

Йорн ГРЕВИНГХОЛЬТ

**РЕСПУБЛИКА
БАШКОРТОСТАН:**

**Через государственный суверенитет к
авторитарному режиму**

Jörn Grävingholt. Regionale Autonomie und postsowjetischer Autoritarismus: Die Republik Baschkortostan. Teil I: Politischer Umbruch und Neuordnung der Institutionen; Teil II: Herrschaftspraxis und föderale Beziehungen. Köln, 1999.

*Авторизованный перевод с немецкого Р.Р.Николаевой
Научный редактор к.и.н. И.В.Кучумов
Послесловие к.и.н. И.М.Габдрафикова*

Гревингхольт Йорн. Республика Башкортостан: Через государственный суверенитет к авторитарному режиму / Авторизованный перевод с немецкого Р.Р.Николаевой. Науч. ред. И.В.Кучумов; Послесловие И.М.Габдрафикова.

В книге немецкого политолога Й.Гревингхольта, впервые изданной в 1999 г. на немецком языке в Кёльне, рассказывается о развитии Республики Башкортостан в 1990-1998 гг., о становлении одного из мощных региональных авторитарных режимов в России. В работе на примере РБ рассмотрен механизм взаимодействия федеральной власти и регионов в сфере экономики, законодательства, обеспечения прав человека.

Для политологов, этнологов, социологов и философов.

© Grävingholt J. 1999.

© Габдрафиков И.М. Послесловие. 2003.

ОТ НАУЧНОГО РЕДАКТОРА

В последние годы в Уфе было опубликовано немало переводов работ зарубежных авторов по истории Башкортостана. Можно соглашаться или не соглашаться с их выводами, но игнорировать эти сочинения в условиях современной интернационализации науки уже нельзя. Кроме того, знать, как на наши проблемы смотрят со стороны – не только интересно, но и полезно, ибо зачастую помогает увидеть то, что из окна собственного дома обычно не замечаешь. Предлагаемая читателю работа немецкого политолога Й.Гревингхольта, опубликованная в 1999 г. на немецком языке в Кельне, – это взгляд западного исследователя на проблемы постсоветского российского федерализма. Выпуск ее на русском языке продолжает складывающуюся в последние годы в Башкортостане традицию издавать сочинения зарубежных авторов по истории республики.

Немецкая историография истории Башкортостана имеет давнюю традицию. Еще в конце XVIII в. в Германии появились первые упоминания о национальном герое башкир Салавате Юлаеве. Особенно активизировалась эта работа в XX в. Достаточно назвать имена Герхарда фон Менде, Бертольда Шпулера, Доротею Петерс, Фридриха Бергдольта. Интерес научной общественности ФРГ к многонациональному Башкортостану с каждым годом растет. В последние годы несколько молодых немецких ученых опубликовали ряд интересных исследований по истории и культуре башкир. Это работы Кристиана Ноака, Михаэля Кемпера, Себастьяна Цвиковского, Каролины Вильке и др. В ряде немецких вузов сегодня преподается башкирский язык.

Й.Гревингхольт – не политик, не журналист-злопыхатель, а ученый-политолог. Впервые он заинтересовался Башкортостаном, когда оказался в составе миссии иностранных наблюдателей на выборах Президента РБ в декабре 1993 г. В 1996 г. он опять посетил Уфу, где собрал необходимый материал для своей докторской диссертации, которую защитил в Берлине в конце 2002 г. В теплые дни мая-июня 2002 г. немецкий исследователь вновь приехал в столицу Башкортостана. Здесь, у памятника Салавату Юлаеву, мы долго обсуждали с Йорном проблемы, затронутые в его работе, много спорили, а также окончательно уточнили некоторые нюансы ее перевода на русский язык.

В исследовании Й.Гревингхольта, несмотря на его небольшой объем, рассмотрен широкий круг проблем. Собственно исторические сведения органично дополняются рассмотрением существующего в республике законодательства, кратким, но достаточно глубоким анализом экономики Башкортостана. Объективность предлагаемой читателю работы подтверждается тем, что многие поднятые Й.Гревингхольтом проблемы (в частности, состав, структура и механизм функционирования Госсобрания – Курултая) признаются и в самой республике (см., например: Башкортостан на выборах: электоральное поведение населения. Уфа, 1998).

Как мне представляется, корни того, что описал Й.Гревингхольт, лежат гораздо глубже, кажется на первый взгляд. На башкирском материале эта проблема пока никем не рассматривалась, но на примере Казахстана ее довольно обстоятельно изучил известный алматинский этнолог и политолог Н.Масанов. Согласно этому исследователю, у кочевых в прошлом народов до сих пор сохраняется генеалогический принцип социального агрегирования, тесно связанный с особенностями передачи информации и собственности в кочевой среде (Масанов Н. Казахская политическая и интеллектуальная элита: клановая принадлежность и внутриэтническое соперничество // Вестник Евразии. 1996. № 1).

Сегодняшняя высшая элита республики в большинстве своем происходит из сельской местности. «Сельчане» принесли во власть многовековые, восходящие еще к кочевому обществу традиции, в частности, генеалогический принцип ее сохранения и воспроизводства. Хотя специальных исследований на эту тему не проводилось, чисто визуальные наблюдения позволяют предположить, что воспроизводство руководящей элиты Башкортостана, во всяком случае, ее собственно башкирской части, осуществляется по описанному

Н.Масановым генеалогическому принципу. Это принцип господствует, однако, не только на самом верху. Аналогичные тенденции имеются и на уровне районных администраций, в сфере отдельных отраслей хозяйства, СМИ, науке и культуре и т.д. (недавно подробный анализ политической элиты Башкортостана предпринял Р.Р.Галлямов, см.: Галлямов Р.Р. Политическая элита // Регионы России: Хроника и руководители. Саппоро, 2003. Т.8. С.248-342).

Не менее важно и то, что на сельскую ментальность, характеризующуюся патриархальностью с ее «авторитаризмом», настороженным отношением к инновациям, преклонением перед авторитетом старосты-вождя, наложились идеи «свободы», «самостоятельности». Их основу составляют характерные для традиционных обществ мотивы самоизоляции, изначального недоверия к «иному» соседу. Только учитывая все эти (и многие другие) составляющие, можно объективно понять условия возникновения и конкретное практическое воплощение явления, которому посвящена книга Й.Гревингхольта. История развития Башкортостана с начала 1990-х гг. требует не однозначно осуждающей оценки, основывающейся на сравнениях РБ с совершенно иной западноевропейской традицией, а серьезного, вдумчивого анализа, базирующегося на углубленном изучении этнической культуры народов края. В разговоре со мной Й.Гревингхольт честно признался, что отдаленное прошлое нашего региона он, к сожалению, знает недостаточно хорошо.

Нельзя не учитывать и то, что в период крупных общественных трансформаций сильная власть, иногда даже поступающаяся демократическими принципами, нередко выступает гарантом стабильности и продолжения реформ. Кто знает, какими потрясениями отозвался бы в мире хаос в миллиардном Китае, если бы в 1989 г. Дэн Сяопин поддался требованиям толпы дать обществу демократию западного типа? Думается, это не только бы прервало процесс китайских реформ, но и принесло бы неисчислимые бедствия всему человечеству. Так что оценивать форму власти в той или иной стране следует с учетом традиций и истории исследуемого региона.

Работа Й.Гревингхольта хронологически заканчивается 1998 г. С тех пор в стране и республике произошло немало важных событий. Их краткий обзор содержится в послесловии к.и.н. И.М.Габдрафикова. Приложение включает полные тексты документов, глубокий научный анализ которых составляет значительную часть данной книги.

Игорь Кучумов, кандидат исторических наук.

ВВЕДЕНИЕ

Республика Башкортостан – один из крупнейших регионов Российской Федерации. Располагая значительными природными запасами нефти и мощной нефтеперерабатывающей промышленностью, она уже который год является одним из немногих «доноров» российского бюджета. После прихода к власти в республике Муртазы Губайдулловича Рахимова в Башкортостане сложился один из самых авторитарных региональных режимов в стране, который, в отличие, скажем, от экстравагантного стиля правления калмыцкого Президента Кирсана Илюмжинова или национальных конфликтов на Северном Кавказе, обладает высокой степенью политической стабильности. В июне 1998 г. в ходе прошедших с правовыми нарушениями выборов М.Г.Рахимов был вновь избран Президентом Башкортостана. Хотя вскоре Верховный Суд Российской Федерации признал незаконным отстранение двух других кандидатов от избирательной кампании, это не привело, однако, к пересмотру результатов выборов или отставке М.Г.Рахимова. При М.Г.Рахимове республика перестала считаться с мнением Москвы. В эти же годы Президент Башкортостана стал одним из влиятельнейших российских политиков и тем самым еще больше упрочил свою власть¹.

В настоящей работе рассматривается становление авторитарного политического режима в Башкортостане, возникшего после провозглашения республикой своего суверенитета. В первой части исследования рассмотрено развитие Башкортостана в контексте внутривнутриполитического курса России. Политические изменения, происшедшие в этой российской республике в 1990-1993 гг., были закреплены в новой Конституции РБ (принята 24 декабря 1993 г.) и в ряде других правовых актов, узаконивших правящий в Уфе режим. Однако истинную роль законодательной базы в этом процессе можно понять, лишь изучив неформальные институты, которые и составляют реальный фундамент власти М.Г.Рахимова. Кроме того, в основе его режима лежит провозглашенный Башкортостаном суверенитет, давший новой республиканской элите во главе с Президентом столь необходимую ей политическую свободу. Эти вопросы рассматриваются во второй части работы.

Работа опирается на публикации в российской прессе, исследования российских социологов, а также интервью, взятые автором в Уфе.

*Й.Гревингхольт,
30 апреля 1999 г.*

¹ По результатам опросов «Независимой газеты», М.Г.Рахимов с 1995 г. неизменно входит в число 100 самых влиятельных политиков России. В 1998 г. он несколько месяцев находился в первой десятке региональных политиков, но в декабре 1998 г. его рейтинг несколько снизился, а в январе 1999 г. опустился до 14 места (см.: Независимая газета. 1998. 14 мая; 4 июня; 4 июля; 15 августа; 9 сентября; 2, 28 октября; 10 декабря; 1999. 19 января; 4 февраля; 11 марта).

Часть первая

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИЗМЕНЕНИЯ В БАШКОРТОСТАНЕ И РЕФОРМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ

1. ТЕРРИТОРИЯ, НАСЕЛЕНИЕ И СТРУКТУРА ЭКОНОМИКИ БАШКОРТОСТАНА

Республика Башкортостан (площадь 143600 кв. км) граничит на западе с Республикой Татарстан и Удмуртской Республикой, на севере – с Пермской и Свердловской, на востоке – с Челябинской, а на юге и юго-западе – с Оренбургской областями. У Башкортостана нет выхода к границам Российской Федерации, однако на самом юге лишь узкая полоса территории Оренбургской области отделяет РБ от Казахстана.

По численности населения (4055 млн. чел.²) Башкортостан занимает первое место среди российских республик и 7 место среди субъектов федерации. Благодаря этому он играет особую роль в стране. По данным Всесоюзной переписи 1989 г., башкиры – коренное население Башкортостана – составляли 22 % его населения, занимая третье место в республике после русских (39 %) и татар (28 %). Русские абсолютно преобладают в столице Башкортостана – Уфе (всего в ней проживают 1,1 млн. чел.³), а татары и башкиры доминируют в сельской местности. Правда, доля башкир среди городского населения с 1970-х гг. непрерывно увеличивается (с 10 % в 1970 г. до 14,5 % в 1989 г.)⁴.

Республика Башкортостан является преемником Башкирской Автономной Советской Социалистической Республики⁵, которая была одной из 16 автономий РСФСР. Республиканский статус формально давал БАССР преимущество перед краями и областями в отстаивании интересов малочисленной коренной нации. В национальных административно-территориальных единицах РСФСР (автономные республики, а также 15 автономных областей и округов) языки титульных этносов обладали официальным статусом, что коммунистическая власть выдавала за реализацию на практике этнокультурного самоопределения нерусских народов, а у республик, кроме того, имелись еще и свои собственные «конституции». Однако в действительности никакого федерализма не

² Данные 1993 г.: Экономическое положение регионов Российской Федерации. М., 1994. С.6.

³ На 1 января 1994 г.: Российский статистический ежегодник, 1994. М., 1994. С.23.

⁴ Кульчик Ю. Этнополитические процессы в Башкортостане (Информационно-аналитический обзор). М., 1992. С.11.

⁵ После переименования в начале 1992 г. Башкирской ССР (до 1990 г. – АССР) в Республику Башкортостан, слово «Башкортостан» в официальных документах пришло на смену ранее употреблявшемуся и соответствующему нормам русского языка термину «Башкирия». В русском языке «Башкортостан» в узком смысле обозначает историю республики с 1992 г., а в понятие «Башкирия» вкладывается историко-географическое содержание.

было и в помине – его полностью выхолостила советская бюрократическая система.

С XVI в. башкиры входят в состав России. Тюрки-мусульмане, они до революции обычно рассматривались как часть родственных им татар. Башкирские восстания XVII-XVIII вв. свидетельствовали о том, что башкиры оставались свободолюбивым народом и выступали против централизаторской политики русских царей. Массовое переселение русских в Башкирию разрушило традиционный хозяйственный уклад башкир. Начавшийся в XIX в. в России промышленный переворот вызвал новую волну переселений в Поволжье и на Урал, в результате чего башкиры стали меньшинством у себя дома. В начале XX в., под влиянием татарского национального движения, у башкир началось формирование собственной национальной идентичности.

В марте 1919 г. башкиры стали первым народом, получившим собственную автономную республику в составе РСФСР. Так большевики отблагодарили башкир за участие на их стороне в Гражданской войне. В 1917-1919 гг. башкиры почти не подчинялись столице России. В состав Башкирской республики вошли земли, заселенные татарами, что с тех пор создает для Уфы напряженность в отношениях с соседним Татарстаном.

В результате бурного расцвета нефтяной и тяжелой промышленности в 1930-е гг. в Башкирию прибыло множество людей с разных концов страны, в результате чего доля коренной нации снизилась до четверти населения республики. Часть башкирской элиты была уничтожена в период сталинских репрессий, будучи обвиненной в подготовке контрреволюционного националистического заговора. В последующие годы не только политическая, но и культурная автономия башкир превратилась в чистую формальность. В городах, особенно в Уфе (основана в XVI в. как русская крепость; башкиры всегда составляли в ней меньшинство), роль башкирского языка была минимальной, а на селе он подвергался ассимиляции родственным татарским языком.

Степень индустриализации Башкортостана в начале 1990-х гг., если судить об этом по числу лиц, занятых в промышленности – 29,8 % всего населения, соответствовала средним показателям по Российской Федерации (30,1 %). Добыча и переработка нефти, химия и нефтехимия, а также преимущественно оборонное машиностроение, были важнейшими отраслями народного хозяйства БАССР. Что касается высокопродуктивного сельского хозяйства республики, в котором трудилось 17,6 % ее населения (в России – 12,5 %), то по сравнению с другими российскими регионами оно не играло слишком большой роли в экономике, но оказывало влияние на менталитет местного населения⁶.

Некоторые данные об экономическом положении Республики Башкортостан в 1993 г.⁷

⁶ Для сравнения: доля занятых в сельском и лесном хозяйстве ФРГ (западные федеральные земли) в 1991 г. составляла 3,2 % по сравнению с 13,7 % в 1960 г.

⁷ Источник: Экономическое положение регионов Российской Федерации. М., 1994. С.5-16; Собственные подсчеты автора.

	Промышленная продукция на душу населения		Инвестиции на душу населения	
	В руб.	% ⁸	В руб.	%
Российская Федерация	813200	100	182800	100
Башкортостан	1098800	135, 1	229400	125, 5

	Объем внешней торговли		Доля некоторых отраслей экономики в % всех занятых	
	В млрд. руб.	%	Промышленность*	Сельское хозяйство*
Российская Федерация	25986	100	30,1	12,5
Башкортостан	640, 4	2,5	29,8	17,6

* Данные за 1992 г.

2. ПОЛИТИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ БАШКОРТОСТАНА В 1990-1993 гг.

Ситуация в СССР

Со второй половины 1980-х гг. Коммунистическая партия Советского Союза начала постепенно терять власть. Провозглашенная Генеральным секретарем ЦК КПСС Михаилом Горбачевым «перестройка» способствовала либерализации экономики, но «гласность» и «демократизация» вскоре поставили под вопрос идеологическую и политическую монополию Коммунистической партии. После Всесоюзной партийной конференции (лето 1988 г.) по инициативе М.С.Горбачева были реформированы государственные органы, а весной 1989 г. прошли выборы народных депутатов СССР. На следующий год в стране были избраны новые органы власти всех уровней. В марте 1990 г. ставший Президентом страны М.С.Горбачев добился отмены конституционных привилегий для КПСС (Статья 6 Конституции СССР) и попытался передать реальную власть государственным органам. Однако как Генеральный секретарь ЦК партии он, несмотря на отдельные проявления в ней зачатков плюрализма, стремился сохранить власть коммунистов. Августовские события 1991 г. привели к ликвидации КПСС и переходу власти от Москвы в столицы 15 союзных республик. В конце 1991 г. Советский Союз распался.

В большинстве регионов России переход власти от КПСС к государственным органам проходил медленнее, чем в Москве и только после краха путча резко ускорился. В Башкирии же это произошло за полтора года до августа 1991 г., когда после избрания нового Верховного Совета автономной республики коммунистическая парторганизация фактически осталась не у дел.

⁸ Здесь и далее в этой таблице: Российская Федерация = 100 %.

Политическое поражение Башкирского обкома КПСС

4 марта 1990 г. в 16 автономных республиках РСФСР были избраны новые составы Верховных Советов⁹. В Башкирской АССР это совпало с кризисом в местном партийном руководстве. В начале февраля 1990 г., после того, как охваченный демократическими настроениями Уфимский горком КПСС выразил недоверие Башкирскому обкому партии, в отставку ушел партийный лидер республики Равмер Хабибуллин. Накануне выборов в органы государственной власти Уфимский горком КПСС не хотел компрометировать себя связью с Р.Х.Хабибуллиным, аппаратчиком старой закваски.

Не менее важным было и то, что обкому перестали доверять большинство директоров крупнейших промышленных предприятий республики, особенно нефтяной отрасли. Очень влиятельные, они уже несколько лет требовали, чтобы обком посодействовал освобождению их от всевластия московских министерств¹⁰. Однако партийное руководство Башкирии боялось конфликтовать с Москвой и Центральным Комитетом партии. Курс башкирских партократов противоречил интересам большинства директорского корпуса республики.

Коммунисты Башкирии пошли на выборы с временным руководством, а когда в конце апреля 1990 г. они, наконец, избрали нового первого секретаря обкома, было уже поздно: власть в республике захватил новоизбранный Верховный Совет, который повел себя более независимо по отношению Москвы. Несмотря на то, что свыше 4/5 его депутатов были коммунистами¹¹, они были избраны народом, и поэтому перестали слушать своих партийных вождей. В отличие от соседнего Татарстана, где первый секретарь обкома Минтимер Шаймиев благодаря своей борьбе за республиканский суверенитет сумел в 1991 г. стать Президентом республики, лояльность партийных руководителей Башкирии Москве уже весной 1990 г. привела их к краху.

В то время темпы и вектор реформ на местах определялись в значительной мере потребностями региональных элит, получивших, наконец, шанс освободиться от диктата Москвы. Лишь позже выяснилось, что они использовали

⁹ В отличие от областей и краев, парламенты автономных и союзных республик (а также главный законодательный орган страны) назывались Верховными Советами, что подчеркивало наличие у них собственной «государственности».

¹⁰ Одной из главных причин стремления к большей независимости являлось то, что 97 % предприятий башкирской промышленности в силу их «стратегического» (оборона и нефть) значения для советской экономики напрямую подчинялись союзным и российским министерствам. Когда на основе закона о кооперации (1988 г.) ловкие директора заводов и их люди во властных структурах Советского Союза начали постепенно приватизировать «народную собственность», у хозяйственной элиты Башкортостана этой возможности не было.

¹¹ Выборы 1989 и 1990 г. привели к парадоксальному результату: численность коммунистов в Советах выросла еще больше. Это произошло вследствие того, что была отменена обычная до этого практика выдвижения кандидатов в депутаты от общественных организаций (профсоюзов, советов ветеранов и др.) и многие партийные работники, почувствовав, что КПСС теряет власть, пошли на выборы как независимые кандидаты.

демократические и рыночные лозунги в лучшем случае лишь для сокрытия своих далеко идущих планов. Демократия использовалась местными элитами в качестве инструмента борьбы с Москвой за получение своими регионам большей независимости. Элиту Башкирии интересовали не нужды местного населения, а хозяйственные ресурсы республики.

Муртаза Рахимов – новый глава республики

Главным событием начавшегося реформирования властных структур Башкирии стало избрание на пост председателя ее Верховного Совета М.Г.Рахимова, который, таким образом, возглавил республику. М.Г.Рахимов (р.1934), проработав всю жизнь в нефтяной отрасли, в 1986 г. занял кресло директора Уфимского нефтеперерабатывающего завода, тем самым войдя в хозяйственную элиту Башкирии¹².

Когда в марте 1990 г. встал вопрос о председателе вновь избранного Верховного Совета, М.Г.Рахимов оказался идеальным кандидатом на эту должность. Будучи директором завода он, разумеется, являлся членом КПСС, и поэтому был и для промышленной элиты Башкирии, и для коммунистов «своим» человеком. Не будучи, однако, партаппаратчиком, М.Г.Рахимов не входил в партноменклатуру и не был ставленником Москвы. Большинство депутатов видели в нем чистого хозяйственника, полагая, что он, однако, разрушит прежнюю систему партийной власти и будет проводить более независимый курс по отношению к Москве. Наконец, М.Г.Рахимов был башкиром и, по сложившейся в БАССР традиции равного представительства в ее высшем руководстве основных национальностей Башкирии, имел все шансы возглавить республиканский парламент, поскольку Председателем Совета министров был татарин Марат Миргазямов, а первым секретарем обкома КПСС – русский Игорь Горбунов. Следовательно, главой парламента республики должен был стать башкир.

Принадлежность М.Г.Рахимова к башкирам играла ему на руку еще по одной причине. В декабре 1989 г. башкирская интеллигенция создала свою организацию – Башкирский народный центр «Урал», потребовавшую придать Башкирской АССР статус «суверенной» республики и предоставить башкирам, долгое время оттесненным русскими и татарами на второй план, особые социальные и культурные привилегии. БНЦ «Урал» на некоторое время сумел увлечь часть башкирского населения этими лозунгами. Этнические интересы «Урала» совпали тогда с экономическими, экологическими и «регионально-патриотическими» устремлениями других сил в Башкирии. Но претензии БНЦ «Урал» на особые привилегии для коренной национальности вскоре спровоцировали конфликт с местными татарами и русскими, которые вынуждены были создать свои политические организации. Противостоя Москве, М.Г.Рахимов негласно использовал лозунги «Урала», но публично их не поддерживал, по-

¹² Кто есть кто в Республике Башкортостан (По состоянию на 1 августа 1995 г.). Уфа, 1995. Вып. 1. С.5.

скольку это могло вызвать негативную реакцию у небашкирского населения республики.

Провозглашение политического суверенитета

Итак, М.Г.Рахимов возглавил Президиум Верховного Совета БАССР. В советское время этот орган не только влиял на принятие решений парламентом, но и обладал некоторыми исполнительными функциями, включая руководство Советом министров республики. Тогдашний глава правительства М.П.Миргазямов вздумал вести собственную игру. По ряду вопросов, особенно о заключении договоров с Москвой, он не был согласен с М.Г.Рахимовым. Занимая пост главы правительства Башкирии с 1986 г., М.П.Миргазямов имел большой опыт сотрудничества с высшими органами СССР, и не был сторонником радикальных мер в вопросе о передаче экономических и политических полномочий из центра в регионы. М.Г.Рахимов, напротив, считал, что идея «суверенитета» должна прийти на смену ушедшей в небытие коммунистической идеологии¹³.

Результатом аварий, происшедших в 1990 г. на уфимском предприятии «Химпром», виновником которых считались московские ведомства, стало то, что общественность республики вновь потребовала предоставления Башкирии широких экономических прав¹⁴. Начавшаяся летом 1990 г. борьба российского руководства во главе с Борисом Ельциным с союзными органами власти позволила элите Башкирии без лишнего шума усилить контроль над экономикой республики. После принятия 12 июня 1990 г. Съездом народных депутатов России Декларации о государственном суверенитете РСФСР, аналогичные акты были изданы и в ее автономных республиках. По Российской Федерации прокатился «парад суверенитетов». Вслед за Карелией, Татарстаном и Саха-Якутией Верховный Совет Башкирии по инициативе М.Г.Рахимова 11 октября принял свою Декларацию о государственном суверенитете. БАССР торжественно провозгласила себя «Башкирской Советской Социалистической Республикой (Башкирской ССР) – Башкортостаном» и заявила об одновременном вхождении как в СССР, так и в «обновленную» Российскую Федерацию. В первой статье этого документа, состоявшего из 10 пунктов, было записано: «Земля, недра, природные богатства, другие ресурсы на территории Башкирской Советской Социалистической Республики, а также весь экономический и научно-

¹³ О М.Г.Рахимове-политике см.: Рабинович И., Фуфаев С. Хозяин (Штрихи к политическому портрету Муртазы Рахимова) // Pro et contra. 1997. N 2.

¹⁴ Итоги расследования, завершеного КГБ в начале 1991 г., гласили, что если не запретить складирование химических отходов и не закрыть производство ядовитых веществ, то республике угрожает экологическая катастрофа. Пять районов БССР предлагалось немедленно объявить зоной экологического бедствия.

технический потенциал являются исключительной собственностью ее многонационального народа»¹⁵.

Декларация служила интересам как националистических сил, так и местной хозяйственной элиты; в то же время она способствовала тому, чтобы пост Председателя Верховного Совета стал, наконец, высшей политической должностью республики. Поскольку Башкирия провозгласила собственную «государственность», то ее глава должен был быть сильной политической фигурой. Реализацию провозглашенных в Декларации о государственном суверенитете Башкирии целей М.Г.Рахимов сделал теперь делом всей своей жизни. Отныне суверенитет республики стал для него высшей сакральной ценностью.

Выборы российского Президента 12 июня 1991 г. продемонстрировали, что население республики и ее власти по-разному относились к Москве. На референдуме в марте большинство (54,4 %) граждан республики вопреки рекомендациям Верховного Совета БССР высказалось за введение поста Президента России. На июньских выборах пользовавшийся большой популярностью кандидат на этот пост Б.Н.Ельцин получил в Башкортостане также большинство голосов (45,9 %), хотя это было меньше, чем в среднем по России (57,3 %). Руководство Башкирии, только-только начавшее брать под свой контроль экономику республики и ввязываться в долгие споры об этом с Москвой, не желало усиления российской исполнительной власти. Поэтому оно с опасением наблюдало за победным шествием Б.Н.Ельцина.

Городское население Башкирии, особенно уфимцы, напротив, видело в Б.Н.Ельцине последовательного реформатора. В этом особую роль здесь сыграли события августа 1991 г. В то время как в Москве российское руководство во главе с Б.Н.Ельциным активно выступило против путчистов, башкирские власти – Президиум Верховного Совета и Совет Министров – заняли выжидательную позицию. Официальная пресса республики печатала указы Государственного комитета по чрезвычайному положению в СССР, М.Г.Рахимов через газеты призывал население к спокойствию и заверял, что курс демократизации и экономических реформ будет продолжен, а чрезвычайное положение в Башкирии вводиться не будет. Однако глава Башкортостана не проявлял особых симпатий к действиям сторонников Б.Н.Ельцина. Башкирские власти стали препятствовать выходу демократически настроенной местной комсомольской газеты «Ленинец». После того как путч провалился, на башкирское руководство со всех сторон обрушился поток критики. В своем заявлении Уфимский городской совет полностью одобрил действия властей России, одновременно выразив недоверие Президиуму Верховного совета Башкирии, его председателю М.Г.Рахимову и Совету Министров республики. Башкирские руководители оправдывались тем, что соблюдали Конституции СССР, РСФСР и Башкортостана и не объявили в БССР чрезвычайного положения, как того требовали путчисты. Права граждан республики в дни путча не нарушались, а органы государствен-

¹⁵ Декларация о государственном суверенитете Башкирской Советской Социалистической Республики // Башкортостан: Выбор пути. Интервью, выступления, стенограммы, документы. Уфа, 1995. С.108-110.

ной власти Башкирии в своих действиях руководствовались нормами закона, стремясь сохранить стабильность и суверенитет¹⁶.

Большую озабоченность у башкирского руководства вызвали попытки российских властей вновь наложить лапу на регионы. Хотя Москва не стала применять к республиканским органам исполнительной власти никаких наказаний, как к остальным субъектам федерации, где были сняты местные лидеры, но 11 октября, как раз в годовщину принятия Декларации о государственном суверенитете Башкирии, Верховный Совет РСФСР ввел в состав «единой системы исполнительной власти в РСФСР» глав российских республик¹⁷. Это восстанавливало прежнюю административную вертикаль. Тогда же поползли слухи, что Президент Б.Н.Ельцин планирует послать в республики своих представителей. Башкирскому руководству стало ясно, что надо переходить к решительным действиям и вскоре парламент Башкирии признал целесообразным ввести в республике должность Президента, чтобы тем самым усилить легитимность суверенитета республики и полномочия ее руководителей¹⁸. К концу октября Верховный Совет принял все необходимые законы и назначил президентские выборы на декабрь. Были также подготовлены необходимые изменения в еще действовавшую советскую Конституцию.

Положение М.Г.Рахимова накануне выборов было непростым. Наряду с главой банка «Восток» известным в республике банкиром Рафисом Кадыровым, обладавшим финансовыми средствами для проведения широкомасштабной предвыборной кампании, президентское кресло мог вполне занять Премьер-министр М.П.Миргазямов. М.Г.Рахимов, напротив, еще не был достаточно известен населению и не мог рассчитывать на абсолютную победу¹⁹. М.П.Миргазямов пытался препятствовать попыткам М.Г.Рахимова подчинить себе глав районных администраций, а без их поддержки у председателя парламента не было никаких шансов осуществить свои планы. Поняв, что ему грозит поражение, М.Г.Рахимов нанес упреждающий удар. Ссылаясь на то, что в трудное для страны время проведение президентских выборов в республике приведет к параличу деятельности ее властных органов и дестабилизирует положение в Башкортостане, он призвал Верховный Совет отменить выборы. Парламент ввел мораторий на проведение любых выборов в республике и приостановил внесение изменений в Конституцию. М.Г.Рахимов воспользовался тем, что Москва не хотела тогда конфронтации с российскими республиками, поскольку искала у них поддержки в осуществлении начавшихся в 1992 г. эко-

¹⁶ Постановление Верховного Совета Башкирской ССР от 23 августа 1991 г. «О положении в республике и выполнении постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 23 августа 1991 года “О деятельности Советов народных депутатов РСФСР во время государственного переворота”» (Законы Республики Башкортостан. Уфа, 1992. Вып. II. С.169).

¹⁷ Постановление Верховного Совета РСФСР N 1741-1 от 11 октября 1991 г. «О главах исполнительной власти республик в составе РСФСР» // Российская газета. 1991. 19 октября.

¹⁸ Закон Башкирской ССР от 15 октября 1991 г. «Об учреждении поста Президента Башкирской ССР».

¹⁹ Рабинович И., Фуфаев С. Указ. соч.

номических реформ. Государственный суверенный Башкортостан выдержал свое первое испытание на прочность.

Завершение борьбы за власть

В 1992 г. резко обострилась борьба за власть между Премьер-министром М.П.Миргазьямовым и главой Верховного Совета М.Г.Рахимовым. Успех на переговорах с Москвой по вопросу о заключении Федеративного договора укрепил политические позиции М.Г.Рахимова: Башкортостан оказался единственным субъектом федерации, который выторговал себе особое приложение к этому документу.

Подписание Федеративного договора в конце марта 1992 г. и одновременное официальное признание Кремлем особого статуса Башкортостана стали триумфом М.Г.Рахимова-политика, что позволило ему окончательно расправиться с М.П.Миргазьямовым. У них было разное понимание того, кто должен назначать глав городских и районных администраций: правительство или Президиум Верховного Совета. Оба этих органа целый год издавали взаимоисключающие законы и постановления, дезориентируя чиновников²⁰. Характерная тогда для многих регионов России ситуация в Башкортостане завершилась в ноябре 1992 г. М.Г.Рахимов сумел перетянуть на свою сторону наиболее влиятельных членов правительства и спровоцировал их на прямой демарш. Несколько министров подали в отставку, мотивировав этот шаг «невозможностью работать с М.П.Миргазьямовым». Большинство депутатов Верховного Совета также не поддержало премьера. М.Г.Рахимов, манипулируя положениями республиканской Конституции, заставил главу правительства уйти в отставку. Новым Премьер-министром республики по предложению М.Г.Рахимова был назначен бывший генеральный директор компании «Башкирэнерго» Анатолий Копсов. Он считался человеком самостоятельным, пользовался авторитетом в республике, и к тому же впервые после падения власти КПСС в Башкирии это был русский в местном руководстве. А.Я.Копсов был нужен М.Г.Рахимову для того, чтобы успокоить ту часть Верховного Совета, которая с тревогой следила за укреплением власти главы парламента²¹.

После окончательного упрочения М.Г.Рахимова на властном Олимпе республики процесс разработки новой Конституции Башкортостана, начавшийся еще в 1990 г., но не приведший тогда к достижению консенсуса, ускорился.

²⁰ Накал борьбы дошел до крайности: аппарат правительства и Верховный Совет размещались в разных крыльях одного дома, но чтобы пройти по внутреннему переходу из одной части здания в другую, сотрудники должны были получать разрешение у первых лиц (Рабинович И., Фуфаев С. Указ. соч.).

²¹ В то время, как большинство Верховного Совета одобрило кандидатуру А.Я.Копсова, некоторые из «взбунтовавшихся» против М.П.Миргазьямова министров при своем назначении на должности не набрали подавляющего числа голосов депутатов. Считается (Рабинович И., Фуфаев С. Указ. соч.), что накануне президентских выборов М.Г.Рахимову была необходима рядом сильная личность, такая как А.Я.Копсов, и поэтому он выдвинул его.

Ранее этому мешал ряд обстоятельств. Во-первых, постоянной комиссии Верховного Совета приходилось на ходу овладевать юридическими знаниями для того, чтобы проект Конституции мог соответствовать демократическим нормам²². Во-вторых, борьба за власть в руководстве Башкортостана препятствовала разграничению в Основном Законе компетенции парламента и правительства. В-третьих, в таком важном вопросе, как статус трех важнейших языков Башкирии – русского, башкирского и татарского – в руководстве республики не было единства (как не было его и среди простых граждан). И, наконец, не была решена проблема взаимодействия республиканской Конституции и федерального законодательства, поскольку новая Конституция России все еще отсутствовала. М.Г.Рахимов, будучи председателем Конституционной комиссии Верховного Совета, в июне 1992 г. протолкнул через парламент первый проект Основного Закона, который был критически воспринят республиканской общественностью²³. После отставки М.П.Миргазиева башкирское руководство решило поставить новую систему власти на твердую конституционную основу. Конечно, теперь М.Г.Рахимов стал полновластным хозяином республики²⁴, но его полномочия все-таки еще не были институционально гарантированы. Кроме того, разрабатывавшиеся в Москве проекты новой Конституции России находили в Уфе и в других республиках мало понимания, подталкивая местных лидеров к скорейшему принятию собственных Основных Законов. Их уже имели другие республики, и Башкортостан не желал плестись здесь в хвосте.

Избрание М.Г.Рахимова Президентом Башкортостана

²² Доктор юридических наук, профессор Фанис Раянов, работавший советником Конституционной комиссии Верховного Совета Башкортостана, заметил, что у многих ее членов отсутствовал юридический подход к данной проблеме (моя беседа с профессором Ф.Раяновым в Уфе 28 марта 1996 г.).

²³ Уфимский экономист Хамид Гизатуллин (ныне член-корреспондент Российской Академии наук) упрекнул М.Г.Рахимова в том, что тот, опираясь на послушный себе парламент и Президиум Верховного Совета, состоявший из прежней обкомовской партноменклатуры, стремился установить в Башкортостане свою диктатуру и вывести республику из состава России. Кроме законодательной власти, по словам Гизатуллина, Президиум Верховного Совета контролировал республиканское правосудие (не подчиняясь при этом федеральной судебной системе), а также исполнительную власть и местные СМИ (Российские вести. 1992. 11 ноября. С.2).

²⁴ Анализ положения в республике, проведенный в августе 1993 г. оппозиционно настроенными М.Г.Рахимову реформаторами, говорил о том, что в Башкортостане не было никакого разделения властей в общепринятом смысле этого понятия. Поскольку депутаты Верховного Совета не представляли никаких реальных политических сил, курс парламента определялся только его Президиумом во главе с М.Г.Рахимовым и его окружением. Именно они представляли собой единственную и одновременно «правлящую» партию в высшем законодательном органе республики. Предоставив Президиуму право назначать руководителей исполнительной власти, местных административных органов, а также юстиции, М.Г.Рахимов окончательно сосредоточил всю власть в своих руках.

В то время, когда в Уфе обсуждалась Конституция Башкортостана, Президент Б.Н.Ельцин разогнал парламент страны и ликвидировал Советы – последние остатки советской государственной системы. Те региональные лидеры, которые опирались главным образом на местные Советы, могли теперь лишиться своей власти. Правда, указ Б.Н.Ельцина от 9 октября 1993 г. о роспуске городских и районных Советов не касался республик, которым лишь «рекомендовалось» реформировать свои высшие органы. Но вскоре поползли слухи, что Б.Н.Ельцин, дабы помешать реставрации советской власти, направит своих полномочных представителей туда, где все еще правят не Президенты, а Президиумы Верховных Советов, и поэтому в его «рекомендациях» лидеры регионов почувствовали скрытую угрозу²⁵.

М.Г.Рахимов сразу же активизировал свою деятельность. Теперь только избрание Президента республики могло защитить Башкортостан от посягательств Москвы. Проекты двухлетней давности о введении поста Президента Башкирии были вновь реанимированы. Объявленный в 1991 г. мораторий на выборы органов государственной власти республики отменили, принятые ранее законы о Президенте и порядке его выборов с незначительными поправками теперь вступили в силу, а в действующую Конституцию внесли соответствующие изменения. После того, как Президент Б.Н.Ельцин назначил на 12 декабря референдум о новой Конституции Российской Федерации, принятие нового Основного Закона республики было не за горами.

Развернув широкомасштабную пропагандистскую кампанию, руководство Башкортостана убеждало население республики в необходимости ввести пост Президента РБ. В местных СМИ того времени проводилась мысль о том, что только так можно будет сохранить суверенитет республики, что ввиду непредсказуемого поведения Президента РФ народ РБ якобы должен иметь собственного Президента, который, если потребуется, сможет защитить республику от внешнего давления.

Выборы Президента РБ были назначены на 12 декабря 1993 г., в один день с выборами в Государственную Думу и референдумом по Конституции РФ. Одновременно Верховный Совет республики ускорил работу над новой Конституцией. Ее планировалось принять уже после выборов, причем не так, как Конституцию РФ: не на всеобщем референдуме, а на Верховном Совете.

Сценарий перехода от советской республики к президентской, который в начале ноября 1993 г. одобрил башкирский парламент, отражал амбиции властной элиты РБ во главе с М.Г.Рахимовым и одновременно учитывал интересы депутатов. Риск при этом был минимальный: все старались обеспечить М.Г.Рахимову победу на выборах 12 декабря. (Так как М.Г.Рахимов вместе с Премьер-министром А.Я.Копсовым выдвигался в Совет Федерации, его предвыборная кампания финансировалась и российским бюджетом). В случае побе-

²⁵ Сегодня. 1993. 14 октября. Прецедент этому был уже создан Б.Н.Ельциным: в Республике Мордовия Верховный Совет, поссорившись с Президентом этой республики, упразднил саму эту должность. В ответ на это Б.Н.Ельцин направил в Мордовию своего представителя (Независимая газета. 1993. 13 октября).

ды на выборах, но еще до официального вступления в должность, М.Г.Рахимов в качестве Председателя Верховного Совета мог добиться принятия удобной ему Конституции, а затем спокойно занять кресло Президента. Верховному Совету предоставили возможность работать до конца срока своих полномочий. М.Г.Рахимов постоянно заявлял, что он якобы баллотируется на пост Президента исключительно ради блага республики и чуть ли не против своей воли. Таким образом, М.Г.Рахимов сумел убедить избирателей и депутатов Верховного Совета в том, что другого пути у Башкортостана попросту нет.

Альтернативой М.Г.Рахимову на выборах был лишь банкир Р.Кадыров. Имея опыт участия в незавершенной кампании 1991 г., он, конечно, мог быстро, буквально за 5 недель, собрать необходимое количество подписей в свою поддержку и провести предвыборную агитацию. Но противостоять контролируемому М.Г.Рахимовым единому фронту СМИ и властных структур республики Р.Кадыров не мог. Кроме того, с лета 1993 г. в печать стали просачиваться слухи, будто бы банк «Восток» существует благодаря средствам бывшей КПСС. Отставной Премьер М.П.Миргазьямов, зная, что у него нет никаких шансов на победу, не стал выдвигать свою кандидатуру²⁶.

В результате 12 декабря М.Г.Рахимов получил 64 % голосов избирателей – в 2 раза больше, чем Р.Кадыров. Глава банка «Восток», в принципе, достиг неплохих в тех условиях показателей. В Совет Федерации граждане Башкирии избрали М.Г.Рахимова и А.Я.Копсова. На выборах в Государственную Думу РФ аграрная партия и КПРФ добились большого успеха, а демократические блоки показали значительно худшие результаты, чем в среднем по России. В референдуме по проекту российской Конституции 58,0 % избирателей сказали ему «нет» и 42,0 % – одобрили, и хотя в целом проект прошел, башкирское руководство могло смело утверждать, что «Башкортостан не принял российскую Конституцию»²⁷.

Итоги выборов 12 декабря позволили башкирскому руководству продолжить изменение Конституции республики. 24 декабря Верховный Совет на своем последнем заседании подавляющим большинством голосов принял новую Конституцию Башкортостана. Формально над ней 3,5 года работала Конституционная комиссия, но на самом деле Основной Закон РБ был разработан в недрах рахимовского аппарата, «кабинетным способом»²⁸. На следующий день, 25 декабря 1993 г., М.Г.Рахимов торжественно вступил в должность Президента Республики Башкортостан.

3. ПРАВОВОЕ ОФОРМЛЕНИЕ РЕФОРМЫ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ

²⁶ Вечерняя Уфа. 1993. 4 декабря. В начале 1993 г. М.П.Миргазьямов победил на дополнительных выборах в одном из избирательных округов, но его победу власти не признали.

²⁷ Результаты выборов приводятся по источникам из Интернета и на основе моих собственных расчетов.

²⁸ Моя беседа с Ф.Раяновым в Уфе 28 марта 1996 г.

Конституция, принятая 24 декабря 1993 г., стала основой для реформирования всей системы политической власти в Башкортостане. Однако по двум важным вопросам – структуре и функциям нового парламента и организации местного самоуправления – принять окончательных решений сразу не удалось. Это было сделано в течение последующих двух лет.

Декабрьская Конституция 1993 г.

Новая Конституция Башкортостана установила в республике президентскую форму власти, во многом напомиравшую ту, что возникла в России после принятия Конституции РФ²⁹. Основной закон Башкортостана, как и его российский собрат, признавал права человека и гражданина, запрещал всякую дискриминацию людей, провозглашал основные социальные права и т.д. Особо подчеркивая роль прав человека, Конституция Башкортостана отражала общие настроения того времени, выражавшиеся в отрицании правового наследия социализма. Конституция не определяла государственный язык республики, поскольку этот вопрос еще предстояло решить. Особенно много вопросов вызывали статьи Основного Закона, касавшиеся, в первую очередь, структуры и компетенций органов государственной власти и определения отношений республики с Российской Федерацией.

На первый взгляд, структура башкирских органов государственной власти и управления напоминала российскую: Президент являлся главой исполнительной власти (но избирался он, в отличие от России, сроком на 5 лет), ему подчинялось правительство (Кабинет Министров) во главе с Премьер-министром. Но если российская Конституция ограничивала полномочия Президента двумя сроками, то башкирская запрещала занимать эту должность свыше двух сроков *подряд*, не устанавливая при этом их предел. Законодательная власть принадлежала двухпалатному парламента (Государственное Собрание – Курултай), избираемому на четыре года. Указы Президента не должны были противоречить республиканскому законодательству, на законы, принимаемые Госсобранием, Президент мог наложить свое вето. Госсобрание могло преодолеть президентское вето 2/3 голосов обеих Палат и имело, кроме того, право инициировать процедуру импичмента главы РБ, если Конституционный Суд республики усмотрит на то существенные основания. Для назначения и отставки Премьер-министра Президенту требовалось согласие парламента. Члены правительства назначались Президентом по предложению Премьера без уведомления парламента. Назначениями и отставками глав городских и районных администраций ведал только Президент. Кроме того, он имел право вносить на рассмотрение парламента кандидатуры должностных лиц для назначения их на все ключевые посты в республике, включая председателя Конституционного

²⁹ Конституция Республики Башкортостан. Принята Верховным Советом Республики Башкортостан 24 декабря 1993 года. Уфа, 1995.

Суда, прокурора и главу Национального банка РБ. Наконец, новая Конституция дала Президенту право отстранять от должности представителей исполнительной власти, если те нарушили законы республики, не определяя, однако, кто должен устанавливать их вину.

Теперь у главы республики полномочий было больше, чем при советской власти. Ведь поправки к прежнему Основному Закону, принятые в 1991 г., затем приостановленные и вновь вступившие в силу в ноябре 1993 г., сохранили парламенту значительные прерогативы³⁰. Например, абсолютное большинство депутатов парламента могло преодолеть вето Президента, министры подлежали утверждению на Верховном Совете, а порядок назначения глав местных администраций в старой Конституции РБ вообще не определялся. То, что М.Г.Рахимов в новой Конституции перераспределил власть от парламента к Президенту, свидетельствовало об укреплении его авторитета с конца 1991 г. и, особенно, после победы на выборах 12 декабря.

Тем не менее, по новой Конституции РБ парламента имел отнюдь не декоративные функции. Он мог ограничивать законодательные полномочия Президента, давал Президенту согласие на назначение Премьер-министра, ставил вопрос о доверии Кабинету Министров, избирал Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный Суды РБ, назначал Прокурора республики и Уполномоченного по правам человека. Две важные статьи отличали Основной Закон РБ от российского: башкирский парламента мог отправить в отставку правительство в случае вынесения последнему вотума недоверия, и Президент был обязан в течение двух недель сформировать новый Кабинет Министров; кроме того, глава республики не мог по своей воле распустить Госсобрание. Московские события сентября – октября 1993 г. побудили башкирских законодателей ввести в свою Конституцию статью, запрещающую Президенту распустать любой законно избранный государственный орган или препятствовать его работе.

Являлась ли новая башкирская Конституция более демократичной, а распределение власти между Президентом и парламентом более равномерным, чем в России? Возможно, особенно если сравнивать соответствующие статьи в башкирской и российской Конституциях: Конституция Башкортостана в большей степени способствовала взаимодействию Президента и парламента. Если обе стороны в обсуждении разных кандидатур – особенно на пост Премьер-министра – заходили в тупик, то создавалась патовая ситуация, при которой ни парламента нельзя было распустить, ни Президента отправить в отставку. Правительство в равной степени было подотчетно и главе республики и парламента. Эта система требовала от обеих сторон готовности идти на компромисс. Однако это обстоятельство несколько не испугало М.Г.Рахимова. За три с половиной года работы на посту Председателя Верховного Совета он создал вокруг себя слой преданных ему людей, и, манипулируя своими милостями, мог в

³⁰ См.: Конституция (Основной Закон) Республики Башкортостан: Принята на внеочередной восьмой сессии Верховного Совета Башкирской АССР девятого созыва 30 мая 1978 года, с изменениями и дополнениями, внесенными законами Республики Башкортостан от 12 октября и 4 ноября 1993 года. Уфа, 1993.

любое время получить нужное ему число голосов депутатов. Кроме того, М.Г.Рахимов включил в Конституцию два выгодных для себя пункта. Первый из них гласил: «Президентом Республики Башкортостан может быть избран гражданин Республики Башкортостан не моложе тридцати пяти и не старше шестидесяти пяти лет, обладающий избирательным правом, проживающий на территории Республики Башкортостан не менее десяти лет и владеющий башкирским и русским языками» (Ст. 92 Конституции РБ). Поэтому примерно $\frac{3}{4}$ всех дееспособных граждан республики изначально не могут быть избраны на пост Президента!³¹ Во-вторых, Конституция обходила молчанием состав, функции и полномочия обеих Палат парламента и лишь позже эти нормы были сформулированы отдельно. Конституцией предусматривалось, что Законодательная Палата работает на профессиональной постоянной основе, а «депутаты Палаты Представителей освобождаются от выполнения служебных или производственных обязанностей на определенный срок, необходимый для осуществления депутатской деятельности»³². Это привело к усилению полномочий Президента в ущерб полномочиям парламента, к концентрации власти в одних руках, и в конечном итоге – к формированию в Башкортостане авторитарного режима.

На первый взгляд Конституция РБ, принятая 24 декабря 1993 г., предоставляла Башкортостану возможность для нормального демократического развития, однако на деле она привела к возникновению здесь авторитарного режима. Политическая борьба 1992-1993 гг. и ход предвыборной кампании за пост Президента РБ позволяли спрогнозировать дальнейшее развитие республики. Демократические принципы, просматривавшиеся в тех разделах Основного Закона РБ, где говорилось о правах человека и гражданина, оказались лишь ширмой для башкирских властей. На Конституции Башкортостана отразились события, происходившие тогда вне пределов республики. Поэтому республикан-

³¹ Согласно проведенным в 1995 г. исследованиям, менее 40 % населения Башкортостана хоть как-то может изъясняться на башкирском языке, в то время как 99 % владеют русским (Селиванов А. Башкортостан – «неизвестная земля» на политической карте России // Полис (Политические исследования). 1995. № 6). Требования к кандидату в Президенты иметь возраст 35-65 лет не позволяли выдвигаться на этот пост, по крайней мере, еще 40 % тех, кто старше 18 лет. Если учесть, что подавляющее большинство остальных составляют сельские башкиры, которые сильнее сохраняют верность традициям и больше, чем другие национальности, зависят от власти, то вероятность появления у М.Г.Рахимова серьезного соперника на выборах снижается до минимума.

³² Очевидно, это позволяло управлять депутатами. Члены Законодательной Палаты, избранные напрямую, получали зарплату за выполнение депутатских обязанностей и поэтому их было труднее контролировать. В свою очередь, члены Палаты представителей находились на государственной или иной службе, и ими, в случае необходимости, можно было манипулировать, создавая им препоны по основному месту работы. Например, в начале 1995 г. 40 % работников промышленности трудились на государственных предприятиях, 44 % – на предприятиях с участием государства и лишь 14 % – в частных фирмах (Федоров В.И. Кадровая политика в условиях углубления государственного суверенитета Республики Башкортостан // Государственный суверенитет Республики Башкортостан: проблемы становления и углубления. Уфа, 1995. С.66).

ская система власти во многом копировала федеральную. Правящая элита Башкортостана во главе с М.Г.Рахимовым воспользовалась ситуацией в Москве, чтобы максимально укрепить свой режим.

Местное государственное управление и местное самоуправление в Башкортостане

Декабрьская Конституция 1993 г. предоставила Президенту республики неограниченные права назначать и отзывать глав городских и районных администраций, а также признала наличие «местного государственного управления» на городском и районном уровне и «местного самоуправления». Очевидно, что право назначать глав администраций имело для М.Г.Рахимова большое значение, поскольку позволяло ему распоряжаться административными, экономическими, финансовыми и информационными ресурсами республики и тем самым активно влиять на исход любых выборов.

Первоначально функции «местного государственного управления» и «местного самоуправления» не были подробно оговорены. Ситуацию прояснили два закона, принятые в октябре – декабре 1994 г.³³ Согласно им, местное государственное управление предусматривало наличие на уровне городов и сельских районов, наряду с главой администрации, назначаемым Президентом, местного Совета, избираемого населением и возглавляемого руководителем района. Хотя глава администрации содержался на средства Совета, он подчинялся в первую очередь Президенту. Это позволяло последнему влиять на все решения, принимаемые Советом.

Что касается «местного самоуправления», то в Республике Башкортостан оно существует только на бумаге. В то время как Конституция РФ и изданный в 1995 г. федеральный закон³⁴ определяют в качестве субъектов местного самоуправления города и сельские районы, в Башкортостане ими являются деревни и поселки, зачастую состоящие из нескольких сот жителей. По этой причине, а также из-за низкой активности людей, роль этих органов самоуправления в республике крайне незначительна³⁵. Органы местного государственного

³³ Закон Республики Башкортостан «О местном государственном управлении в Республике Башкортостан». Принят Верховным Советом Республики Башкортостан 12 октября 1994 года; Закон Республики Башкортостан «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан». Принят Верховным Советом Республики Башкортостан 20 декабря 1994 года. Уфа, 1995.

³⁴ Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. (Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 35. Ст. 3506).

³⁵ Недостаточное финансирование органов местного самоуправления в России на уровне городов и сельских районов – тема давних дискуссий, ведущихся в российских политических кругах и подробно обсуждаемых в литературе (см., например: Mildner K. Lokale Politik und Verwaltung in Russland: Zwischen Neuanfang, Erbe und Korruption. Basel; Boston; Berlin, 1996). На самом низшем уровне самоуправление вообще не функционирует.

управления и местного самоуправления в Башкортостане находятся в полной зависимости от исполнительной власти и республиканского бюджета.

Новый двухпалатный парламент

Вторым важнейшим политическим шагом М.Г.Рахимова после принятия Конституции РБ была кодификация деятельности нового республиканского парламента. Это удалось осуществить в несколько этапов. 2 марта 1994 г. был принят Закон «О Государственном Собрании Республики Башкортостан»³⁶, в 23 статьях которого определялась численность обеих Палат парламента, их компетенция и примерный регламент. Численность Палаты Представителей была установлена в 154, Законодательной – 40 депутатов. Совмещение мандатов в обеих Палатах не допускалось. Кроме того, депутаты Законодательной Палаты не могли быть депутатами иных представительных (т.е. местных) органов государственной власти. Для членов Палаты Представителей таких ограничений не было.

Было предусмотрено разделение полномочий Палат. Законодательная Палата являлась рабочим органом, который разрабатывал законы, и затем обычно передавал их в Палату Представителей. Для того, чтобы закон был принят, за него должно было, за редким исключением, проголосовать большинство депутатов обеих Палат. Совместные заседания обеих Палат могли проводиться лишь в особых случаях, однако была введена должность Председателя всего Госсобрания, а главы обеих Палат стали его заместителями.

Неясным оставался вопрос о порядке избрания депутатов: следовало ли это делать по избирательным округам, с учетом численности их населения или по административно-территориальным единицам, напрямую или через местные Советы. Но в силу того, что общее число депутатов Палаты Представителей составляло 154 человека, можно было предположить, что они выдвигались от 77 административно-территориальных единиц республики (сельские районы, города, не имеющие районного деления и районы Уфы), но юридически это никак не было закреплено.

Только закон от 13 октября 1994 г. прояснил ситуацию³⁷. Было решено, что депутаты Законодательной Палаты избираются в 40 округах, устанавливаемых Центральной избирательной комиссией РБ, а в Палату Представителей входят по два напрямую избираемых депутата от каждой административно-территориальной единицы. Тем самым М.Г.Рахимов с помощью глав администраций получил возможность влиять на формирование Палаты Представителей. В среднем численность избирателей в 77 административно-

³⁶ Закон Республики Башкортостан «О Государственном Собрании Республики Башкортостан». Принят Верховным Советом Республики Башкортостан 2 марта 1994 года. Уфа, 1994.

³⁷ Закон Республики Башкортостан «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан». Принят Верховным Советом Республики Башкортостан 13 октября 1994 года. Уфа, 1994.

территориальных единицах республики составляла примерно 35000 человек, а без 7 районов г.Уфы и 2 городов (Салават и Стерлитамак), где проживало свыше 100000 граждан – только 26000 человек³⁸. На селе, где было сосредоточено большинство административно-территориальных единиц (нередко имеющих 10000-15000 избирателей) и где все еще живучи традиционные социальные структуры, глава администрации района, назначенный Президентом, мог использовать в предвыборной борьбе малочисленных аксакалов и председателей колхозов. Более того, избирательные округа создавались на основе административных границ таким образом, что составляющее в республике меньшинство сельское население оказалось в них доминирующим. 37 % избирателей проживали в Уфе, Салавате и Стерлитамаке, а в Палате Представителей они были представлены лишь 18 депутатами (11,7 %). Это еще больше ослабило присутствующий городам либерализм, увеличило долю депутатов башкирской и татарской национальности и снизило процент русских в парламенте. В Уфе механизм формирования избирательных округов подвергся критике, причем даже в стенах горсовета, но это ни к чему не привело³⁹.

Весьма сомнительно выглядело и требование, чтобы каждый кандидат в депутаты Госсобрания для получения разрешения участвовать в выборах должен был предоставить подписи 5 % избирателей своего избирательного округа. Этот барьер в 5 раз превосходил соответствующую норму для кандидатов в депутаты Государственной Думы на выборах 12 декабря 1993 г., а также противоречил принятому через 13 дней федеральному закону «Об основных гарантиях избирательного права граждан Российской Федерации», которым устанавливалась верхняя граница в 2 % подписей избирателей. Башкирские законодатели, не признавшие верховенство федеральной власти в этой сфере, не зря позаботились о том, чтобы утвердить свой закон до принятия аналогичного федерального документа⁴⁰.

Наличие пятипроцентного барьера играло на руку главным образом тем кандидатам в депутаты, которые занимали высокое общественное положение и располагали значительными административными или финансовыми возможно-

³⁸ Согласно «Сводной схеме об итогах выборов Президента Республики Башкортостан 12 декабря 1993 года», в самом маленьком сельском районе (Бурзянском) проживало 9723 избирателя, а в Октябрьском районе Уфы – 152163.

³⁹ Моя беседа с историком и бывшим депутатом Уфимского горсовета Тимуром Витальевичем Саблиным 18 марта 1996 г.

⁴⁰ Федеральный Закон «Об общих гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» от 6 декабря 1994 г. (Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. N 33. Ст. 3406), ст.18, п.6, ст.19, п.1. Только в январе 1997 г., после принятия соответствующего решения Конституционного суда РФ, башкирский парламент был вынужден включить указание процента необходимого числа подписей избирателей, передав право определять эту цифру парламенту. На довыборах трех депутатов Палаты Представителей в марте 1997 г. парламент установил конкретное число подписей для каждого округа, составившее примерно 2 % избирателей. Таким образом, башкирские законодатели сумели избежать конституционного конфликта, и в тоже время уйти от открытого признания своего слабости.

стями. Несмотря на это, закон о выборах депутатов Госсобрания вплоть до парламентских выборов 1995 г. казался вполне демократическим.

На выборах 5 марта и 17 мая 1995 г. был впервые избран новый парламент Башкортостана, воплотивший чаяния его создателей: Палата Представителей более чем на 70 % состояла из глав местных администраций, республиканских министров и других руководителей госучреждений⁴¹. Все главы местных администраций стали депутатами. Кроме того, практически все члены правительства, включая Премьер-министра, избирались в тех округах, где вероятность поражения для них была минимальной, и поэтому получили 26 мест в парламенте. Примерно $\frac{3}{4}$ всех мест получили те, кто так или иначе был обязан своей должности Президенту. По данным уфимского социолога Рушана Галлямова, после проведения довыборов те члены Палаты Представителей, которые напрямую не зависели от Президента, составляли 9,3 % депутатского корпуса Госсобрания, ведь даже банки и промышленность в Башкортостане подчинены республиканскому руководству⁴². Если сравнить профессиональный состав Госсобрания с профессиональным составом прежних Верховных Советов, депутаты которых, исключая членов Президиума, работали в парламенте по совместительству, то выясняется, что «по степени связи с исполнительной властью действующая Палата Представителей Госсобрания — Курултая РБ значительно превосходит Верховный Совет Башкортостана образца 1995 г. Так, если в Верховном Совете РБ руководители местной исполнительной власти, назначаемые и смещаемые Президентом, охватывали около 17% его численности, то в Палате Представителей они контролируют почти половину»⁴³.

Верховный Совет Башкирской АССР	%	Верховный Совет РБ	%	Палата Представителей Госсобрания – Курултая РБ	%
Секретари обкома, горкомов или райкомов КПСС	19,7	Главы администраций городов и районов	17,0	Главы администраций городов и районов	49,7
Руководители «советской власти» различных уровней	13,9	Руководители министерств и ведомств	18,4	Члены Кабинета Министров, председатели государственных комитетов	13,7
Директора крупнейших промышленных предприятий	28,6	Руководители промышленных предприятий и объединений	31,0	Руководители промышленных предприятий и объединений, контролируемых государством	27,3

⁴¹ Здесь и далее сведения о составе обеих палат Госсобрания РБ опираются на результаты социологического анализа, проведенного под эгидой парламента республики, любезно предоставленные мне для ознакомления.

⁴² Галлямов Р. Политические элиты российских республик: Особенности трансформации в постсоветский период // Полис (Политические исследования). 1998. N 2. С.108-115, особенно с.113.

⁴³ Там же. С.114.

				банков	
Руководители колхозов и совхозов	9,2	Руководители колхозов и совхозов	7,8	Руководители сельхозпредприятий и директора школ	3,3
Ректора вузов, директора НИИ, главврачи больниц	8,1	Ректора вузов, директора НИИ, главврачи	7,2	Ректора вузов, академических учреждений, главврачи	6,0
Рабочие	6,4	Рабочие	6,4		
Преподаватели вузов, рядовые ученые	4,8	Преподаватели вузов, ученые	3,8		
Журналисты, банкиры, предприниматели и др.	9,3	Журналисты, банкиры, предприниматели и др.	8,3		

Поэтому за места в Законодательной Палате разгорелась острая борьба. Для большинства критически настроенных или открыто оппозиционных правящему режиму кандидатов только членство в Законодательной Палате могло дать средства для политической деятельности. Кроме того, число городских избирательных округов на выборах в Законодательную Палату было значительно больше. Но активисты от оппозиции не стали участвовать в этой борьбе: превратить парламент в арену политической борьбы против Президента было невозможно, а поражение на выборах могло подмочить их репутацию. Партии почти не влияли на исход выборов. Избиратели хорошо знали только коммунистов, партийная принадлежность остальных кандидатов не имела для людей никакого значения. М.Г.Рахимов и его окружение старались протолкнуть в депутаты преимущественно «профессионалов», прежде всего юристов и высших чиновников, тем самым дав понять, какую роль они отводят Законодательной Палате. Такая «деполитизация» предвыборной борьбы должна была, по замыслу правящей верхушки, не допустить оппозицию в парламент и опиралась на желания населения видеть в Госсобрании не пустую болтовню, а реальные шаги по улучшению экономического положения республики. Эту мысль активно муссировали и местные СМИ, которые все больше и больше теряли свою независимость. И, наконец, республиканское руководство смело шло на подлог, если того требовали его интересы⁴⁴.

⁴⁴ Документально подтвержден случай фальсификации результатов выборов в одном из избирательных округов Уфы, где баллотировалась заместитель министра здравоохранения республики; в итоге результат выборов отменили. Соперница замминистра, известная своими либеральными взглядами начальник управления по делам молодежи администрации Уфы С.Р.Парфенова, привлекла в качестве наблюдателей много молодых людей и с их помощью вскрыла подлог. Избирательные и судебные инстанции республики тянули время, но вскоре вышел указ Б.Н.Ельцина об административной ответственности за фальсификацию результатов голосования. Уфа не хотела из-за такой мелочи портить отношения с Москвой и назначила в данном округе перевыборы. Замминистра сняла свою кандидатуру (моя беседа с депутатом Законодательной Палаты Госсобрания РБ С.Р.Парфеновой 21 марта 1996 г. в Уфе).

В итоге и Законодательная Палата более чем на 1/3 стала состоять из министров и государственных чиновников. Хотя ее состав более объективно отражал реалии общества, чем депутатский корпус Палаты Представителей, она не имела четкой политической структуры. Лишь отдельные ее депутаты состояли в какой-либо партии, а об образовании парламентских фракций нельзя было и мечтать.

В январе 1996 г. М.Г.Рахимов провел через Госсобрание изменения в закон «О Государственном Собрании Республики Башкортостан»⁴⁵. Теперь совместные заседания обеих Палат башкирского парламента можно было созывать просто «по необходимости». В связи с тем, что Конституцией не определялся порядок раздельного голосования, на рассмотрение общего заседания Госсовета стали теперь выноситься те проекты законов, которые ранее обсуждались и принимались Палатами раздельно⁴⁶. *Тем самым принцип разделения полномочий двух Палат был фактически ликвидирован.* Пропрезидентское лобби в Палате Представителей теперь могло рассчитывать на большинство голосов малочисленной Законодательной Палаты. Принципы разделения властей и подотчетности власти остались лишь на бумаге. Все функции Законодательной Палаты по существу свелись к редактированию законов⁴⁷. Исполнительная власть в республике фактически стала бесконтрольной.

14 марта 1999 г. состоялись новые выборы в башкирский парламент. В Палату Представителей вновь попали главы районных администраций (72 человека) и Премьер-министр со всеми своими заместителями. Ни один коммунист в парламент не прошел. Число депутатов Законодательной Палаты сократилось с 40 до 30 депутатов, что, возможно, было связано с уменьшением на 10 человек Палаты Представителей вследствие изменения состава избирательных округов. Тем самым роль Законодательной Палаты в Госсовете Башкортостана снизилась еще больше⁴⁸.

Часть вторая

ВНУТРЕННЯЯ ПОЛИТИКА РЕЖИМА М.Г.РАХИМОВА И ОТНОШЕНИЯ БАШКОРТОСТАНА С РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ

⁴⁵ Закон Республики Башкортостан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Башкортостан “О Государственном Собрании Республики Башкортостан”». Принят Законодательной Палатой Государственного Собрания Республики Башкортостан 11 января 1996 года. Одобрен Палатой Представителей Государственного Собрания Республики Башкортостан 12 января 1996 года. Уфа, 1996.

⁴⁶ Конституция РБ предусматривала раздельное голосование для отстранения Президента от должности или внесения изменений в Основной Закон. В обоих случаях требовалось набрать более 2/3 голосов каждой Палаты.

⁴⁷ Р.Галлямов (Указ. соч. С.112) характеризует Законодательную Палату как «аппаратный» орган.

⁴⁸ Коммерсантъ. 1999. 16 марта. С.3.

1. БАЗОВЫЕ СОСТАВЛЯЮЩИЕ РЕЖИМА М.Г.РАХИМОВА

К началу 1996 г., через два года после своего избрания Президентом Башкортостана, М.Г.Рахимов завершил построение политического режима, который, будучи внешне демократическим, по сути, носит авторитарный характер. Этот режим узаконен местным законодательством и сохраняется благодаря сложившейся в республике патримониальной системе власти, которая обеспечивает избрание в парламент назначенных Президентом глав районных администраций, и позволяет чиновникам, избранным в высший законодательный орган власти, возглавить районы. Нынешняя система власти в РБ держится благодаря своему контролю над элитой, экономикой, идеологией и силовыми ведомствами.

Рассмотрим все это подробнее.

Новая элита Башкортостана

Как и во всей остальной России, в Башкортостане новая посткоммунистическая элита происходит из прежней партийной номенклатуры. На заре перестройки молодые партийные и хозяйственные прагматики ломались во власть, оттесняя старую и обладавшую мощной идеологией когорту функционеров. Новый слой управленцев хотел получить выгоду от приватизации и экономической реформы, а в национальных республиках России на возникновении новой элиты сказывался еще и этнический фактор. В сегодняшнем Башкортостане он играет большую роль, хотя башкиры составляют лишь 1/3 населения республики.

С момента своего избрания в 1990 г. Председателем Верховного Совета Башкирской АССР М.Г.Рахимов преимущественно удовлетворяет этнические претензии башкир. В тоже время он постоянно говорит о равноправии всех граждан «многонационального» Башкортостана. Тезис о «многонациональном народе» вошел в преамбулу Конституции РБ 1993 г. И хотя ее 53 статья обязывала органы государственной власти оказывать особую поддержку культуре «башкирского народа», при этом упоминались и культуры других «народов» Башкортостана. Публичные выступления Президента и Конституция РБ создают впечатление, в Башкортостане найден оптимальное соотношение местных и федеральных интересов, а привилегии башкирскому этносу и его культуре существуют параллельно с гражданским равноправием. Однако на деле М.Г.Рахимов усилил «этнизацию» элиты Башкортостана. Каким образом главе РБ удалось поставить этничность на службу своему режиму, показал уфимский социолог Р.Р.Галлямов⁴⁹. В высших законодательных и исполнительных органах республики в 1990 – 1995 гг., а также в 1997 г. резко возростала доля баш-

⁴⁹ Галлямов Р. Политические элиты российских республик: особенности трансформации в постсоветский период // Полис (Политические исследования). 1998. N 2. Там же описаны аналогичные явления в Татарстане и Саха-Якутии.

кир, а число русских уменьшалось. Тем самым значительное преобладание во властных структурах титульного этноса, характерное и для советского периода, еще больше усилилось. Даже в Уфе, где 57 % жителей – русские, лишь трое глав районных администраций, назначенных М.Г.Рахимовым, принадлежали к этому этносу⁵⁰.

Национальный состав высшего законодательного органа власти Башкортостана в динамике (1980 – 1995 гг.), %

Национальность	Представленность в населении республики в целом	Верховный Совет			Государственное Собрание – Курултай, 1995 г.	
		1980 г.	1985 г.	1990 г.	Палата Представителей	Законодательная Палата
Башкиры	21,9	38,6	40,3	38,5	41,1	55,8
Русские	39,3	33,2	32,8	35,7	23,3	20,5
Татары	28,4	20,7	20,7	22,5	29,5	14,7
Другие	10,6	7,5	5,7	8,2	6,1	8,8

Национальный состав высших структур исполнительной власти Башкортостана (1990 – 1997 гг.), %⁵¹

Национальность	Представленность в населении республики в целом	Высшее «партийно-политическое» руководство к 1990 г.			Руководство исполнительной власти, 1997 г.	
		Секретари райкомов и горкомов КПСС	Председатели районных и городских Советов	Председатели исполкомов и горрайсоветов	Главы администраций городов и районов	Кабинет министров РБ
Башкиры	21,9	44,8	44,7	32,9	58,5	65,5
Русские	39,3	31,3	32,9	21,1	15,0	19,0
Татары	28,4	19,4	15,8	38,2	18,5	13,0
Другие	10,6	4,5	6,8	7,8	8,0	2,5

Согласно Р.Р.Галлямову, в 1997 г. из восьми высших руководителей РБ семь были башкирами и только один – русским⁵². Аналогичная ситуация на-

⁵⁰ Rotar I. Development, Bashkir-Style: Ufa's Internal Policy Benefits The Kremlin // Prism. A Bi-Weekly On The Post-Soviet States (Internet Edition). 1998. N 2.

⁵¹ Галлямов Р. Указ. соч. С.111. Данные по Совету министров за 1990 г. у Р.Галлямова отсутствуют.

⁵² 2 из этих башкир являлись «татароязычными», а 5 – «башкироязычными» (Галлямов Р. Указ. соч. С.110).

блюдается и в руководстве государственных СМИ, экономике и банковском секторе⁵³.

Тем не менее, М.Г.Рахимов никогда не называл себя башкирским националистом и длительное время, например, в вопросе о государственном языке, скрывал свои этнические предпочтения⁵⁴. Представляется, что преобладание башкир в политической элите Башкортостана стало логическим следствием кадровой политики Президента. М.Г.Рахимов постепенно заменил большую часть прежней республиканской элиты на «своих» людей. Набрав их из числа башкир, он получил особо преданное, полностью зависимое от него во всех отношениях окружение. Поэтому члены высшего руководства республики – а это в основном башкиры – не хотят прихода к власти другого, «не своего», Президента, поскольку опасаются лишиться своих постов. Этому особенно боятся главы местных администраций. В отношениях между республиканской властью и районами РБ М.Г.Рахимов установил систему патримониализма. Суть ее заключается в том, что сельские районы зачастую финансируются не на основе их социально-экономического положения, а исходя из доли в них башкир, в лояльности которых к нему М.Г.Рахимов уверен⁵⁵.

С 1990 г. М.Г.Рахимов постоянно меняет кадровый состав высших государственных учреждений, что, по мнению наблюдателей, способствует укреплению его положения. Крупнейшими жертвами таких чисток стали Премьер-министры М.П.Миргазьямов (1992 г.) и А.Я.Копсов (1994 г.), а также некоторые главы районных администраций.

Контроль властей республики над экономикой

Режим М.Г.Рахимова жестко контролирует экономику Башкортостана. Нефтяная и химическая промышленность – основной источник поступления доходов в бюджет – почти полностью находится в собственности республики. В Башкортостане сосредоточено большинство нефтеперерабатывающих заводов России, что обеспечивает башкирскому руководству прочный тыл на переговорах с Москвой, позволившей РБ заполучить свыше 51 % акций этих предприятий. В конце 1996 г. башкирское руководство разрешило четырем наиболее крупным уфимским нефтеперерабатывающим компаниям выпустить дополнительные акции, чтобы с помощью них погасить долги республиканскому

⁵³ Ср. также: Rotar I. Op. cit.

⁵⁴ Только в январе 1999 г., после долгого обсуждения, Законодательная Палата Госсовета приняла Закон «О государственных языках», признавший таковыми башкирский и русский языки, но не татарский. Как и следовало ожидать, это привело к протестам среди татар РБ, а также в соседнем Татарстане. Но М.Г.Рахимов и Шаймиев решили, что на это не надо обращать серьезного внимания.

⁵⁵ Так, например, в проектах республиканских бюджетов 1996 и 1997 гг. планировались значительные дотации маленькому городку Баймаку, где проживают главным образом башкиры, а городам Кумертау и Агидель, где социальная напряженность выражена гораздо острее, выделялось гораздо меньше средств (Региональный мониторинг Института гуманитарно-политических исследований. М., 1995. N 12; 1996. N 12).

бюджету. Это было нарушением действующего законодательства. Налоговым органам РБ было поручено пересчитать эти акции по номинальной стоимости вместе с неуплаченными налогами и передать их республиканскому фонду собственности. Таким образом, республика увеличила свою долю в акциях этих предприятиях с 51 до 90 %⁵⁶. После этого акции были переданы государственному холдингу «Башнефтехим», который стал полностью контролировать всю нефтепереработку и нефтехимию в республике. Кроме того, в начале 1998 г. правительству принадлежало 67,9 % акций нефтедобывающего объединения «Башнефть», крупнейшего предприятия такого типа в Башкортостане, которое с 1997 г. распоряжается государственным пакетом акций еще одного нефтеперерабатывающего предприятия⁵⁷. Таким образом, решения о привлечении инвестиций из-за рубежа или от крупных российских нефтяных компаний, таких как ЛУКОЙЛ или ТНК, принимаются только правительством Башкортостана.

Башкирское руководство монополизировало и банковскую систему республики. После образования в начале 1993 г. Башкредитбанка⁵⁸ ему передали бюджетные поступления и ряд внебюджетных фондов, что обеспечило это учреждение огромными финансовыми средствами и одновременно вывело операции правительства с внебюджетными фондами из-под контроля парламента. С ноября 1994 г. Башкредитбанк был эмитентом денежных суррогатов (РНО – республиканские налоговые обязательства), которые принимались к оплате более чем 20 государственными предприятиями и всеми учреждениями, ведомственными Министерству сельского хозяйства. В конце 1995 г. этот банк получил в доверительное управление акции 40 госпредприятий республики, а в начале 1997 г. предприятия РБ, особенно те, что вывозили свою продукцию за рубеж, стали обязаны вести свои текущие счета только в Башкредитбанке. Контроль за поступлением иностранной валюты почти полностью осуществляется республиканскими властями. Башкредитбанк косвенно владеет также всем чековым и кредитным рынком Башкортостана⁵⁹.

Отказ башкирских руководителей от роспуска колхозов и совхозов закрыл частной инициативе путь в аграрный сектор. Несмотря на свою высокую по общероссийским масштабам производительность, башкирское сельское хозяйство сильно зависит от местного бюджета.

Таким образом, контроль над основными отраслями экономики Башкортостана позволил М.Г.Рахимову подмять под себя все хозяйство республики⁶⁰,

⁵⁶ См.: Хабибуллин А. Башкирская экономика: что за витриной регионального капитализма (Республика поражена тяжелым кризисом) // Независимая газета. 1998. 5 марта.

⁵⁷ Эксперт. 1998. 16 февраля. С.18.

⁵⁸ Ныне – банк «Уралсиб» (Прим. ред.).

⁵⁹ Назаров Р. Монополия на капитализм в одном отдельно взятом регионе // Независимая газета. 1997. 18 ноября.

⁶⁰ Урал М.Г.Рахимов, сын башкирского Президента, руководит экспортом продукции государственного холдинга «Башнефтехим», тем самым контролируя крупнейший источник валютных поступлений в экономику республики (Региональный мониторинг Института гуманитарно-политических исследований, М., 1996. N 1).

сделав основой его существования, также как и в госаппарате, принципы личной преданности и практику раздачи привилегий.

Идеологический контроль и монополия на информацию

Укрепление власти М.Г.Рахимова шло параллельно с ужесточением идеологического климата в республике. Обвиняя башкирское и русское национальные движения в экстремизме, глава республики, тем не менее, использовал их в политических торгах с Москвой. Чтобы усмирить относительно небольшой лагерь башкирских националистов, являющийся для М.Г.Рахимова политическим резервом, глава РБ лично возглавил умеренную кампанию «возрождения» башкирского народа, достигшую кульминации в июне 1995 г. Тогда в Уфе состоялся Первый Всемирный курултай башкир, на котором руководство РБ взвалило на себя ответственность за судьбу всего башкирского народа. Одновременно М.Г.Рахимов высказался за необходимость приведения республиканского законодательства в соответствии с российским⁶¹ и позволил создать в РБ региональное отделение движения «Наш дом – Россия», получившее название «Наш Башкортостан»⁶². Это было сделано, чтобы продемонстрировать Москве желание сотрудничать с ней по общегосударственным вопросам. Экономическую политику М.Г.Рахимова также отличает двойственность – сочетание рынка и плана, поддержка частного производителя и сохранение административно-командных методов управления⁶³. Таким образом, ему удается парировать критические высказывания со стороны оппонентов и обвинять их в экстремизме. Двух самых известных в республике оппозиционеров – депутатов Государственной Думы Валентина Никитина (КПРБ) и Александра Аринина (НДР) – М.Г.Рахимов уже несколько лет обличает как врагов башкирского суверенитета.

Решающая роль в этом процессе отводится местным СМИ. Финансируемые из республиканского бюджета, они никогда не критикуют руководство республики. Хотя эта ситуация типична для многих регионов России, Башкортостан с 1993 г. считается особенно репрессивным в этом отношении. Давление на журналистов, увольнения с работы по политическим мотивам, анонимные угрозы физической расправы и обвинения в оскорблении Президента тех немногих, кто отваживается говорить правду о результатах правления М.Г.Рахимова, – все это делает внутреннюю публичную критику правящего

⁶¹ Эта мысль прозвучала в ежегодном послании М.Г.Рахимова Госсобранию в 1995 г. (мое интервью с Ф.Раяновым в Уфе 28 марта 1996 г.).

⁶² М.Г.Рахимов принял предложение Черномырдина войти в руководство НДР. «Наш Башкортостан» возглавил госсекретарь республики Мансур Аюпов.

⁶³ См., например: М.Г.Рахимов М. О повышении эффективности государственной власти в осуществлении преобразований: Послание Президента Республики Башкортостан Государственному собранию. Уфа, 1996.

режима РБ крайне редким явлением⁶⁴. Официальные СМИ республики ежедневно создают М.Г.Рахимову образ непогрешимого правителя, гаранта суверенитета и стабильности Башкортостана.

Контроль над силовыми ведомствами

Еще одной составляющей, на которой зиждется режим М.Г.Рахимова, является контроль Президента над силовыми ведомствами и судебной властью республики. Хотя главе Башкортостана никогда не удавалось полностью подчинить себе все силовые органы, его власть над ними настолько сильна, что они не могут серьезно ограничить притязания Президента РБ на абсолютную власть, даже если она направлена против Москвы.

Согласно Конституции РФ 1993 г. территориальные органы прокуратуры, милиции и госбезопасности в субъектах федерации подчиняются соответствующим федеральным учреждениям. Поэтому правом назначения на руководящие должности прокурора, главы МВД и госбезопасности обладают не местная, а федеральная исполнительная власть (в случае с прокурором – по согласованию с субъектом федерации). Местные судьи также назначаются Президентом России⁶⁵. Но, опираясь на Декларацию о государственном суверенитете 1990 г. и Конституцию Республики Башкортостан, М.Г.Рахимову после 1993 г. удалось добиться назначения на эти должности в Уфе своих людей.

В августе 1995 г. по предложению М.Г.Рахимова Госсобрание РБ назначило новым прокурором республики Юрия Титова, сменившего на этой должности человека, который недостаточно активно проводил в жизнь курс руководства РБ. Процедура назначения проходила в соответствии с Конституцией Республики Башкортостан и тем самым подтвердила право РБ осуществлять самостоятельную кадровую политику. Согласно Конституции РФ, прокурор в субъектах федерации должен назначаться генеральным прокурором России с согласия местного руководства (ст. 129, пункт 3), но в данном случае Москва предпочла промолчать.

Приняв новую Конституцию, Башкортостан перестал признавать главенство Верховного Суда РФ в исполнении судебных приговоров. В случае возникновения противоречий между федеральным и республиканским законодательствами Верховный и Конституционный Суды РБ отдавали приоритет законам республики. Кроме того, Башкортостан препятствовал назначению Пре-

⁶⁴ С 1993 г. властями Башкортостана преследовались частная радиостанция «Титан», газеты «Вечерний Нефтекамск» и «Отечество» (последняя является органом движения А.Н.Аринина). «Титан» и главные редакторы указанных газет на основе действующего в Башкортостане законодательства о СМИ неоднократно, особенно в период избирательных кампаний, подвергались преследованиям, в том числе и в уголовном порядке (мое интервью с журналистом Сергеем Фуфаевым в Уфе 15 марта 1996 г. и Президентом радио «Титан» Альфафом Галеевым 21 марта 1996 г. См. также: Известия. 1996. 22 ноября; Новое время. 1998. N 25. С.12; Paretskaya A. Bashkortostan Authorities Assault the Independent Press // OMRI Analytical Brief. 1996. N 428).

⁶⁵ См. ст. 78 и 129 Конституции РФ 1993 г.

зидентом России местных судей, тем самым сохраняя контроль исполнительной власти РБ над судебной практикой.

В органах милиции и госбезопасности М.Г.Рахимов сохранил советскую практику ввода руководителей территориальных подразделений этих федеральных учреждений в состав «правительства» автономной (союзной) республики. В СССР назначенный Москвой руководитель республиканского подразделения союзного МВД автоматически становился министром внутренних дел этой республики⁶⁶. Эта конструкция успешно «работала» до тех пор, пока республиканское правительство подчинялось Москве, а также партии в лице первого секретаря обкома. Напротив, в суверенном Башкортостане это привело к появлению у руководителей силовых министерств элементов нелояльности к местной власти. М.Г.Рахимов, однако, сохранил советскую традицию и после 1993 г., учредив территориальные органы внутренних дел и государственной безопасности в качестве республиканских министерств. Таким образом, он не только создал республике имидж независимого и обороноспособного «суверенного государства», но и потребовал личной преданности назначенных Москвой руководителей силовых ведомств, теперь ставших не только республиканскими министрами, но и членами Совета безопасности Башкортостана⁶⁷.

В то время как республиканское МВД было всецело на стороне властей РБ, с башкирской госбезопасностью было несколько иначе. Владимир Наумов, долгие годы возглавлявший республиканское управление госбезопасности, отказался безоговорочно поддержать М.Г.Рахимова в его борьбе со своими политическими оппонентами и в конце 1996 г. без лишнего шума был отозван в Москву. Предполагают, что М.Г.Рахимов подключил свои связи в Кремле, чтобы избавиться от этой нежелательной для себя фигуры.

В итоге, под контролем Президента РБ оказались министерства внутренних дел и госбезопасности, Прокуратура и суды, Совет безопасности Республики и надзирающий за экономикой Государственный контрольный комитет. В распоряжении М.Г.Рахимова имеется целый арсенал средств, которые гибко используются им против всех нынешних и будущих оппонентов. Авторитарный режим М.Г.Рахимова не терпит в республике ни серьезной оппозиции, ни критических высказываний представителей самой элиты.

2. ОТНОШЕНИЯ С ЦЕНТРОМ

Аналитики уже не раз указывали на то, что политическая система Российской Федерации, основанная на всевластии Президента, а также в силу сла-

⁶⁶ Соответственно, министр безопасности РБ Владимир Наумов, находившийся на этой должности до 1996 г., являлся до 1992 г. председателем КГБ Башкирской АССР.

⁶⁷ Существование Совета безопасности Республики Башкортостан было предусмотрено пунктом 13 ст. 95 Конституции РБ 1993 г. Этот орган был образован в апреле 1994 г. указом Президента республики и состоял из 18 человек. Его структура аналогична структуре Совета безопасности РФ. Возглавляет Совбез РБ Президент республики, текущую работу выполняет секретарь, членами являются руководители силовых ведомств.

бости общегражданских структур в стране, в чем-то носит авторитарный характер. Но в период второго срока президентства Б.Н.Ельцина выяснилось, что российские политические структуры (правительство, Дума, регионы) тоже обладают немалыми правами. Политическая борьба освещается в СМИ, какими бы зависимыми они не были, а легитимно передать власть можно лишь путем демократических выборов. Несмотря на то, что российская демократия страдает серьезными изъянами, нельзя полагать, что Россией руководит узкий круг лиц. Издержками российского демократического процесса следует считать возникновение в ряде регионов страны авторитарных режимов. В то время как большинство субъектов федерации можно определить как «делегативные демократии»⁶⁸, которые, при минимуме демократии, возглавляет сильный руководитель, опирающийся на широкую поддержку населения, Башкортостан являет собой яркий пример авторитарного режима.

Решающим условием для его установления стала значительная степень независимости республики от Москвы, возникшая после провозглашения Башкортостаном в 1990 г. своего «суверенитета». Если в 1990-1994 гг. основное внимание уделялось подписанию документов и соглашений Уфы с Москвой, то позже М.Г.Рахимов укреплял республиканский суверенитет, поддерживая Б.Н.Ельцина и рекламируя Башкортостан как островок стабильности в раздираемой многочисленными кризисами стране.

Декларация о государственном суверенитете Башкортостана 1990 г.

11 октября 1990 г. Верховный Совет Башкирской АССР, вслед за аналогичным российским документом, принял Декларацию, провозгласившую «государственный суверенитет Башкирии на всей ее территории в пределах существующих границ»⁶⁹. При подписании нового союзного договора, обсуждавшегося уже несколько месяцев, Башкортостан надеялся получить права союзной республики. В отличие от соседнего Татарстана, объявившего в августе о своей государственной независимости, Башкортостан заявил о своей принадлежности как к СССР, так и к «обновленной Российской Федерации».

В целом, в башкирской Декларации о государственном суверенитете присутствовали три принципа, позволившие большинству депутатов Верховного Совета принять этот документ. Провозгласив суверенитет, трактуемый как экономическая самостоятельность, Декларация заявила о «неотъемлемом праве башкирской нации на самоопределение» (но при «равенстве прав наций на территории Башкирии») и провозгласила соблюдение прав человека, строительство правового государства и приверженность идеям демократии и разделения властей.

⁶⁸ См.: Гельман В. Региональные режимы: завершение трансформации? // Свободная мысль. 1996. N 9.

⁶⁹ Декларация о государственном суверенитете Башкирской Советской Социалистической Республики // Башкортостан: Выбор пути. С.108-110.

Федеративный договор 1992 г. и Приложение к нему от Башкортостана

Федеративный Договор, который Москва заключила в конце марта 1992 г. со своими республиками⁷⁰, позволил Башкортостану реализовать свой суверенитет в форме прямого соглашения с Москвой. Правда, предложенные Кремлем проекты самоопределения республик долгое время не находили положительного отклика у башкирского руководства. В последний момент все же нашлся выход, позволивший Башкортостану, в отличие от Татарстана и Чечни, заключить этот договор. Башкирская делегация предложила Москве подписать особое Приложение к Договору, где признавались бы провозглашенные в Декларации о государственном суверенитете Башкирии права республики распоряжаться своим экономическим потенциалом, вести самостоятельную внешнеэкономическую деятельность, определять размер отчисляемого в центр налога и иметь собственное судопроизводство. Скрепив своей подписью башкирское Приложение, Б.Н.Ельцин фактически признал особый статус Башкортостана в составе Российской Федерации. Вероятно, в какой-то степени такой шаг Президента России был вызван, что Башкортостан с начала 1992 г. фактически вышел из федеральной налоговой системы и сам определял размер своих финансовых отчислений в Москву. Только в 1994 г., заключив двусторонний договор с Российской Федерацией, республика вновь стала составной частью налоговой системы страны.

Декабрьская Конституция РБ 1993 г.

Ельцинская Конституция, принятая 12 декабря 1993 г., по утверждению многих политиков в республиках РФ, повернула стрелки часов российского федерализма назад. Она подчеркнула равенство всех субъектов федерации между собой. Теперь лишь наличие собственных «конституций» и возможность иметь (дополнительно к русскому) еще и свой государственный язык отличали республики от других субъектов федерации. Правда, новая российская Конституция предусматривала возможность разграничения полномочий между центром и регионами на основе особых соглашений (ст. 78).

Московской концепции умеренного асимметричного федерализма руководство Башкортостана противопоставило свое представление о добровольном союзе с Россией на основе двухстороннего договора, хотя и не выдвигало заведомо невыполнимых условий. Но по принципиальным вопросам новая Конституция Башкортостана придерживалась положений принятых ранее Декларации о государственном суверенитете Башкирии и башкирском Приложении к Федеративному Договору о государственном суверенитете как «неотъемлемом качественном состоянии» республики, вхождении в состав «самостоятельного субъ-

⁷⁰ Всего было заключено три типа договоров: с республиками, автономными округами и территориями, образованными не по национальному признаку.

екта обновленной Российской Федерации» на «добровольной и равноправной основе», праве самостоятельно распоряжаться своей экономикой и иметь независимую судебную и налоговую системы⁷¹. Для обоснования этих требований в преамбуле башкирской Конституции делалась ссылка на результаты референдума, который позволил в апреле 1993 г. руководству Башкортостана узаконить свой курс⁷². Новая башкирская Конституция, с одной стороны, являлась главным документом суверенного государства («Конституцию несуществующего государства», как иронично отозвался о ней один из уфимских юристов⁷³), а с другой – давала Уфе возможность заключать двухсторонние соглашения с Москвой.

Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан 1994 г.

Переговоры о заключении двухстороннего соглашения между Российской Федерацией и Башкортостаном начались еще в 1992 г., сразу после принятия Федеративного Договора и Приложения к нему от РБ. Первой республикой, подписавшей 15 февраля 1994 г. такое соглашение с центром, был Татарстан. Результатом переговоров между Москвой и Уфой стало заключение 25 мая 1994 г. десяти правительственных соглашений по отдельным вопросам, в том числе о разграничении собственности и проведении приватизации⁷⁴. Еще в ноябре 1993 г. Москва и Уфа договорились о разделе ведущих секторов топливно-энергетической отрасли (включая весь нефтяной сектор)⁷⁵. Это отразилось в соглашении.

Соглашения между правительством Российской Федерации и правительством Республики Башкортостан от 25 мая 1994 г. затрагивали:

- экономическое сотрудничество;
- агропромышленный комплекс;
- международные и внешнеэкономические отношения;
- сферу высшего и среднеспециального образования;
- оборонную промышленность;
- государственную собственность;

⁷¹ Конституция Республики Башкортостан: Принята Верховным Советом Республики Башкортостан 24 декабря 1993 года. Уфа, 1995. Ст. 5, 10, 15, 69, 70, 71.

⁷² В ходе референдума, состоявшегося одновременно с российским референдумом 25 апреля 1993 г., 75 % населения высказались за дальнейшее расширение суверенитета.

⁷³ Из моей беседы с Ф.Раяновым.

⁷⁴ Постановление Верховного Совета Республики Башкортостан «О Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Башкортостан в различных областях экономического и социально-культурного развития» (Уфа, 21 июня 1994 г.), «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Башкортостан о разграничении полномочий по государственной собственности».

⁷⁵ Сообщение агентства «Постфактум» от 11 ноября 1993 г.

- правоохранительную сферу и общественную безопасность;
- охрану окружающей среды и использование природных ресурсов;
- топливно-энергетический комплекс;
- таможенно.

3 августа 1994 г. в Москве был подписан Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан⁷⁶. Для торжественного подписания документа в Москву прибыли Президент М.Г.Рахимов и Премьер-министр Р.С.Бакиев⁷⁷. Договор узаконил вхождение Башкортостана в Российскую Федерацию на правах «равноправного субъекта» и одновременно определил республику как «суверенное государство в составе Российской Федерации». По существу Договор еще раз, теперь уже на основе новых Конституций РФ и РБ, подтвердил тот особый статус Башкортостана, который был провозглашен им в Декларации о государственном суверенитете. Это, в частности, право распоряжаться недрами республики, наличие независимых от России государственных учреждений, собственного гражданства, юстиции, своих налоговой системы, Национального банка, самостоятельной внешнеполитической деятельности. Тем самым Башкортостан занял в России по уровню самостоятельности второе место после Татарстана⁷⁸.

Тем не менее, текст договора содержал ряд моментов, решение которых откладывалось на будущее. Например, четко не была определена сфера правосудия, сбор федеральных налогов остался за Москвой (хотя и признавалась независимая налоговая система РБ), «международные связи» были отделены от «международных отношений» без каких-либо дополнительных разъяснений. Рыхлость формулировок этого документа давала каждой стороне возможность интерпретировать его по-своему. Но все же этот Договор имел большое значение. Подписав его, Москва и Уфа как бы подтверждали, что будут продолжать вести конструктивный диалог. Договор позволил обеим сторонам уделить

⁷⁶ Договор Российской Федерации и Республики Башкортостан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан» // Башкортостан: Выбор пути. С.158-163.

⁷⁷ Рим Бакиев сменил на посту главы правительства Республики Башкортостан Анатолия Копсова. А.Я.Копсова сняли, обвинив его в злоупотреблениях. Наблюдатели полагали, что это была заранее спланированная провокация: М.Г.Рахимов решил избавиться от все более независимого Премьера. По мнению М.Г.Рахимова, А.Я.Копсов в ходе переговоров с Москвой о заключении «Договора о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан» занял слишком промосковскую позицию, см.: Рабинович И., Фуфаев С. Указ. соч.; Сегодня. 1994. 19 июля.

⁷⁸ Что касается Чечни, то она фактически вышла из системы российского федерализма и заняла особую позицию. Сравнительный анализ двухсторонних договоров Москвы с российскими регионами см.: Kirkow P. Im Labyrinth russischer Regionalpolitik: Ausgehandelter Föderalismus und institutionelle Veränderungen // Osteuropa. 1997. N 1. S.38-51; Schneider E. Die russischen Machtangrenzungsverträge // Osteuropa. 1997. N 6. S.569-579.

больше внимания другим политическим проблемам. Уже со второго полугодия 1994 г. Башкортостан возобновил перечисление налогов в федеральный бюджет; в российскую налоговую систему вернулся один из ее немногих доноров⁷⁹.

Стабильность в системе асимметричного российского федерализма

Договоры, которые Москва заключила в 1994-1995 гг. с большинством своих республик (договоры с областями и другими субъектами федерации стали заключаться только с 1996 г.), сформировали систему асимметричного российского федерализма. В то же время двусторонние соглашения способствовали ослаблению центробежных тенденций на местах. Политика, которую М.Г.Рахимов проводит после 1995 г., подтверждает этот вывод. К концу 1994 г. глава Башкортостана добился от центра максимальных привилегий. Но если раньше М.Г.Рахимов часто критиковал курс Москвы, то с 1995 г. он все больше и больше стал превращаться в один из ее столпов. Когда накануне выборов в Государственную Думу в декабре 1995 г. возник блок «Наш дом – Россия» (НДР) во главе с Премьер-министром страны В.С.Черномырдиным, М.Г.Рахимов инициировал создание в республике его регионального отделения «Наш Башкортостан» и сам вошел в руководство НДР. В результате российская партия власти добилась в Башкортостане неплохого результата на фоне КПРФ и аграриев⁸⁰.

Когда в июне 1996 г. Б.Н.Ельцин во второй раз баллотировался на пост Президента России, М.Г.Рахимов выступил в его поддержку. В противном случае четырехмиллионное население Башкортостана могло проголосовать иначе. Хотя курс режима М.Г.Рахимова, как и прежде, имел мало общего с рыночно ориентированной, в принципе либеральной экономической и социальной политикой Москвы, глава Башкортостана, скорее всего, опасался пересмотра принципов сложившегося в России асимметричного федерализма возможным преемником Б.Н.Ельцина. В то время как Б.Н.Ельцин выступал за сохранение существующих порядков, коммунисты предлагали сделать российский федерализм более симметричным. М.Г.Рахимов поддерживал равные отношения со всеми кандидатами на пост Президента, и лишь когда рейтинг Б.Н.Ельцина стал неуклонно расти, открыто выступил на стороне Президента России. Однако лишь во втором туре выборов главе Башкортостана удалось добиться победы Б.Н.Ельцина в РБ⁸¹. В первом туре председатель КПРФ показал высокий результат и методы, использованные М.Г.Рахимовым для того, чтобы переломить ситуацию в период между турами голосования, ставят под сомнение победу

⁷⁹ См.: Политический альманах России, 1995. М., 1995. С.136 и сл.

⁸⁰ НДР получил 15,3 % голосов избирателей, КПРФ – 25,5 %, аграрии – 15,4 %

⁸¹ Б.Н.Ельцин получил в Башкортостане 51,5 % голосов, Г.А.Зюганов – 43,1 %. В первом туре результат был прямо противоположным: 34,2 % избирателей проголосовали за Б.Н.Ельцина, 41,9 % – за Г.А.Зюганова. М.Г.Рахимов публично поставил перед собой цель добиться, чтобы за Б.Н.Ельцина проголосовали 60-70 % избирателей.

Б.Н.Ельцина в Башкортостане⁸². Однако для башкирского Президента было важно то, что он внес свой вклад в нее. Кроме того, Москва считала, что авторитарный стиль правления башкирского Президента в условиях экономического кризиса способствовал сохранению социального спокойствия в одном из самых густонаселенных регионов России. Все это на время гарантировало М.Г.Рахимова от вмешательства федеральной исполнительной власти во внутренние дела Башкортостана. Несмотря на все плюсы и минусы уравнивания прав субъектов федерации, формирование в России системы асимметричного федерализма стало той ценой, которую Москве пришлось заплатить за политическую лояльность республиканских элит и за приобретенную сомнительными средствами «стабильность» в стране⁸³.

3. ПЕРЕИЗБРАНИЕ М.Г.РАХИМОВА НА ПОСТ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ В 1998 Г.: ПРОДЛЕНИЕ ЕГО ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Примерно с 1997 г. Москва начала постепенно ограничивать башкирский суверенитет. По мере того, как в российской экономике стали набирать обороты отрасли, успешно прошедшие реструктуризацию, курс «экономической самостоятельности», которым шла РБ, начал давать сбои. «Особый путь» Башкортостана оказался тупиковым⁸⁴. Москва призвала республики соблюдать нормы федерального законодательства. После того, как парламент Башкортостана в январе 1997 г. изменил порядок выборов в Госсобрание республики, Государственная Дума обратилась в Конституционный Суд России с запросом о соответствии закона РБ о выборах Президента Башкирии российской Конституции. Сомнения у депутатов вызвали 4 пункта, касавшиеся требований к кандидатам на пост главы республики: 1. Владение двумя языками – русским и башкирским; 2. Возраст кандидата 35-65 лет; 3. Проживание в республике не менее 10 лет; 4. Наличие подписей не менее чем 100000 чел. в поддержку кандидата. Дума полагала, что первый пункт нарушал принцип равноправия, закрепленный в российской Конституции, а остальные три противоречили федеральному Закону «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», так как превышали предусмотренные им ограничения пассивного избирательного права⁸⁵. Решение Конституционного Суда РФ ожи-

⁸² Среди средств давления, к которым прибег М.Г.Рахимов для ослабления коммунистов, можно назвать распоряжение Премьер-министра РБ главам районных администраций прекратить выплату зарплаты тем председателям советов ветеранов, которые проявят неповиновение.

⁸³ Более позитивное видение асимметрии российского федерализма см.: Heinemann-Gruder A. Integration durch Asymmetrie? Regionale Verfassungen und Statuten in Rußland // Osteuropa. 1998. N 7. S.672-688.

⁸⁴ Хабибуллин А. Указ. соч.

⁸⁵ Федеральный Закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» от 6 декабря 1994 г. (Собрание законодательства Российской Федера-

далось осенью 1998 г., накануне предстоящих в декабре того же года выборов Президента Башкортостана.

Тогда же Верховный Суд РФ принял к рассмотрению не менее важное дело по Башкортостану. Один из жителей башкирского города Нефтекамска, ссылаясь на федеральное законодательство, подал иск на сложившуюся в республике практику назначения глав местной администрации и потребовал выборов мэра своего города. Предыдущие инстанции, в том числе и Верховный Суд Башкортостана, отклонили его обращение на том основании, что такова Конституция РБ. Только Верховный Суд РФ мог исправить данное нарушение федерального законодательства⁸⁶.

Оба этих инцидента поставили под сомнение независимость судебной системы в Башкортостане, что вызвало в Уфе тревогу⁸⁷. Кроме того, это ставило под угрозу само существование рахимовского режима: если положительная реакция на иск Государственной Думы могла бы привести к появлению у Президента РБ новых конкурентов, то переход к избранию глав местных администраций подорвал бы сами основы власти республики. Лишившись права назначать и снимать своих заместителей, М.Г.Рахимов был бы обречен. Поэтому исход новых выборов стал вызывать у него тревогу.

В середине марта 1998 г., еще до того как московские суды объявили о своих решениях, Государственное Собрание РБ перенесло выборы Президента Башкортостана на полгода раньше, на 14 июня 1998 г. У оппозиции оставалось чуть больше трех месяцев для того, чтобы консолидироваться и провести предвыборную кампанию. Действующий глава республики имел в этом плане значительное преимущество. Понятно, что тем самым руководство РБ хотело упредить решения федеральных судов⁸⁸. И в самом деле, 27 марта Верховный Суд РФ признал, что предусмотренное Конституцией Башкортостана право Президента РБ назначать и освобождать от должности глав городских и районных администраций нарушает избирательные права граждан, закрепленные в Конституции РФ⁸⁹. Ровно через месяц последовало решение и Конституционного

ции. 1994. N 33. Ст. 3406). См. по этому поводу решение Конституционного Суда РФ от 27 апреля 1998 г. (Российская газета. 1998. 6 мая).

⁸⁶ Наряду с Конституцией РФ иск главным образом затрагивал основы законодательства о местном самоуправлении (Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. N 35. Ст. 3506).

⁸⁷ См. интервью М.Г.Рахимова в «Независимой газете» (1997. 17 мая. С.6), в котором он упрекнул Государственную Думу в попытках превратить Россию в унитарное государство.

⁸⁸ Некоторые наблюдатели полагали, что перенос срока выборов на выходной день в летний период должен был привести к невысокой явке на избирательные участки городского населения, так как в это время года многие горожане находятся в своих садах. Другие авторы считали, что в декабре 1998 г. М.Г.Рахимову было больше 65 лет, максимально допустимого возраста для кандидата на пост Президента РБ: Шевчук Б.В. Выборы в Башкортостане: М.Г.Рахимов начинает и выигрывает // Время и деньги (г. Казань). 1998. 18 июня. Но М.Г.Рахимов родился 7 февраля 1934 г. и в декабре 1998 г. ему еще не было 65 лет.

⁸⁹ См.: Коммерсантъ-Daily. 1998. 28 марта.

Суда России, который специально ускорил рассмотрение «башкирского дела», чтобы успеть до начала выборов в РБ. Уфа вновь потерпела поражение. Требования к сроку проживания и возрасту кандидата в Президенты РБ были объявлены противоречащими российской Конституции. По вопросу о языке Конституционный Суд РФ признал, что поскольку Башкортостан до сих пор не принял закона о статусе башкирского языка, то пока нельзя требовать от кандидатов в Президенты обязательного владения двумя языками⁹⁰.

Как же исполнили башкирские власти решения федеральных судов? Государственное Собрание РБ отказалось вносить изменения в республиканское законодательство. Все назначенные М.Г.Рахимовым главы администраций сохранили свои должности. Правда, Центральная избирательная комиссия Башкортостана выполнила решение Конституционного Суда России: ни один из претендентов на должность Президента не получил отказа в регистрации из-за незнания обоих языков или малого срока проживания в республике.

Всего лишь шесть недель было у конкурентов М.Г.Рахимова, чтобы представить к 4 мая 1998 г. подписи не менее 2 % избирателей. Президент РБ с помощью своего административного аппарата легко преодолел этот барьер. С предвыборной дистанции сошел глава местных коммунистов депутат Государственной Думы РФ В.Никитин. Его сторонники не смогли собрать необходимого числа подписей. Позднее В.Никитин обращался в Верховный Суд России по поводу переноса срока выборов, но не смог добиться признания их недействительными⁹¹. В конце концов, кроме М.Г.Рахимова все предвыборные препоны прошли еще 4 претендента на пост главы республики. Это были депутат Государственной Думы и самый острый критик М.Г.Рахимова А.Н.Аринин, бывший банкир и участник выборов 1991 и 1993 гг. Р.Кадыров, экс-премьер М.П.Миргазямов и министр лесного хозяйства республики Р.Казаккулов⁹². Список кандидатов включал всех прежних ведущих оппонентов М.Г.Рахимова. Среди них особенно выделялся М.П.Миргазямов, которому могли симпатизировать даже те, кто не считал А.Н.Аринина и Р.Кадырова «своими», т.е. бывшие чиновники. Только роль Р.Казаккулова была первоначально загадкой, но через несколько дней она прояснилась. Первоначально Центризбирком РБ отказал А.Н.Аринину и М.П.Миргазямову, а чуть позже и Р.Кадырову, в регистрации. Таким образом, единственным конкурентом М.Г.Рахимова стал министр лесного хозяйства. Без него обойтись было нельзя, поскольку башкирский закон о выборах требовал наличия не менее двух кандидатов на пост Президента.

А.Н.Аринин и М.П.Миргазямов попытались добиться своей регистрации через суд. Республиканская Центральная избирательная комиссия признала большую часть представленных ими подписей избирателей фальшивыми. А.Н.Аринин и М.П.Миргазямов, в свою очередь, заявили, что башкирские власти, получив от них подписные листы, поручили милиции ходить с этими списками по квартирам и заставлять людей отказываться от своих подписей. После

⁹⁰ Российская газета. 1998. 6 мая. С.5-6.

⁹¹ См.: Коммерсантъ-Daily. 1998. 25 июля.

⁹² Информация агентства «Башинформ» 6 мая 1998 г.

того как Верховный Суд РБ отклонил жалобы претендентов в кандидаты, Верховный Суд РФ 10 июня, за четыре дня до выборов, обязал Центризбирком Башкортостана зарегистрировать А.Н.Аринина и М.П.Миргазьямова. ЦИК РБ исполнила это решение на следующий день, но спустя несколько часов вновь отменила его. На этот раз кандидатов обвинили в том, что их предвыборная кампания финансировалась с нарушениями закона. Поэтому, в день выборов, 14 июня, в избирательных бюллетенях значились только фамилии М.Г.Рахимова и Р.Казаккулова.

В ходе предвыборной «борьбы» госаппарат республики сделал все для того, чтобы обеспечить своему начальнику искомый результат, оппозиционные СМИ подвергались преследованиям, а единственный «соперник» публично признался в верности своему хозяину. М.Г.Рахимов победил, получив 70,2 % голосов избирателей⁹³. В тех условиях это был довольно скромный результат, который скорее свидетельствовал об уменьшении, чем о росте авторитета «нового» Президента в глазах избирателей⁹⁴. Результат Казаккулова – 9,0 % – был поразительно высоким для кандидата, который даже сам не воспринимал всерьез свое участие в выборах, а 17,1 % голосов, поданных против всех кандидатов, по данным московской газеты «Русский телеграф», стали российским рекордом на выборах такого уровня⁹⁵. Особенно поразителен результат по Уфе, где в выборах приняли участие 53,4 % избирателей, и более 1/3 их (34,6 %) проголосовали «против всех кандидатов»⁹⁶.

Распределение голосов избирателей на выборах Президента Республики Башкортостан 14 июня 1998 г.

Кандидаты на пост Президента	Число голосов, отданных за кандидата, %
Муртаза Рахимов	70,2
Риф Казаккулов	9,0
Против всех кандидатов	17,1
Недействительные бюллетени	3,7

Только через пять недель Верховный Суд РФ признал правоту жалобы А.Н.Аринина и М.П.Миргазьямова на действия ЦИК РБ. Их недопущение до

⁹³ Подробнее об избирательной кампании см.: Lussier D. Bashkortostan's President Re-elected In Campaign Plagued By Violations // IEWS Russian Regional Report (Internet Edition), 25 июня 1998 г.; Lankina T. Showcase of Manipulated Democracy: Elections without choice in Bashkortostan // Transitions. 1998. N 8. P.62-64; Шевчук Б.В. Указ. соч.; Коммерсантъ-Daily. 1998. 7 июня. С. 5; Русский телеграф. 1998. 25 июля. С.2; Boston Globe. 1998. 16 June.

⁹⁴ Это хорошо видно, если сравнить результаты аналогичных выборов в других регионах: Президент Татарстана Шаймиев получил в марте 1996 г. 97 %, мэр Москвы Лужков в июне 1996 г. – 88,5 %, а Председатель Совета Федерации Строев на выборах губернатора Орловской области в октябре 1997 г. – 95 % голосов избирателей (Данные из сети Интернет).

⁹⁵ Русский телеграф. 1998. 16 июня. С.2.

⁹⁶ См.: Lussier D. Op. cit.

выборов было признано незаконным. Но это вряд ли повлияет на ситуацию в республике⁹⁷.

Режим М.Г.Рахимова после выборов

Во время избирательной кампании в Башкортостане Москва, игнорируя многочисленные предвыборные скандалы в республике, поддержала М.Г.Рахимова. Жалобы о нарушениях избирательного законодательства передали в суды, и на этом центр умыл руки. Посещавшие тогда Уфу московские эмиссары (среди которых был и бывший российский Премьер В.С.Черномырдин) помогли М.Г.Рахимову представить ход предвыборной кампании в РБ в более привлекательном свете. Москва уже давно смирилась с существованием М.Г.Рахимова, помня, что в 1996 г. он обеспечил Б.Н.Ельцину победу в республике. Когда в 1998 г. в Москве обострился политический кризис, российское руководство не хотело создавать для себя дополнительных проблем в отношениях с регионами. А М.Г.Рахимов был предсказуемым политиком и, кроме того, сумел добиться в своей республике стабильности. На инаугурацию М.Г.Рахимова, состоявшуюся 20 июня 1998 г., в Уфу прибыли заместитель главы администрации Президента России Егор Егоров и вице-премьер страны Олег Сысуев, передавшие лидеру Башкортостана поздравления от российского руководства.

Периодические кризисы в Москве способствовали тому, что для руководства России с трудом завоеванная лояльность крупных региональных князьков была важнее сохранения единого правового и экономического пространства и соблюдения Конституции. М.Г.Рахимов выгодно использовал это для установления в Башкортостане своего авторитарно-кланового режима. При этом глава республики никогда не был полностью застрахован от действий федеральной власти, однако всегда успешно избегал прямых санкций с ее стороны. С 1995 г. Москва не вмешивалась во внутренние дела Башкортостана, даже если это требовалось для реализации решений высших судебных инстанций страны.

Внутри республики ужесточение правящего в ней режима обострило конфликт между новой башкирской элитой и малочисленной, но непримиримой оппозицией. Главной опорой Президента РБ являются природные ресурсы республики и недавнее падение цен на нефть создало для М.Г.Рахимова определенные проблемы. К тому же, назначение осенью 1998 г. Евгения Примакова главой российского правительства и появление новых сил в постепенно нарастающей борьбе за пост Президента России настолько изменили политическую

⁹⁷ После выборов преследования А.Н.Аринина и М.П.Миргазьямова не прекратились. Вскоре соратник А.Н.Аринина уфимский журналист Сергей Фуфаев, писавший о ходе выборов в РБ на страницах московских СМИ, был избит неизвестными, которые потребовали от него покинуть Башкортостан. В августе 1998 г. возглавляемый М.П.Миргазьямовым завод был объявлен банкротом, на нем ввели внешнее управление, а самого директора в ноябре уволили по решению республиканского Арбитражного суда из-за отказа сотрудничать с внешним управляющим.

обстановку в стране, что М.Г.Рахимов вынужден был искать для себя новых покровителей. Как и в 1996 г., сегодня ему вновь придется выбирать, на кого сделать свою ставку. Кажется, что М.Г.Рахимов по-прежнему ориентируется на В.С.Черномырдина, но возможности последнего на выборах минимальны. Вероятным союзником М.Г.Рахимова может стать мэр Москвы Юрий Лужков, но наблюдатели склонны считать, что М.Г.Рахимов не пойдет навстречу ему до тех пор, пока полностью не прояснится ситуация с кандидатурой Евгения Примакова. В середине декабря 1998 г. неожиданно подал в отставку (официально – в связи с уходом на пенсию) башкирский премьер Р.С.Бакиев. В московских СМИ сообщалось о его разногласиях с Президентом РБ: Р.С.Бакиев намеревался возглавить башкирское отделение движения Юрия Лужкова «Отечество», а этого якобы не хотел М.Г.Рахимов⁹⁸. Пока неясно, является ли это началом нового этапа борьбы за власть в руководстве республики. Если это действительно так, то, вероятно, М.Г.Рахимов столкнулся с самой серьезной угрозой для себя после 1992 г. Но, имея впереди еще более четырех лет пребывания на своей должности, Президент Башкортостана может не обращать на это внимание. Итоги выборов в Государственное Собрание – Курултай и в местные советы, состоявшихся 14 марта 1999 г., не позволяют говорить о значительном ослаблении власти М.Г.Рахимова. Хотя в Уфе вновь многие проголосовали «против» – в четырех избирательных округах по выборам в горсовет большинство избирателей высказалось «против всех кандидатов» – М.Г.Рахимову опять удалось получить «карманный» парламент⁹⁹.

⁹⁸ Сменивший Р.Г.Бакиева Рафаэль Байдавлетов занял пост вице-премьера республиканского правительства лишь в ноябре 1998 г., являясь до этого главой «Башкирэнерго». Столь стремительный взлет его служебной карьеры скорее всего свидетельствует, что мирная передача высшей исполнительной власти из одних рук в другие была заранее спланирована М.Г.Рахимовым и Р.Г.Бакиевым.

⁹⁹ Имеющаяся информация свидетельствует о том, что новый состав Государственного Собрания почти не отличается от предыдущего (Коммерсантъ. 1999. 16 марта. С.3).

КОНСОЛИДАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА И РЕСПУБЛИКАНСКАЯ ВЛАСТЬ (Вместо послесловия)

Работа Й.Грэвингхольта завершается рассказом о событиях весны 1999 г. В последующий период в стране произошли существенные изменения. Если в период с 1990 по 1998 гг. политический процесс в республике развивался в сторону все большего усиления авторитарных тенденций и правового обособления от федерального центра, то уже со второй половины 1999 г. вектор политического развития начинает меняться в обратную сторону. 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 назначения осенью 1999 г. в качестве главы правительства В.В.Путина стала вызовом региональной правящей группе и способствовала оживлению политического процесса. Наиболее принципиальные изменения произошли после избрания в марте 2000 г. Президентом России В.В.Путина. Тогда в стране началось усиление вертикали государственной власти и интенсивное формирование единого правового пространства.

1. Выборы в Госсобрание РБ (март 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 верхней и нижней Палат Госсобрания 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, соответственно, 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 полностью послушные М.Г.Рахимову депутаты первого созыва Госсобрания. В следствие укрупнения округов этим кандидатам пришлось соперничать друг с другом и работать с чужими избирателями, что облегчало власти задачу проведения 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, ограничивавшие самостоятельность Палат Госсобрания 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 и представлена исполнительная власть. Кроме того, был предусмотрен спикер всего парламента, 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 работой 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 ее лояльный состав. Формируя благоприятные для себя правила игры, местная власть стремилась сделать юридическую оболочку выборов легитимной. Сам М.Г.Рахимов, выступая перед депутатами во время открытия осенней (1998 г.) сессии Законодательной Палаты Госсобрания 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 одновременно попытка законодательно закамуфлировать эти меры – все это свидетельствовало о стремлении власти в сложной для себя ситуации иметь в лице Госсобрания монолитный, контролируемый и в то же время по-своему легитимный орган. Впрочем, во время избирательной кампании были применены другие методы отстранения неудобных кандидатов.

Выборы депутатов в Госсобрание и местные Советы прошли 14 марта 1999 г. На выборах в верхнюю Палату республиканского парламента уверенно лидировали главы администраций и представители высшего звена исполнительной власти. Почти все руководители министерств и ведомств (в том числе и Премьер-министр), а также крупные хозяйственники баллотировались в сельских округах, где избиратели отличаются управляемостью, а результаты голосования – предсказуемостью. Из 74 глав администраций депутатами стали 73. 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 большинство оппозиционных кандидатов, в т.ч. ряд депутатов Госсобрания РБ первого созыва. В конечном итоге в Законодательную палату не попал ни один «нежелательный» для властей кандидат.

2. Накануне больших перемен (1999 г.)

Подавив своих реальных оппонентов в ходе президентских выборов 1998 г. и успешно проведя избрание Госсобрания в 1999 г., правящая в республике 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. 10 апреля 1999 г. М.Г.Рахимов выступил с ежегодным посланием к Госсобранию. 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...».

Между тем из Москвы подул уждругой ветер. В июне 1999 г. Федеральное Собрание приняло 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

Москвы по ограничению власти региональных князьков. Естественно, он вызвал негативную реакцию у руководства РБ. Так, на собрании, посвященном празднованию пятилетнего 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.Г.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».

3. Выборы в Государственную Думу РФ (декабрь 1999 г.)

В самом начале 1999 г. власти РБ создали и активно помогли становлению республиканского отделения движения Ю.М.Лужкова «Отечество», региональным руководителем которого стал советник Президента РБ и бывший Премьер-министр республики Р.С.Бакиев. В кратчайшие сроки во всех городах и районах под руководством глав администраций были созданы местные штабы «Отечества». По своей сути и положению местные ячейки «Отечества» пришли на смену первичным органам 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 М.Г.Рахимов. На состоявшемся 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 путинский 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 в оппозиционном федеральной президентской власти ключе. В этой ситуации, активно 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 республики некоторых центральных программ, якобы нарушающих законодательство о выборах (в первую очередь, авторской программы Сергея Доренко на ОРТ, программы Николая Сванидзе «Зеркало» на РТР, политические программы на ТВ-6). Более того, в постановлении 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 демарш башкирских парламентариев грубо нарушает российское законодательство. Также отрицательно прореагировали на постановление Госсобрания РБ председатель правительства РФ В.В.Путин, спикер Совета федерации и председатель Центризбиркома страны. Путину пришлось даже встретиться с М.Г.Рахимовым во время поездки в г. Оренбург 27 ноября. В итоге М.Г.Рахимов отменил постановление Госсобрания РБ, хотя днем раньше, 26 ноября Государственный секретарь РБ И.Адигамов на пресс-

конференции заявил, что решение Госсобрания никто отменять не в праве, даже сам Президент России.

12 декабря состоялись выборы в Госдуму РФ, в голосовании приняли участие 73 % избирателей РБ. Расклад голосов в республике 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 на селе. Напротив, в городах положение ОВР было заметно скромнее.

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

В отличие от Башкортостана ОВР потерпел поражение по всей России, набрав всего 12 % голосов избирателей, что в два раза меньше голосов, поданных за «Медведя».

4. Выборы Президента РФ (март 2000 г.).

31 декабря 1999 г. ушел в отставку Б.Н.Ельцин. Региональные лидеры и основатели движения «Вся Россия» В.Яковлев, М.Шаймиев и М.Г.Рахимов поспешили заявить о своей полной поддержке на предстоящих 26 марта 2000 г. президентских выборах кандидатуры и.о. Президента РФ В.В.Путина. 5 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 республики. Была определена и основная задача республиканского «Единства» на ближайшее время – поддержка на предстоящих президентских выборах 26 марта 2000 г. кандидатуры РФ В.Путина. В период избирательной кампании «Единство» работало в одной связке с республиканским штабом, возглавляемым руководителем администрации Президента РБ И.Габитовым.

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

5. Республиканская власть в условиях консолидации федерального центра

3 февраля 2000 г., т.е. еще до избрания В.В.Путина Президентом России, М.Г.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 К.Б.Толкачев, вошли Государственный секретарь, Премьер-министр, руководители министерств и ведомств, главы администраций наиболее крупных городов республики, а также ученые-юристы, экономисты и политологи.

Данная комиссия должна была внести предложения по обеспечению 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. На основе этих предложений Госсобранию поручалось обратиться в порядке законодательной инициативы в Госдуму РФ с соответствующими проектами федеральных законов. Таким образом, руководство РБ первым из субъектов федерации откликнулось на требование и.о. Президента РФ 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 должна идти о кардинальном изменении принципов взаимоотношений с федеральным центром и автоматической замене регионального законодательства федеральным. Комиссия параллельно с корректировкой своих законов должна была подготовить и встречные предложения к центру о внесении изменений в федеральные законы, в том числе и в Конституцию РФ.

Уже через несколько дней после своей инаугурации В.В.Путин направил в адрес Госсобрания РБ письмо с предписанием привести Конституцию и законы РБ в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами. 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 Башкортостана). Все эти события обозначили тенденцию усиления роли центра и придали определенный импульс развитию политического процесса в республике.

Эти и другие меры главы российского государства не встретили явного и открытого противодействия со стороны местной элиты. На публичном уровне местная власть продемонстрировала поддержку и подчеркнутую лояльность в отношении президентских инициатив. Региональная элита заняла выжидательную позицию, которая, впрочем, не свидетельствовала о безоговорочной готовности властей РБ пойти на уступки или отказаться от самостоятельной стратегии.

Природу несоответствия регионального законодательства федеральному руководители РБ были склонны объяснять его переходным состоянием как на федеральном, так и на региональном уровнях, несовершенством российской Конституции и законодательства, технологии законотворчества. Председатель Государственного собрания К.Б.Толкачев заявил тогда, что законодателям не стоит воспринимать российскую Конституцию за «священную корову», которую нельзя трогать (Молодежная газета. 2000. 8 июня). По его утверждению, «есть определенные противоречия и несовершенства в российской Конституции, есть федеральные законы, которые противоречат конституционным нормам, не учитывают федеративное устройство страны, вторгаются в сферу ведения регионов... Федеральное законодательство в иных случаях не только перечеркивает принятое субъектами РФ, но и напрямую выходит на их «правовое поле», определенное разграничениями предмета ведения.... Получается, что поступательное движение требуется только снизу, и не делается сколько-нибудь серьезных попыток идти на встречу региональному законодательству... Перераспределение прав в пользу Центра никакой пользы ему не принесет, загрузит его мелочными заботами, вызовет необходимость увеличения численности аппарата, резко снизит управляемость. Практика устоявшихся западных федераций говорит о том, что права регионов нам не сокращать надо, а расширять» (Известия Башкортостана. 2000. 7 июня).

6. Конституционно-правовая реформа и республиканская власть

3 ноября 2000 г. Государственное Собрание РБ внесло в Конституцию республики ряд изменений и дополнений. Частично республиканская Конституция была приведена в соответствие с российской. Однако эти поправки так и не ввели принцип разделения властей (например, было снято ограничение на пребывание в должности Президента республики два

срока). Властвующая элита вновь продемонстрировала стремление еще более приспособить правовые нормативы к установившемуся политическому режиму и дополнительно укрепить институт президентства, являющийся режимобразующим элементом региональной политической системы.

Сразу же после принятия новой редакции Основного закона республики М.Г.Рахимов официально заявил, что теперь республиканская Конституция «полностью соответствует» федеральной. Но уже в декабре 2000 г. заместитель Генерального прокурора РФ по Приволжскому федеральному округу А.Звягинцев направил в Государственное Собрание РБ протест по 55 статьям обновленной Конституции РБ. Республиканские власти в лице Госсобрании РБ проигнорировали его, после чего Звягинцев вынужден был обратиться в судебные органы. 18 сентября 2001 г. Верховный Суд РФ обязал Верховный Суд РБ рассмотреть заявление Звягинцева о несоответствии федеральным законам Конституции РБ. Но лишь 15 марта 2002 г. Верховный Суд Республики Башкортостан вынес решение о несоответствии федеральному законодательству 20 статей Основного закона республики и подтвердил недействительность положений еще 13 статей. В частности, Верховный Суд РБ признал неправомерным включение в преамбулу Конституции текста Договора о разграничении полномочий между Москвой и Уфой от 3 августа 1994 г., требование обязательного знания башкирского языка для кандидатов в президенты республики, положение о гражданстве республики.

Законодатели республики крайне негативно восприняли решение Верховного суда республики. 23 марта Законодательная Палата парламента Башкортостана приняла решение о создании депутатской группы по изучению решения Верховного суда РБ. Газета «Республика Башкортостан» 29 марта 2002 г. писала, что узнав о решении суда, депутаты были буквально шокированы. По их мнению, суд грубо проигнорировал российскую и республиканскую Конституции. Решение Верховного суда РБ, впервые за годы суверенитета вынесшего такой вердикт, вызвало яростное негодование руководства Башкортостана. Высшие органы законодательной и исполнительной ветвей власти республики назвали это решение грубым вмешательством Верховного суда РБ в компетенцию конституционного правосудия и обвинили его в игнорировании решения Конституционного суда РБ. «Верховный суд, как бы мягче сказать, развалил Конституцию нашей республики. Какое противоречие? Какое несоответствие? Проводилась ли правовая экспертиза? Разве можно признать недействительными нормы нашей Конституции, если они базируются на Конституции Российской Федерации?» – заявил депутат Законодательной Палаты Фаниль Таепов. Другой депутат, Зуфар Еникеев, обратился к истории: «Мне вспоминается 1925 год, когда была принята первая башкирская Конституция. Она была принята демократическим путем. Но затем многие ее положения вот так же были дезавуированы, признаны недействительными. А потом, вы все знаете, произошла трагедия 30-х годов. Так что же, история повторяется? Это явно политизированное, а не правовое решение».

Тем не менее, власти РБ осознавали, что рано или поздно им придется снова корректировать республиканскую Конституцию, ведь менее чем через год должны были состояться выборы Президента Башкортостана. Поэтому они были готовы, кажется, пойти на еще большие уступки федеральному центру. В конце апреля 2002 г. на встрече В.В.Путина и М.Г.Рахимова были согласованы сроки корректировки Конституции РБ с целью приведения ее в соответствие с федеральным законодательством. Все изменения в текст Основного закона РБ следовало внести до конца 2002 г. Встреча В.В.Путина с М.Г.Рахимовым заметно разрядила обстановку и остудила накалившиеся страсти в республике после вышеназванного решения Верховного суда РБ.

7. Попытка инициировать государственную реформу

10 октября 2002 г. в здании Башкирского государственного театра оперы и балета на торжественном собрании, посвященном двенадцатой годовщине со дня провозглашения Декларации о государственном суверенитете Республики Башкортостан (при президенте Б.Ельцине этот праздник назывался Днем суверенитета РБ, а сейчас именуется Днем республики), в своем докладе «Наш путь определен историческим выбором народа» Президент РБ М.Рахимов неожиданно высказался за переход от президентской к парламентской форме правления. В частности, он отметил, что «глубокий анализ теории и практики приводит нас к выводу, что для такого многонационального общества, как наше, наиболее приемлемой формой организации власти могла бы стать парламентская республика с сильной исполнительной властью и ответственным парламентом... Мы должны быть благодарны некоторым федеральным юристам, которые своей отчаянной «кавалерийской атакой» на республиканскую Конституцию заставили нас более внимательно посмотреть на соотношение модели государственно-правового устройства республики, заложенной в Основном законе Башкортостана, и фактическим состоянием нашего общества, сложившейся системы общественных отношений».

В 2003 г. исполнилось ровно 10 лет со времени учреждения должности Президента РБ и нахождения на этом посту М.Г.Рахимова. За все эти прошедшие годы предметом особой гордости руководства республики считалась созданная в республике сильная вертикаль государственной власти, вершиной которой являлась именно Президент с его действительно необъятными полномочиями. Именно с сильной президентской властью и персонально с личностью М.Г.Рахимова олицетворялись буквально все достижения республики в период ее суверенного развития. Особенно региональное руководство любит подчеркивать, что во многом благодаря созданной сильной государственной вертикали в республике нет противостояния между различными ветвями и уровнями власти, проводится продуманная национальная политика, сохраняются социальный мир и межнациональное согласие.

Поэтому не очень логичными выглядели мотивы, побудившие власти Башкирии столь неожиданно и резко изменить уже устоявшуюся модель президентского правления. Планы превращения республики из президентской в парламентскую возникли еще весной 2002 г., когда не было ясно, получит ли М.Г.Рахимов право в третий раз баллотироваться на пост Президента. Однако после известного решения Конституционного суда России, положительно разрешившего этот вопрос, переход к парламентскому правлению был снят с повестки дня. Возвращение к парламентской республике (Башкортостан в 1990 – 1993 гг. уже был парламентской республикой), возможно, обуславливалось сомнениями М.Г.Рахимова в том, что будущие выборы пройдут для него не так гладко, как прежде. В новых условиях взаимоотношения республики с центром у него вряд ли будет возможность самовольно отстранять конкурентов. К тому же у этнического башкира М.Г.Рахимова, видимо, есть опасения, что на этот раз этнический фактор будет работать не в его пользу. В своем выступлении он косвенно подтвердил это, сказав: «Если будущие президентские выборы в республике хотя бы гипотетически могут вызвать раскол в обществе, возбуждение межнациональных противоречий, то, на мой взгляд, лучше в самой структуре власти исключить возможность такого развития событий».

8. Принятие новой редакции Конституции РБ

В ноябре 2002 г. был опубликован проект обновленной редакции Конституции РБ, в котором полномочия Президента предлагалось разделить между парламентом и правительством. Главой республики должен был стать Председатель Государственного Собрания РБ, а председатель правительства, хотя и выбирался прямым всеобщим голосованием, играл «вторую скрипку».

Сразу же после заявления руководства республики о начале перехода Башкортостана от президентской к парламентской форме организации власти, в местных средствах массовой

информации потоком полились статьи ученых-специалистов, обращения и письма граждан, материалы опросов и пр., суть которых сводился к тому, что данная реформа назрела и исходит из «глубокого анализа теории и практики».

Накануне обсуждения проекта Конституции в местном парламенте никто не сомневался, что оно пройдет гладко и предложенный вариант будет принят, ведь до сих пор у М.Г.Рахимова проблем с послушанием депутатов не возникало. Однако, такой же неожиданностью стало то, что в ходе рассмотрения Законодательной Палатой проекта в первом чтении 13 ноября он был отклонен парламентариями. Все депутаты нижней Палаты единодушно проголосовали за снятие проекта с обсуждения. При этом они ссылались на то, что поступило большое количество поправок и предложений от граждан, рассмотреть которые и подготовить по ним заключение в короткий срок, оставшийся до заседания, нельзя. Оказалось, что большинство поступивших предложений содержат требование сохранить пост Президента, хотя до этого момента в республиканских СМИ пропагандировалось обратное.

Таким образом, подобное решение башкирских парламентариев означало то, что накануне обсуждения предложенного проекта им было дано указание сохранить президентскую форму правления. С этого момента первые лица республики стали говорить о том, что президентская форма организации власти далеко еще себя не исчерпала, а сам М.Г.Рахимов в очередной раз удивил публику, заявив уже, что в республике должен быть один хозяин.

3 декабря новую редакцию Конституции РБ подписал Президент республики. Столь быстрое принятие Основного закона республики (его проект, предполагающий сохранение президентской формы правления, так и не был опубликован в региональных СМИ, что нарушает республиканские и федеральные законы) К.Б.Толкачев объяснил необходимостью обеспечения законодательной базы для проведения в марте 2003 г. выборов в республиканский парламент. Новая Конституция Башкортостана разрешила Президенту досрочно распускать Госсобрание. Обновленная Конституция усиливает власть Президента, придав ему функции председателя правительства. Президент РБ назначает и освобождает с согласия парламента Премьер-министра, образовывает и ликвидирует министерства и госкомитеты, подписывает или отклоняет местные законы. Парламент имеет право объявлять вотум недоверия Президенту, а также проводить парламентские расследования. Для реального расширения компетенции Госсобрания предусмотрено создание подотчетной ему контрольно-счетной палаты. Спикер и председатели комитетов, а также президиум Госсобрания – всего около 30 человек – теперь будут работать на постоянной основе, а остальные депутаты – по сессионному принципу. Теперь в республике вместо двухпалатного будет однопалатный парламент со 120 депутатами. Отныне гражданин, обладающий пассивным избирательным правом, может сам выдвинуть себя кандидатом в депутаты парламента или попасть в партийные списки. Избиркомы различного уровня сегодня не имеют права не регистрировать кандидатов. Срок полномочий депутатов увеличен с четырех до пяти лет, но сегодня они уже не смогут совмещать членство в выборном органе с работой в структурах исполнительной (как федеральной, так и региональной) власти. Не менее важным изменением стало восстановление равенства избирательных прав граждан. Раньше каждый район, независимо от количества избирателей, имел по два депутата в Палате представителей. Получалось, что численность избирателей в отдельных округах отличалась от других более чем в 20 раз. Теперь округа формируются пропорционально числу избирателей.

9. Выборы в Государственное Собрание РБ (март 2003 г.)

16 марта 2003 г. состоялись выборы депутатов Государственного Собрания РБ, а также органов местного самоуправления, явка избирателей составила 54 %. Выборы в представительный орган власти стали своеобразной проверкой мобилизационных возможностей разных политических сил перед грядущими выборами Президента республики – главного приза начавшегося в начале года избирательного марафона. Президентские полномочия

М.Г.Рахимова заканчивались в июне 2003 г. Однако, в начале марта с.г. депутаты Госсобрания РБ продлили их, решив совместить выборы главы республики с выборами депутатов Госдумы РФ, намеченными на декабрь 2003 г.

Как заявил председатель ЦИК РБ Б.Кинзягулов, прошедшие выборы были намного напряженнее, чем все предыдущие. Действительно, такой битвы за места в местном парламенте республика за более чем 10 лет суверенного развития республика не знала. По сути, можно было выделить два противоборствующих лагеря. С одной стороны – это кандидаты, поддерживаемые руководством республики и в абсолютном большинстве выдвинутые от «Единой России». Второй основной силой выступал широкий блок оппозиционных кандидатов, объединившихся под лозунгом «за честные, свободные и справедливые выборы» и представляющих причудливое сочетание на первый взгляд непримиримых оппонентов – СПС, «Яблока», КПРФ, национального общественного объединения «Русь», Татарского общественного центра РБ и Национально-культурной автономии татар.

За 120 мест в парламенте Башкирии боролись 393 кандидата, 109 из которых были «единороссами», а 80 – оппозиционными или нежелательными для руководства республики. Еще 204 кандидата были заявлены как «независимые», но, несмотря на это, большинство их принадлежало к одному из двух противоборствующих лагерей. В отличие от Госсобрания РБ прежнего созыва, обновленный депутатский корпус имеет вполне определенное партийное лицо. Так, 75 % народных избранников являются выдвиженцами «Единой России», по 2 депутата имеют региональные отделения СПС и Аграрной партии России, по 1 – от «Народной партии России», «Яблока» и «Трудовой Башкирии» и только 23 (19 %) депутата – независимые. Таким образом, итоги голосования подтвердили мобилизационные возможности местной исполнительной власти. Несмотря на то, что в новый парламент не баллотировались главы администраций и министры, подавляющее большинство мест в нем досталось партии власти.

Последние выборы Госсобрания сильно отличались от предыдущих и по другим причинам. Во-первых, они проводились в новых условиях взаимоотношения республики с федеральным центром. В течение 2000-2002 гг. республика практически полностью вошла в правовое пространство России. Во-вторых, избирательная кампания проходила на фоне беспрецедентного скандала вокруг Верховного суда РБ и его председателя М.Вакилова, который отказался подчиняться региональной власти. В-третьих, за несколько месяцев до этих выборов Министерство по налогам и сборам РФ начало оказывать жесткое давление на руководство республики в связи с выявленными фактами сокрытия от уплаты налогов крупных финансовых средств уфимскими нефтеперерабатывающими заводами в офшорной зоне – космодроме Байконур в Казахстане. В-четвертых, на этих выборах впервые объединились в один блок все оппозиционные силы в республике – от крайне левых до крайне правых. Они смогли договориться и выставить единых кандидатов в депутаты по многим округам. В-пятых, несмотря на доминирование в депутатском корпусе представителей партии власти, он уже не является тем монолитом, каким было Госсобрание прошлых созывов. Обновленный парламент отличается от старого и по национальному составу, и по направленности интересов депутатов. Многие депутаты хотя и выдвигались от «Единой России», но контролировать их будет намного сложнее, чем назначенных глав администраций и министров. Избирательная кампания показала, что внутри региональной элиты проявились центробежные тенденции. Об этом свидетельствует то, что в некоторых округах региональная власть не могла четко определиться со своими кандидатами, проявляла колебания, а это приводило к противоборству между собой двух или даже трех кандидатов от партии власти.

* * *

До сих пор режим М.Рахимова сохранял стабильность. Но это не может продолжаться бесконечно в условиях относительной открытости политической системы России. В Башкортостане стабильность системы и социального порядка обеспечивается централизованной

структурой управления. Вполне справедлива оценка политического режима в регионе как неопатримониального (Россия регионов: трансформация политических режимов. М., 2000. С.142), что фактически исключает дееспособные механизмы самоорганизации как на государственном, так и на местном уровне. Вакуум, воспроизводимый местным руководством, отрицает значимую роль внутренних факторов в развитии представительства и плюрализма – главных условий самоорганизации граждан. Такая система не только не способна реагировать на внутренние вызовы, но и сама может выступать в качестве дестабилизирующего фактора.

Перспективы политического режима в регионе зависят от характера стратегии правящей группы федерального центра. Сегодня федеральная власть настойчиво проводит курс на формирование «единого правового пространства», укрепляет исполнительную вертикаль. Уже заметны первые результаты этой политики. Несмотря на то, что представители правящей элиты Башкортостана постоянно оспаривают решения федеральных органов власти посредством судебных инстанций, критически оценивают отдельные аспекты федеральной политики, центр шаг за шагом отвоевывает свои позиции. Республиканское руководство все чаще вынуждено заявлять о поддержке политического курса Москвы.

Последние события, связанные с проведением конституционной реформы, также свидетельствуют о результативности политики федеральной власти и решительности ее намерений. Последовательные действия центра могут расшатать политический режим Башкортостана. 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 говорит российский Президент. Не исключен и такой сценарий, что укрепив вертикаль власти, добившись лояльности региональной элиты, федеральный центр заморозит заявленные инициативы.

*Ильдар Габдрафиков,
кандидат исторических наук*

ПРИЛОЖЕНИЕ

Декларация «О государственном суверенитете Башкирской Советской Социалистической Республики»

Принята Верховным Советом
Башкирской Советской
Социалистической Республики
11 октября 1990 г.

Верховный Совет Башкирской Автономной Советской Социалистической Республики,

сознавая историческую ответственность за судьбы многонационального народа республики,

признавая приоритет общечеловеческих ценностей, природной и социальной среды, прав и свобод, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека, других международно-правовых актах,

уважая суверенные права всех народов,

заботясь об экономическом, социальном, политическом, духовном развитии народов, проживающих на территории республики,

считая республику субъектом Союза ССР и обновленной Российской Федерации,

принимая во внимание, что Башкирская республика была образована в 1919 году в составе РСФСР на основе соглашения с центральной Советской властью,

находя, что статус автономной республики ныне не обеспечивает всестороннее социально-экономическое развитие Башкирии,

следуя по пути создания правового государства и демократического общества,

провозглашает государственный суверенитет Башкирии на всей ее территории в пределах существующих границ и преобразует Башкирскую Автономную Советскую Социалистическую Республику в Башкирскую Советскую Социалистическую Республику (Башкирская ССР) – Башкортостан.

Впредь в Конституции, других правовых актах республики, в государственный и общественной жизни данное название республики использовать в качестве ее официального наименования.

1. Земля, недра, природные богатства, другие ресурсы на территории Башкирской Советской Социалистической Республики, а также весь экономический и научно-технический потенциал являются исключительной собственностью ее многонационального народа.

2. Отношения Башкирской ССР с Союзом ССР, РСФСР, другими республиками определяются союзным Договором, Договором с РСФСР, другими межреспубликанскими договорами и соглашениями.

Вступая в договорные отношения с Союзом ССР, РСФСР, другими республиками, Башкирская ССР сохраняет за собой всю полноту государственной власти на всей территории вне пределов прав, добровольно передаваемых ею Союзу ССР и РСФСР.

3. Башкирская Советская Социалистическая Республика гарантирует равные права и свободы всем проживающим на ее территории гражданам независимо от их национальности, социального происхождения, политических убеждений, отношения к религии, иных различий.

В Башкирской ССР обеспечивается сохранение, равноправное функционирование и всестороннее развитие языков и культурных ценностей всех населяющих ее народов.

4. Башкирская ССР содействует удовлетворению национально-культурных потребностей лиц башкирской национальности, проживающих за пределами республики.

5. Носителем суверенитета и источником государственной власти в Башкирской ССР является ее многонациональный народ. Полновластие народа реализуется на основе Конституции и законов Башкирской ССР как непосредственно, так и через Советы народных депутатов.

6. Наиболее важные вопросы, связанные с развитием Башкирской ССР, ее взаимоотношениями с Союзом ССР, РСФСР, другими республиками и государствами, выносятся на рассмотрение Верховного Совета Башкирской ССР, на обсуждение ее народа.

7. Государственная власть в Башкирской ССР осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

8. Башкирская ССР имеет свою систему законодательства. Конституция и законы Башкирской ССР обладают верховенством на всей территории Башкирской ССР, за исключением тех сфер правового, которые добровольно передаются республикой в ведение Союза ССР и РСФСР.

До принятия новой Конституции Башкирской ССР, других законов и нормативных актов Башкирской ССР на территории республики действуют законы и подзаконные акты Башкирской АССР, РСФСР и СССР, не противоречащие Декларации о государственном суверенитете Башкирской ССР.

9. Башкирская ССР имеет свой герб, флаг и гимн. Столицей Башкирской ССР является город Уфа.

10. Настоящая Декларация действует с момента ее принятия и имеет силу закона, является основой для разработки Конституции Башкирской ССР, развития законодательства республики, обновления государственных структур, участия Башкирской ССР в подготовке и заключении Союзного Договора, договоров с РСФСР, другими республиками и государствами.

Приложение к Федеративному Договору от Республики Башкортостан от 31 марта 1992 г.

Мы, полномочные представители Республики Башкортостан, доводим до сведения федеральных органов власти, что при рассмотрении парафированного Федеративного Договора и в дальнейшем при его подписании, необходимо учитывать решение Верховного Совета Республики Башкортостан от 28 марта 1992 года.

1. Подтвердить, что Республика Башкортостан является самостоятельным субъектом обновленной Российской Федерации.

При этом исходить из положений Декларации о государственном суверенитете и законодательства Республики Башкортостан о том, что:

– земля, недра, природные богатства, другие ресурсы на территории Республики Башкортостан являются достоянием (собственностью) ее многонационального народа. Вопросы владения, пользования и распоряжения этой собственностью регулируются законодательством республики и соответствующими соглашениями с общефедеральными органами власти и управления Российской Федерации.

2. Республика Башкортостан является самостоятельным участником международных и внешнеэкономических связей, кроме тех, которые добровольно переданы по договору Российской Федерации.

3. Республика Башкортостан самостоятельно определяет общие принципы налогообложения и сборов в бюджет с учетом принятых в республике законов и дополнительных соглашений по этому вопросу с соответствующими федеральными органами.

4. В Республике Башкортостан создаются самостоятельные законодательная и судебная системы, прокуратура, адвокатура и нотариат, которые обеспечивают правовое регулирование всех вопросов, кроме тех, которые добровольно переданы соответствующим органам государственной власти Российской Федерации.

5. Полномочная делегация Республики Башкортостан, строго руководствуясь решением Верховного Совета Республики Башкортостан, подписывает Федеративный Договор по всем положениям, кроме оговоренных в данном документе, по которым необходимо согласование и подписание дополнительного соглашения.

Данное Приложение имеет обязательную юридическую силу для сторон, его подписавших.

От Республики Башкортостан
М.Рахимов
М.Миргазьямов

От Российской Федерации
Б.Ельцин

Москва,
31 марта 1992 года

Договор

Российской Федерации и Республики Башкортостан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан»

(Москва, 3 августа 1994 г.)

Российская Федерация и Республика Башкортостан, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Башкортостан, Федеративным договором и учитывая приложение к Федеративному договору от Республики Башкортостан,

заботясь о жизненных интересах народов, об обеспечении гражданского мира, международного согласия и общественной безопасности,

реализуя приоритет основных прав и свобод человека и гражданина независимо от национальной принадлежности, вероисповедания, места жительства и иных различий,

исходя из общепризнанного права народов на самоопределение, принципов равноправия, добровольности и свободы волеизъявления, основываясь на исторически сложившихся дружественных и договорных отношениях Башкортостана и России,

стремясь к качественному обновлению федеративных отношений,

считая, что разграничение предметов ведения и взаимное делегирование полномочий между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан является важнейшей частью их отношений,

договорились о нижеследующем:

Статья 1

Республика Башкортостан – полноправный субъект Российской Федерации. Республика Башкортостан является суверенным государством в составе Российской Федерации. Республика Башкортостан обладает всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории вне компетенции Российской Федерации и полномочий, переданных Республикой Башкортостан Российской Федерации. Территория и статус Республики Башкортостан не могут быть изменены без ее согласия. Республика Башкортостан имеет свою Конституцию и законодательство.

Статья 2

Отношения Республики Башкортостан и Российской Федерации определяются Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Башкортостан, Федеративным договором, настоящим Договором, другими договорами и соглашениями.

Статья 3

В ведении Республики Башкортостан находятся:

- 1) обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты прав национальных меньшинств;
- 2) система органов государственной власти Республики Башкортостан, порядок их организации и деятельности; административно-территориальное устройство Республики Башкортостан;
- 3) республиканские программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Республики Башкортостан;
- 4) формирование государственного бюджета Республики; определение общих принципов налогообложения и сборов в бюджет Республики;
- 5) решение вопросов владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами Республики, являющимися достоянием (собственностью) ее многонационального народа, в соответствии с законодательством Республики Башкортостан и соглашениями с федеральными органами власти Российской Федерации;
- 6) государственная собственность Республики Башкортостан и управление ею. Разграничение государственной собственности на республиканскую и федеральную регулируется отдельным соглашением;
- 7) создание системы законодательства Республики Башкортостан;
- 8) обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности;
- 9) вопросы судостроительства, прокуратуры, адвокатуры и нотариата в соответствии с законодательством Республики Башкортостан и Российской Федерации;
- 10) вопросы гражданства Республики Башкортостан;
- 11) помилование лиц, осужденных судами Республики Башкортостан;
- 12) организация прохождения альтернативной гражданской службы на территории Республики Башкортостан лицами, имеющими в соответствии с федеральным законом право на замену несения военной службы;
- 13) договоры и соглашения с республиками и другими субъектами Российской Федерации, не противоречащие Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Башкортостан и настоящему Договору;
- 14) осуществление международных и внешнеэкономических связей; установление отношений с иностранными государствами; участие в деятельности международных организаций и фондов; заключение международных договоров и соглашений, не противоречащих Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Башкортостан и настоящему Договору;
- 15) создание Национального банка в соответствии с отдельным соглашением;
- 16) государственная служба Республики Башкортостан;
- 17) государственные награды, почетные звания Республики Башкортостан;
- 18) иные предметы ведения и полномочия, не отнесенные к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и Республики Башкортостан.

Статья 4

В совместном ведении Российской Федерации и Республики Башкортостан находятся:

- 1) соблюдение международных норм о правах и свободах человека и гражданина, о правах национальных меньшинств;
- 2) защита суверенитета и территориальной целостности;

3) согласование Конституционного и текущего законодательства Российской Федерации и Республики Башкортостан;

4) общие и коллизионные вопросы гражданства;

5) обеспечение мобилизационной подготовки народного хозяйства; координация разработки и производства вооружений и военной техники на территории Республики Башкортостан; вопросы конверсии оборонных предприятий; размещение воинских частей и военных объектов на территории Республики Башкортостан в соответствии с действующим законодательством;

6) координация международных и внешнеэкономических связей;

7) координация бюджетно-финансовой, налоговой, денежно-кредитной и ценовой политики; определение общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; заключение межправительственных бюджетных соглашений; образование фондов регионального развития;

8) создание общих фондов для финансирования совместных программ; ликвидация последствий стихийных бедствий и катастроф;

9) обеспечение режима беспрепятственного и беспошлинного передвижения транспорта, грузов и продукции по воздушным, морским, речным, железнодорожным и шоссейным путям, а также по трубопроводному транспорту;

10) оценка в соответствии с государственными и международными стандартами состояния качества природной среды; охрана окружающей среды, осуществление мер по ее восстановлению; обеспечение экологической безопасности;

11) проведение общей политики в социальной сфере: занятости населения, оплаты труда, миграционных процессов, социальной защиты, включая социальное обеспечение;

12) координация деятельности по вопросам здравоохранения, защиты семьи, материнства, отцовства и детства, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

13) кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатуры и нотариата;

14) обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности; взаимодействие судебных и правоохранительных органов; разработка и реализация целевых программ по борьбе с преступностью;

15) другие предметы ведения и полномочия, устанавливаемые по взаимной договоренности.

Статья 5

В ведении Российской Федерации находятся:

1) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

2) федеративное устройство и территория Российской Федерации;

3) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;

4) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти;

5) федеральная государственная собственность и управление ею;

6) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;

7) установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

8) федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития;

9) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы, федеральный транспорт, пути сообщения, информация и связь, деятельность в космосе;

10) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, вопросы войны и мира;

11) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;

12) оборона и безопасность, оборонное производство, определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества, производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

13) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

14) судоустройство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

15) федеральное коллизионное право;

16) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;

17) федеральная государственная служба;

18) государственные награды и почетные звания Российской Федерации.

Статья 6

Юридические документы, выданные органами власти, учреждениями и должностными лицами Российской Федерации и Республики Башкортостан в пределах их полномочий, действительны на территории Республики Башкортостан и всей Российской Федерации.

Статья 7

Российская Федерация и Республика Башкортостан не могут издавать правовые акты по вопросам, не относящимся к их ведению. Законы Российской Федерации, принятые по вопросам компетенции Российской Федерации и по вопросам, переданным Республикой Башкортостан в ведение Российской Федерации, обязательны на территории Республики Башкортостан.

Органы государственной власти Республики Башкортостан, равно как и федеральные органы государственной власти, вправе опротестовывать законы Российской Федерации и Республики Башкортостан, если они нарушают настоящий Договор.

Споры по осуществлению полномочий органов государственной власти Российской Федерации и Республики Башкортостан, установленных настоящим Договором, разрешаются в согласованном между ними порядке в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Башкортостан.

Статья 8

В целях осуществления настоящего Договора органы государственной власти Российской Федерации и Республики Башкортостан могут заключать дополнительные соглашения, создавать комиссии и иные рабочие органы на паритетных началах.

Статья 9

Российская Федерация и Республика Башкортостан имеют полномочные представительства соответственно в г. Уфе и г. Москве.

Статья 10

Договор или отдельные его положения не могут быть отменены, изменены или дополнены в одностороннем порядке.

Договор вступает в силу с момента подписания и подлежит опубликованию.

Совершено в г. Москве 3 августа 1994 года в двух экземплярах, каждый на русском и башкирском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

Президент Российской Федерации Б.Ельцин
Председатель Правительства Российской Федерации В.Черномырдин
Президент Республики Башкортостан М.Рахимов
И.о. Премьер-министра Республики Башкортостан Р.Бакиев

СОДЕРЖАНИЕ

От научного редактора *(И.В.Кучумов)*

ВВЕДЕНИЕ

Часть первая

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИЗМЕНЕНИЯ В БАШКОРТОСТАНЕ И РЕФОРМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ

1. Территория, население и структура экономики Башкортостана

2. Политическое развитие Башкортостана в 1990-1993 гг.

Ситуация в СССР

Политическое поражение Башкирского обкома КПСС

Муртаза Рахимов – новый глава республики

Провозглашение политического суверенитета

Завершение борьбы за власть

Избрание М.Г.Рахимова Президентом Башкортостана

3. Правовое оформление реформы политических институтов

Декабрьская Конституция 1993 г.

Местное государственное управление и местное самоуправление в Башкортостане

Новый двухпалатный парламент

Часть вторая

ВНУТРЕННЯЯ ПОЛИТИКА РЕЖИМА М.Г.РАХИМОВА И ОТНОШЕНИЯ БАШКОРТОСТАНА С РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ

1. Базовые составляющие режима М.Г.Рахимова

Новая элита Башкортостана

Контроль властей республики над экономикой

Идеологический контроль и монополия на информацию

Контроль над силовыми ведомствами

2. Отношения с центром

Декларация о государственном суверенитете Башкортостана 1990 г.

Федеративный договор 1992 г. и Приложение к нему от Башкортостана

Декабрьская Конституция РБ 1993 г.

Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан 1994 г.

Стабильность в системе асимметричного российского федерализма

3. Переизбрание М.Г.Рахимова на пост Президента республики в 1998 г.: продление его властных полномочий

Режим М.Г.Рахимова после выборов

КОНСОЛИДАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА И РЕСПУБЛИКАНСКАЯ ВЛАСТЬ (Вместо послесловия) *(И.М.Габдрафиков)*

ПРИЛОЖЕНИЕ

ОБ АВТОРЕ



Йорн Гревингхольт (р. 1967) – немецкий политолог. В 1993 г. окончил Кембриджский университет (Великобритания). С 2002 г. работает в Немецком институте сотрудничества и развития (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) в Бонне. В 2002 г. защитил в Берлине диссертацию на соискание ученой степени доктора философии (специальность «политология») по теме «Pseudodemokratie in Rußland? Der Fall Baschkortostan» («Псевдодемократия в России (на примере Башкортостана)»). В настоящее время занимается изучением постсоветских государств Центральной Азии. Женат, имеет дочь.