числе статей, оставленных без изменения, были положения о суверенитете республики, о праве пре-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда Республики Башкортостан о толковании отдельных положений Конституции Республики Башкортостан в связи с запросом Государственного Собрания Республики Башкортостан. Уфа, 28 декабря 2001 г. // Республика Башкортостан. 2001. № 11 (17 января).

зидента издавать указы о чрезвычайном положении и назначении членов республиканской избирательной комиссии, о правовом регулировании назначения руководителей территориальных учреждений Банка России.

Подобное решение Верховного суда РБ, который впервые за период суверенной истории РБ вынес вердикт не в пользу региональной власти, вызвало негодование последней. Высшие органы законодательной и исполнительной ветвей власти РБ назвали это решение грубым вмешательством судебной власти в лице Верховного суда РБ, который является судом общей юрисдикции, в компетенцию конституционного правосудия и обвинили его в игнорировании решения Конституционного суда РБ. Решение Верховного суда РБ не удовлетворило ни Генпрокуратуру РФ, ни Госсобрание РБ. Оба обратились с кассационной жалобой в Верховный суд РФ, требуя отменить принятое Верховным судом РБ решение. Четырнадцатого июня 2002 г. состоялось заседание Верховного суда РФ, на котором было вынесено решение о том, что многие положения Конституции РБ недействительны.

В ходе упомянутого процесса власть РБ осознала, что рано или поздно придется снова корректировать Конституцию РБ, тем более что для руководства РБ не было никакого резона осложнять и без того непростые отношения с федеральным центром. Особенно если учесть, что менее чем через год в РБ должны были состояться выборы президента. Ради достижения этой цели власть РБ была готова, кажется, пойти на еще большие уступки федеральному центру.

По сообщениям СМИ еще в конце апреля 2002 г., то есть до решения Верховного суда РФ, на встрече В.Путина и М.Рахимова была достигнута договоренность о сроках корректировки Конституции РБ с целью приведения ее в соответствие с федеральным законодательством. Все изменения в ее текст парламент республики должен был внести до конца 2002 г. По предложению М.Рахимова спорные вопросы, касающиеся принципиальных для руководства РБ положений Конституции (таких как признание за республикой статуса суверенного государства в составе РФ), будут проходить согласование в двусторонней согласительной комиссии. В.Путин поручил ее возглавить зам. руководителя своей администрации Д.Козаку.

Встреча В.Путина и М.Рахимова заметно разрядила обстановку и остудила страсти, накалившиеся в республике после названного выше решения Верховного суда РБ. Уже в мае 2002 г. в соответствии с договоренностью президентов РФ и РБ указом Рахимова было создано Конституционное совещание РБ. В его состав вошли более 80 человек – представители всех ветвей власти, различных общественных организаций, высокопоставленные чиновники, функционеры от науки и культуры. Конституционное совещание должно было подготовить пакет предложений для внесения изменений в Конституцию РБ. Комиссии же Д.Козака следовало изучить предложения башкирских коллег и уже осенью дать окончательное заключение.

Тридцатого мая прошло первое пленарное заседание Конституционного совещания РБ. Его вел М.Рахимов. В своем выступлении он подчеркнул, что совещание должно проанализировать все предложения, которые выскажут законодатели, праведы, ученые-обществоведы, граждане РБ, и отобрать лучшие из них для нового проекта Конституции РБ. По мнению Рахимова, ситуация с приведением Конституции РБ в соответствие с Конституцией РФ стала критической. «Если и дальше продолжать «исправлять» республиканскую Конституцию в соответствии с нарастающими как снежный ком противоречивыми претензиями федеральных ведомств, то Основной закон Башкортостана будет похож на дырявое лоскутное одеяло, а это прямая угроза стабильности и эффективности правовой системы». Рахимов упомянул в своем выступлении о

недавней встрече с Путиным, в ходе которой глава страны согласился с тем, что «война судебных решений» – не лучшее средство для формирования единого правового пространства в федеральном государстве. Намного полезнее и эффективнее совместная работа, диалог федерального центра и субъектов федерации. М.Рахимов сказал: «Президент России дал прямое указание нашим оппонентам прекратить кампанию неконструктивной критики... Сегодня речь идет уже не о «приведении в соответствие» отдельных статей Конституции Башкортостана, а о последовательной конституционной реформе». Однако, по убеждению Рахимова, базовые положения Конституции РБ должны сохраниться и получить развитие. В частности, это касается договорных отношений республики с федеральным центром. В новой редакции Конституции, по мнению Рахимова, следует расширить функции Госсобрания РБ, дать ему дополнительные полномочия, в том числе в определении стратегии политического и экономического развития РБ, контроле за исполнением бюджета. Это, в свою очередь, потребует конституционного перераспределения полномочий между различными ветвями и уровнями власти.

Завершая работу первого пленарного заседания Конституционного совещания, М.Рахимов сказал: «Мы находимся только в начале пути. Предстоит напряженная, в чем-то даже рутинная работа». Он поставил перед членами Совещания задачу в течение лета тщательно проработать все разделы Конституции РБ, проанализировать ее статьи и к началу сентября представить проект новой Конституции РБ. Члены Конституционного совещания разделились на шесть секций по каждому из разделов Конституции РБ. Координаторами секций были определены председатель Конституционного суда РБ И.Адигамов, руководитель администрации Президента РБ И.Гимаев, государственный секретарь РБ Ф.Кидрасов, зам. председателя Палаты представителей Госсобрания РБ М.Ишмуратов, председатель Законодательной палаты Госсобрания РБ Ф.Амеров, зам. премьер-министра РБ А.Гаскаров.

Еще одним свидетельством уступки региональной элиты федеральному центру стало создание рабочей группы по внесению изменений в Договор между РФ и РБ от 3 августа 1994 г. По указу М.Рахимова от 16 июня 2002 г. ее возглавил председатель Госсобрания РБ К.Толкачев. В ее состав вошли руководитель администрации Президента РБ И.Гимаев, председатель Конституционного суда РБ И.Адигамов, первый вице-премьер правительства РБ Н.Сигаков, депутат Госдумы РФ М.Бугера.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Политический процесс в РБ во многом определялся общероссийскими тенденциями. Реформа М.Горбачева, предусматривавшая либерализацию политической системы, стала толчком к развитию внутриэлитной борьбы за лидерство в регионе. Однако в условиях устойчивого положения партийной, административной и хозяйственной номенклатуры реформа не стала фактором поляризации элитных групп. Демократическая оппозиция не смогла консолидироваться и составить конкуренцию правящей группе.

Начавшаяся борьба между федеральным и союзным центрами обусловила консолидацию правящей группы и стремительно привела к монополизации региональной власти. Это нашло свое выражение в консервации институциональных механизмов, свойственных советской системе. Уже в первой половине 1991 г. правящая группа сделала попытку частично свернуть публичную политику. Режим получил весомый запас прочности. Это препятствовало консолидации оппозиции. Летом-осенью 1991 г.

режим в РБ стоял перед альтернативой. В условиях слабости оппозиции внутри РБ она могла существовать только благодаря усилиям правящей группировки реформаторов на уровне федерального центра. Однако реформаторы в Центре сделали акцент на радикальной экономической реформе, сохранив статус-кво в политической системе.

Вакуум федеральной власти в регионе, обусловленный противоборством Президента РФ с Верховным Советом РФ, только способствовал усилению правящей группировки. Этому также способствовали авторитарные тенденции, наблюдавшиеся в окружении Президента РФ. Его относительную открытость обеспечивало наличие демократических институтов в общероссийском масштабе.

Стабилизация отношений республиканской и федеральной властей, последняя из которых была вынуждена идти на уступки регионам, способствовала окончательному оформлению режима М.Рахимова. Наивысшим этапом, очертившим пределы авторитарной системы, стали выборы Президента РБ 1998 г. и выборы в Госсобрание 1999 г. Консолидация федеральной власти после преодоления правительственного кризиса 1998 г. и прихода В.Путина осенью 1999 г. стала вызовом для региональной правящей группы и способствовала оживлению политического процесса.

Перспективы политического режима в регионе зависят от характера стратегии правящей группы федерального центра. Сегодня федеральная власть настойчиво проводит линию по формированию «единого правового пространства», укрепляя исполнительную вертикаль. Уже заметны первые результаты этой политики. Несмотря на то, что представители правящей элиты оспаривают решения федеральных органов власти посредством судебных инстанций, критически оценивают отдельные аспекты федеральной политики, федеральная власть шаг за шагом отвоевывает свои позиции. Межбюджетные отношения изменились в пользу Центра, решена паспортная проблема. Все это сопровождается заверениями республиканского руководства в готовности подчиниться политическому курсу, проводимому Москвой.

Последние события, связанные с проведением конституционной реформы, также свидетельствуют о результативности политики федеральной власти и решительности ее намерений. Последовательные действия федеральной власти могут расшатать политический режим РБ. В этом случае возможно ослабление власти правящей группировки. Однако до сих пор неясно, насколько последовательной будет политика федерального центра в отношении демократических институтов (судебная реформа, местное самоуправление), о которой неоднократно говорил российский президент. Не исключено, что укрепив вертикаль власти, добившись лояльности региональной элиты, федеральный центр заморозит заявленные инициативы.

***Габдрафиков Ильдар Махмутович,***

*канд. исторических наук, старший научный сотрудник  
Центра этнологических исследований  
Уфимского научного центра РАН*

***Еникеев Айдар Галиевич,***

*канд. политических наук, старший преподаватель  
Башкирского государственного университета*