
Раздел II

ИСТОКИ РЕГИОНАЛЬНОГО ПРАВА

2.1. Теоретические основы регионального права

Как отмечалось выше, в разработку теоретических основ регионального права Башкортостана заметный вклад внесли и дореволюционные русские исследователи.

Так, в сочинениях П.И. Рычкова, В.М. Черемшанского Д.П. Никольского, Н.А. Фирсова Л.П. Сабанеева Р.Г. Игнатьева, В.Н. Витевского, А.Г. Дмитриева, Н.Л. Скалозубова собран богатый фактический материал. Им изучены многие вопросы истории края: этногенез башкир, присоединение Башкирии к Русскому государству, колонизация края, башкирские восстания XVII–XVIII вв. Критическое осмысление политики царизма дается также в работах Н.В. Ремезова, В.М. Флоринского, В.И. Филоненко. В целом явления общественной жизни они интерпретировали в русле официальной историографии дореволюционной России.

Систематическое изучение истории Башкортостана началось в 40–50-х гг. XX вв. в трудах историков Ш.И. Типеева. Л.П. Чулошникова, В.И. Лебедева, Н.В. Устюгова, Н.Ф. Демидовой. Они уделяли серьезное внимание выявлению и публикации документальных материалов. Была издана пятитомная серия документов «Материалы по истории Башкирской АССР» (М.-Л., М., 1936–1960), послужившая базой для развертывания исследований социально-экономической истории Башкирии XVII–XVIII вв. Крупным событием явились «Очерки по истории Башкирской АССР», т. 1-2 (Уфа, 1956–1966), отразившие жизнь края с древнейших времен до середины 60-х гг. XX в. В 60–80-е гг. детально разрабатывались отдельные узловые проблемы изучения края. История присоединения Башкирии к Русскому государству наиболее полно изложена в работе А.Н. Усманова. До этого одни авторы (П.И. Рычков, Р.Г. Игнатьев, М.И. Уметбаев и др.) признавали добровольный характер присоединения, другие (Витевский, Фирсов, Филоненко, Типеев) писали о завоевании Башкирии

Русским государством. Важное направление исследований составило изучение освободительного движения в крае. Неоднозначна оценка башкирских восстаний XVII–XVIII вв.: тезис о реакционности башкирского восстания (Устюгов) был опровергнут в трудах З.И. Сираева, И.Г. Акманова. Участие народов Башкирии в Крестьянской войне 1773–1775 гг. под предводительством Е.И. Пугачева исследовалось А.Н. Усмановым, И.М. Гвоздиковой, В.В. Сидоровым, в Отечественной войне 1812 г. Р.М. Раимовым, А.Н. Усмановым, А.З. Асфандияровым. Проводились исследования социально-экономического положения Башкирии XVII–XIX вв.: характер землепользования пришлое население (С.М. Васильев), переход башкир от кочевого к оседлому хозяйству, развитие земледелия (А.Н. Усманов, А.З. Асфандияров, У.Х. Рахматуллин). Реформы (60–80-е гг. XIX в., отмена крепостного права, развитие капитализма в Башкирии) изучались Х.Ф. Усмановым, Б.С. Давлетбаевым, Н.И. Леоновым, Горнозаводскому строительству и частному предпринимательству посвящены работы Н.М. Кулбахтина, Г.Ф. и З.И. Гудковых.

Проблема этнической консолидации башкир во 2-й половине XIX в. исследована Б.Х. Юлдашбаевым. История сел, деревень, городов Башкортостана нашла отражение в книгах А.З. Асфандиярова, Р.Г. Букановой, в коллективном труде «История Уфы. Краткий очерк» (Уфа, 1981), в «Истории города Стерлитамака» (Уфа, 1994).

Первая российская революция, деятельность В.И. Ленина, история Башкирской областной организации КПСС, революционное движение, гражданская война в крае исследованы в работах Х.Ф. Усманова, З.Л. Аминова, Р. Г. Кузеева, Р.Г. Ганеева, Г.Ф. Павлюченкова, Ю.А. Узикова. Большая работа проводилась по выявлению и публикации исторических документов: «Сборник документов и материалов о революционном движении 1905–1907 гг. в Башкирии» (Уфа, 1956); «В.И. Ленин и Башкирия. Документы, материалы, воспоминания» (Уфа, 1981). Но эти вопросы рассмотрены с позиции апологии действий партии большевиков, вина за гражданскую войну возлагалась только на противников Советской власти.

История образования БАССР и последующее национально-государственное строительство рассматривались в трудах участников этих событий А.З. Валидова, М. Муртазина, К. Идельгузина, М. Мостовенко и др.; в книгах и статьях Р.М. Раимова, Д.М. Шнейдера, З.Л. Аминова, З.И. Сираева – с позиции восхваления национальной

политики ВКП(б). М.М. Кульшарипов, С.Ф. Касимов, Д.Ж. Валеев позитивно оценивают башкирское национальное движение, а А.М. Юлдашбаев переосмысливает эти сложные процессы и роли лидеров башкирского движения.

Восстановление народного хозяйства после гражданской войны, проведение массовой коллективизации, индустриализация, формирование и развитие рабочего класса освещены в трудах В.П. Чемерица, И.Д. Васильева, Г.Ш. Илишева, Р.А. Давлетшина, Р.А. Хазиева, Р.Г. Кузеева и др. Для многих из этих работ характерно определение регионального права.

Период Великой Отечественной войны 1941–1945 гг., боевые подвиги уроженцев Башкортостана, жизнь тыла нашли отражение в трудах Б.Г. Гибадуллина, Т.Х. Ахмадиева, Р.С. Аюпова, в сборниках документов «Документы мужества и героизма. Башкирская АССР в период Великой Отечественной войны» (Уфа, 1980), «Башкирия в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг. Документы и материалы» (Уфа, 1995), в книге «Славные сыны Башкирии: Очерки о героях Советского Союза». Книги 1 – 4. (Уфа, 1965–1979).

В 90-х гг. появились труды, объективно освещающие так называемые «кулацкие восстания» 1918-1921 гг., политику и хозяйственную систему в 20-30-х гг., а так же сборник «Страницы истории Башкирской республики: новые факты, взгляды, оценки» (Уфа, 1991), отражающие региональное право.

Индустриальное развитие республики, возникновение и развитие заводов, фабрик, нефтяных промыслов, рудников, рост рабочего класса изложены в сборниках статей «Вопросы экономики промышленности Башкирской АССР» (Уфа, 1969), «Превращение Башкирии в индустриально-колхозную республику» (Уфа, 1969). В трудах К.Б. Валиуллина, Р.К. Зарипова и др. рассматривались проблемы соотношения государство, общество, личность, которые не автономны, как на западе, а взаимопроницаемы, целостны.

Культура Башкортостана нашла отражение в сборнике «Культурное строительство в Башкирской АССР. Документы и материалы 1917-1941 гг. (Уфа, 1986), «История культуры Башкортостана». Вып. 2 – 5 (Уфа, 1993–1995). История развития науки анализируется в сборнике статей «Наука Башкирии за 50 лет» (Уфа, 1958), монографии К.К. Каримова «Наука Башкирии в строительстве социализма» (Уфа, 1986), История народного образования исследована С.Р. Алибаевым,

Ф.Х. Мустафиной, М.Н. Фархшатовым. Духовная и материальная культура Башкортостана плодотворно изучалась литературоведами, этнографами, философами. По изобразительному искусству, архитектуре, музыке, театру имеется литература справочного характера: «Изобразительное искусство Башкирской АССР» (М., 1974), «Художники Советской Башкирии: Справочник» (Уфа, 1979), Л.П. Атанова «Композиторы Башкирии: Краткий биографический справочник» (Уфа, 1982) и ряд публикаций, посвященных творчеству отдельных художников, композиторов и т.д.: «Александр Тюлькин» (Л., 1975), «Ахмат Лутфуллин» (Л., 1978), «Галия Имашева» (Л., 1983).

Отдельные исторические периоды и проблемы изучены неодинаково полно и аргументированно. Ряд оценок исторических явлений не выдержал проверки временем, в исследованиях не рассматривались правовые аспекты развития республики. Сделаны шаги к устранению «белых пятен» в истории Башкортостана, но они освещались в отрыве от регионального права.

Зарубежная историография. История Башкортостана долгое время не привлекала особого внимания зарубежных историков. Вплоть до начала XX в. приводились лишь отрывочные сведения о башкирах, которые носили во многом противоречивый характер. Впервые интерес к истории Башкортостана в 40-е гг. XX в. проявил немецкий востоковед Бертольд Шпулер в сравнительном плане истории башкирских и татарских народов¹.

В 1950 г. французский славист Роже Порталь выпустил книгу «Урал в XVIII в. Очерк экономической и социальной истории»², в которой подробно показаны предпосылки и ход промышленного освоения Башкирии, политика производства по отношению к башкирам, ранняя история горных заводов. Американский историк Ричард Пайпс опубликовал статью «Первый опыт Советской национальной политики. Башкирская республика в 1917–1920 гг.» в книге³ «Образование Советского Союза. Коммунизм и национализм в 1917–1923 гг.».

¹ *Spuler B.* Idel-Ural. Berlin, 1943; Die Wolga Tataren und Baskirien unter russischer Herrschaft // Die Welt des Islam. Berlin, 1949.

² *Portal R.* L'Oural au XVIII-e siècle. Etude d'histoire économique et sociale. Paris, 1950.

³ *Pipes R.* The First Experiment in Soviet National Policy. The Baschkir Republik 1917-20 // Russian Review. 1950. vol. 9. № 4.

Р.Пайпс использовал воспоминания А. Валидова, Ф. Самойлова, А. Адигамова, М. Мостовенко. Он указывал, что «Соглашение Центральной Советской власти с Башкирским правительством о советской автономии Башкирии (март 1919)» было большой уступкой Москвы в целях привлечения башкирских войск на свою сторону. Резкость оценок Пайпса вызвала критику со стороны представителей либерально направленной западной историографии. В 1957 г. английский историк Э. Карр опубликовал статью «Некоторые замечания о Советской Башкирии»⁴. Карр рассматривает проблемы истории демографии, земельных отношений, функционирования башкирского языка, выдвижения лиц коренной национальности на руководящие посты. Автор отмечает, что многие аспекты башкирской истории освещены Пайпсом субъективно и неверно.

В 1960 г. американский славист С. Зеньковский издал книгу «Пантюркизм и ислам в России»⁵ посвященную национально-освободительным движениям в России в 1905–1925 гг. В одной из глав автор описывает установление Советской власти в Уфе и губернии, исследует соотношение сил; в другой, посвященной Малой Башкирии, подробно излагает предпосылки и процесс ее создания, политическую деятельность ее лидеров, контрмеры, предпринятые Москвой и местными большевиками. В 1968 г. вышла книга Доннелли Алтона «Покорение Башкирии Россией в 1552–1740 гг. Опыт исследования империализма» – Donnelli A. The Russian Conquest of Bashkiria 1552–1740 гг. A case Study In Imperialism, в которой показаны история башкирских восстаний, жестокие методы царизма по вовлечению завоеванных земель в состав империи.

Внимание зарубежных историков привлекала Крестьянская война 1773–1775 гг. В работе Доротеи Петерс «Политические и общественные представления в повстанческом движении под руководством Пугачева»⁶ отмечается, что, начиная с 1552 г. башкиры подвергались грабежу и унижениям со стороны русских властей. Петерс считает, что целью восставших башкир было изгнание всех русских из

⁴ Some Notes on Soviet Bashkiria // Soviet Studies. 1957. Vol. 8.

⁵ Zenkovsky S.A. Panturkisim and Islam in Russia. Cambridge, 1960. 2-е издание. 1967. Турецкий перевод. 1974.

⁶ Politisch und Gesellschaftliche Vorfälle in der Aufstandsbewegung unter Pugacew, 1773-1775. Wiesbaden, 1973.

Башкирии. Салават Юлаев расценивается Петерс как руководитель не антифеодального, а национально-освободительного движения. В одной из глав автор доказывает, что многие идеи Пугачева и его соратников были неприемлемы для рабочих горных заводов.

Французский славист Пьер Паскаль в книге «Пугачевское восстание»⁷ раскрыл общую канву движения, уделив большое внимание участию в нем башкир и биографиям Салавата Юлаева и Кинзи Арсланова.

Ныне ряд молодых американских ученых изучает военную историю башкир, функционирование земства в крае и т.д. Роберт Бауманн в 1987 г. опубликовал статью «Подвластные народы на военной службе в Российской империи: на примере башкир», в которой рассматривается история военной службы башкир в XVIII–XIX вв.». Для многих исследователей характерно знание русской и советской историографии, непредвзятое освещение истории Башкортостана⁸.

Применительно к республике они связаны с решением национального вопроса в Башкирии посредством «Соглашения центральной Советской власти с Башкирским правительством о советской автономии Башкирии». Об этом свидетельствуют официальные публикации Башкирского обкома ВКП(б) по национальному вопросу, статьи С.М. Диманштейна и П.Н. Мостовенко о левацких ошибках по национальному вопросу, допущенных в ходе образования Башкирской АССР, документальные публикации 20-х годов о национальном движении за башкирскую автономию и печатные выступления их участников (М.Д. Халиков, А.А. Бишишев, Х.Ю. Юмагулов, М.Л. Муртазин, С.А. Мрясов), воспоминания Ф.Н. Самойлова (1926 и 1933 гг.) о «первом опыте советской национальной политики» в Башкирии 1919–1920 гг., критическая оценка башревкома как «националистического органа» власти автономной республики, субъективизм и нигилистическое его отношение к Башкирской советской автономии и ее правительству, публикации Ш.И. Типеева 1927–1930 гг.

⁷ *Pascal P. La revolte de Rougatchev. Paris, 1971.*

⁸ *Иванков В.П. Историческая наука Советской Башкирии // Наука в Советской Башкирии за 50 лет. Уфа, 1969. С. 37-39; Очерки советской историографии Башкирской АССР. Уфа, 1975; В научном поиске. Уфа, 1982; Халфин С.А. Историография культуры Советской Башкирии (1960-1990). Уфа, 1990. С. 41-47; Библиографический указатель по истории Башкирской АССР. Т. 1-2. Уфа, 1988-1989. С. 8-12; История Башкортостана в зарубежных исследованиях. Библиографический указатель. Уфа, 1996. С. 13-17.*

Здесь следует упомянуть и о том, что национальный вопрос нашел отражение в юбилейных сборниках и других изданиях конца 30-х и 40-х годов (Г.И. Гужвенко и др.), документах о создании башкирской советской автономии в сборнике «Образование СССР» 1949 г., в книге Р.И. Раимова «Образование БАССР» 1952 г. В них наблюдалось и субъективистское освещение национального вопроса, влияние культа личности, умаление значения «Соглашения центральной Советской власти с Башкирским правительством о советской автономии Башкирии», игнорирование отличия национализма угнетенной от национализма угнетающей нации.

Роль исторической науки для регионального права Башкортостана объясняется тем, что она сложилась лишь на рубеже 40-50-х годов, именно тогда стали появляться первые труды историков. В конце 50-х годов завершилось создание первого обобщающего труда «Очерков по истории Башкирской АССР» в 2-х томах (в 3-х частях). В 60-80-е годы научно-исследовательская деятельность ученых республики была направлена на изучение процессов и явлений башкирской и российской истории в период феодализма и капитализма: вопросов башкирских восстаний, освободительного и революционного движений в крае, присоединения Башкирии к Русскому государству.

Целеустремленно проводились изыскания по археографии, источниковедению, историографии, по выявлению и введению в научный оборот ранее неизвестных документальных материалов. Среди них основное место занимают «Материалы по истории Башкирской АССР» в 5-ти томах, «Крестьянская война 1773–1775 гг. на территории Башкирии». «Образование БАССР», «Связи братские, интернациональные», «Документы мужества и героизма. Башкирская АССР в период Великой Отечественной войны», «Культурное строительство в Башкирской АССР. Документы и материалы. 1917–1941 гг.» и др.

Поворот историков ИИЯЛ к цивилизационному подходу начался с конца 80-х годов. Сотрудники ИИЯЛ подготовили и в 1991 г. издали сборник «Страницы истории Башкирской Республики: новые факты, взгляды, оценки». В декабре 1992 г. была проведена республиканская научная конференция «Исторический опыт развития духовной культуры Башкортостана: тенденции, современность, перспективы». В институте разработана целевая научно-исследовательская программа «Культура Башкортостана: комплексные исследования», которая утверждена Советом Министров республики в 1993 г. как государ-

ственная. Единая целостная концепция развития исторических исследований в Республике Башкортостан, а на 1995–2005 гг.⁹ были определены приоритетные направления исследования проблем государственного строительства республики¹⁰.

В плане соотношения регионально-проконституционного законодательства и конституционно-уставного регионального права представляет научный интерес анализ А.М. Буранчина и А.Ш. Бадранова башкирского национального движения с позиции Р.Г. Кузеева федеративных форм объединения и автономии в виде «традиционного общества»¹¹.

Первый, «национально-демократический», этап движения продолжался с конца XIX в. до первой русской революции 1905 г. Лейтмотивом этого движения были идеи возрождения тюркских народов на основе просвещения, подъема культуры на разных языках, идеи равенства и паритетности тюрко-мусульманских и православно-христианских восточнославянских народов в грядущем развитии России в XX столетии. Видным идеологом демократического движения был Исмаил-бей Гаспринский, который еще в 1886 г. писал, что России предначертано быть одновременно великой христианской и исламской страной, что находило отражение в регионально-проконституционном законодательстве.

Второй, «социал-демократический» этап (с 1905–1907 до 1917–1918 гг.) характеризуется Р.Г. Кузеевым нарастанием лозунга «самоопределения нации», широким диапазоном интерпретации понятия «суверенитета». Однако авторы не отличают того важного фактора, что в национальных движениях в Волго-Уральском регионе (в том числе и башкирском) преобладали идеи российского демократического федерализма и национально-культурной автономии, лозунги «независимости», «выхода из состава России».

⁹ Актуальные задачи исторических наук и перспективы их развития в Башкортостане // Препринт доклада. Уфа: УНЦ РАН, АН РБ, 1995. С. 3–6.

¹⁰ *Раянов Ф.М.* Башкирская АССР. Государственно-правовое устройство». Уфа, 1988. С. 5–9; *Самигулин В.К.* Конституционное развитие Башкирии. Уфа, 1991; *Валеев Д.Ж.* Национальный суверенитет и национальное самоопределение. Уфа, 1995. ; *Юлдашбаев А.* Истории, вошедшие в историю. Уфа, 1992. 98 с.

¹¹ *Буранчин А.М., Бадранов А.Ш.* Республика Башкортостан в системе российского федерализма (конституционно-правовой и политический анализ). Уфа, 2009. С. 93–98.

Третий, «советский», этап национального движения начинается по Р.Г. Кузееву в 1919–1920 гг. Характерным моментом этого этапа является то, что на волне лозунгов «Земля — крестьянам», «Самоопределение — нациям», «Мир — народам» национально-освободительное движение было направлено в русло революционной классовой борьбы. Крупным событием третьего этапа было создание в 1922 г. СССР, в который вошли союзные, автономные республики, национальные области и округа, всего более 50 образований. Эти национально-территориальные образования (и административно-политические структуры) создавались, трансформировались (повышали или понижали статус, изменяли грани или вовсе исчезали) на протяжении 1918–1950 гг.». Кроме положительных результатов советского периода, он указывает на то, что параллельно шли процессы русской аккультурации и ассимиляции. Они-то, по его мнению, и разрушили непрерывность и преемственность культурного процесса, жизненно важного для сохранения и равновесия башкирской культуры и консолидации ее носителей, нарушили естественный ход ее развития и эволюционные темпы адаптации этнической культуры к новым условиям исторического развития России.

Четвертый этап, вызванный «перестройкой» в середине 80-х годов, во многом является возрождением второго (социал-демократического) этапа, но в изменившихся условиях конца XX в. А.М. Буранчин и А.Ш. Бадранов считают, что основными причинами, приведшими к возрождению национальных движений, явились разрушение этничности, русская аккультурация и ассимиляция этнических групп, особенно в городах¹².

Характерно то, что все вышеизложенные выводы соответствуют характеру взаимоотношения центра и регионов, который нашел отражение и в монографии Д. Тэпса «Концептуальные основы федерализма»¹³.

По его утверждению, характерной особенностью развития автономии в России было приспособление тенденций централизма и регионализма, асимметричного государственно-территориального устройства и регионального самоуправления. Это выражается практически на всех этапах исторического развития российской государственнос-

¹² Буранчин А.М., Бадранов А.Ш. Указ.соч. С. 97-98.

¹³ Тэпс Д. Указ.соч. С. 69-75.

ти, при этом преимущество всегда отдавалось унифицированной системе управления и унитаризму.

Царская Россия старалась в минимальной степени учитывать этнические, бытовые и географические особенности. Формирование «тела империи» – экспорт «титульного» этноса и бюрократии – осуществлялось комбинированно. Российская политика была как великорусской, так и самодержавной. Все это обуславливалось типом государственного правления России и характером ее политического режима. По своей сущности Российская империя представляла собой авторитарно-бюрократическую страну, основанную на власти абсолютного монарха. Для такой России единственно возможной формой территориальной организации государства был унитаризм, обеспечивающий нормальное функционирование самодержавного режима.

Его развитие особенно четким стало на рубеже XIX–XX вв. после проведения административных реформ, когда органы регионального и местного самоуправления, отвечающие условиям сохранения империи, с одной стороны, и национального самосохранения присоединенных территорий и народов – с другой, были заменены той системой управления, которая применялась в центральных регионах России.

Как видно, этапы становления конституционно-уставного регионального права некоторые авторы исчисляют с 15 ноября 1917 г. по 19 мая 1920 г., с 19 мая 1920 г. по 6 февраля 1936 г., с февраля 1936 г. по 19 августа 1991 г., а новый этап – с 11 октября 1990 года. При этом в качестве исходного определяются социально-политические процессы в областях и республиках Урала, в отличие от Российской Федерации в целом, где процессы, связанные с декоммунизацией и десоветизацией, носили скачкообразный характер, а Курганская, Оренбургская области, Удмуртия и Башкортостан представляли собой регионы с относительно стабильной политической системой. В числе главных причин этого авторы указывают также преемственность власти и поэтапный, эволюционный характер изменения политических режимов в регионах¹⁴.

Для правильного понимания сущности регионально-проконституционного законодательства и конституционно-уставного регионального права важное значение имеет позиция других авторов, поскольку

¹⁴ Кириллов А.Д. Региональные особенности становления новой российской государственности. На примере областей и республик Большого Урала // Полис. 1998. № 2. С. 104-105.

региональное право Башкортостана базировалось на национальном движении.

Так, Ф.Х. Гумеров несколько иначе определяет характер национального движения. Он считает, что после победы Февральской буржуазно-демократической революции в 1917 г., приведшей к установлению демократических свобод в России, среди башкирского народа (Уфимская, Оренбургская, Пермская, Вятская, Самарская губернии) возродилось национальное движение за самостоятельность по трем направлениям.

1. Большевистское, развернувшееся под знаменем завоевания права наций на самоопределение, вплоть до образования самостоятельного государства и отделения от централизованного государства. Во главе этого направления шли большевики-башкиры Б. Нуриманов, Б. Шафеев, К. Хакимов, Ш. Худайбердин. Особую позицию занимал большевик-радикал Г. Шамигуллов, придерживавшийся по национальному вопросу бухаринской ориентации, отрицающей право наций на самоопределение.

История показала, что большевистский лозунг о праве наций на самоопределение оказался только словами.

2. Монархическое, сторонники которого придерживались политики сохранения единой России с предоставлением культурно-национальной автономии башкирам, автором которой являлся землевладелец из Аргаяшского кантона Г. Курбангалеев, непримиримый оппонент З. Валидова.

3. Демократическое национальное движение, охватившее большинство башкирского народа, которое, пройдя трагические пути, даже ведя вооруженную борьбу с большевиками, провозгласило автономию Башкортостана и добилось признания ее Центральной Советской властью. Оно возглавлялось З. Валидовым и его сторонниками. Их воодушевляла освободительная борьба башкирского народа XVII-XVIII вв.¹⁵

Изучая историю образования Башкирской Республики, Ф.Х. Гумеров выделяет движение за национально-суверенные права автономии в условиях демократической России (февраль – октябрь 1917 г.), борьбу за национально-суверенные права автономии после прихода

¹⁵ Гумеров Ф.Х. У истоков борьбы за суверенитет Башкортостана: 1917-1925 гг. Уфа, 1977. С. 4.

большевиков к власти (с октября 1917 г.). Согласно его логике можно считать, что «Соглашение» Башкортостана было конституционным законодательством, а с момента образования автономии Малой Башкирии в составе РСФСР на основе Конституции РСФСР как ее федеративной части начинается формирование конституционно-уставного регионального права Башкортостана.

Эти постулаты связаны с тем, что самоопределение нации выразилось в создании территориальных автономий трех типов: автономных республик, автономных областей и трудовых коммун¹⁶. Декларируемые Конституцией РСФСР 1918 г. автономные областные союзы не сформировались. По мнению Т.Ф. Ящука, в перспективе предполагалось оформление будущих автономий в виде крупных областей, чем губернии, территориальных образований, что действительно, сложилось три областных объединения – Уральское, Западное и Северное в период подготовки конституции РСФСР. Первоначально центральное руководство страны признало легитимность областей, создание которых было инициировано на местном уровне. Однако к концу 1919 г. областные объединения были упразднены, их ликвидацию связывают с осознанной центральной властью опасности децентрализации, сепаратизма, местнических амбиций региональных руководителей. Поэтому конституционная норма о возможности создания автономных областных союзов, созданных с соблюдением национального принципа, не получила развития¹⁷.

Следует подчеркнуть, что у ученых 1920-х гг. целесообразность построения российской федерации на принципе национально-территориальной автономии не вызывала сомнений. С современных позиций такое понимание уже не представляется бесспорным. Так, вслед Д.А.

¹⁶ Исключение составили Финляндия, Бухара и Хорезм. Финляндия до 1917 г. пользовалась широкой автономией. Согласно второй статьи Основных законов 1906 г., «Великое княжество Финляндское, составляя нераздельную часть Государства Российского во внутренних своих делах управляется особыми установлениями на основе особого законодательства». Что касается Бухары и Хорезма, которые Россия присоединила в 60-70-х гг. XIX в., они находились с ней формально в международно-правовом союзе. С 1914 г. под протекторатом России находится и Тува (Уранхайский край).

¹⁷ Ящук Т.Ф. Особенности российского федерализма 1920-х гг. // Национально-государственные образования в истории и политической практике Российского федерализма. Уфа, 2009. С. 24-25.

Златопольским¹⁸, В.Е. Чиркин¹⁹, которого поддерживают другие ученые²⁰, вполне обоснованно считает термин «федерация» неточным. По его мнению, неопределенность и расширительное применение этого понятия приводит к неправомерному смещению государственного федерализма и негосударственного, например, организационно-политического образования. Однако его утверждение о том, что такое расплывчатое истолкование федерализма позволяет любую существенную децентрализацию, регионализацию или автономизацию страны признать за ее федерализацию и даже за саму государственную федерацию нуждается в конкретизации. Не случайно в литературе те или иные частичные элементы государственного федерализма рассматриваются как сам федерализм (в связи с чем, например, Испания и Италия относятся к числу федераций), а федерализм в России обнаруживается не только в особом статусе отдельных территорий в единой и неделимой дореволюционной России, но даже в соборности Древней Руси.

«Федерация – это форма государственного устройства, основанная на соединении нескольких государственно-территориальных образований в интересах достижения общих целей при условии сохранения за каждым членом федерации определенной самостоятельности в рамках единого государства. «Понятие «федерализм» шире понятия «федерация». Федерализм – это принцип, режим и форма государственного устройства, позволяющие обеспечить единство и разделение государственной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях.

Разнообразие в определении сущности федерализма имеет ряд причин. Федерализм одновременно относится к структуре и функционированию государственной власти; содействует сохранению как единства, так и разнообразия государственных и общественных структур; включает действие как политических, так и социальных факторов; связывает воедино как цели, так и средства их достижения; соединяет эти цели с развитием страны и глобальными проблемами

¹⁸ Златопольский Д.А. СССР – федеративное государство. М., 1967. С.78.

¹⁹ Чиркин В.Е. Формы государства, переходного к социалистическому типу. М., 1966. С. 16.

²⁰ Чистяков О.И. Конституция СССР 1924 г. М., 2004. С. 47-48. Он считает неудачным и сам термин «субъект федерации» и предлагает заметить его «членом федерации».

мирового развития; постоянно меняет формы своей политической организации»²¹.

Традиционно признанные критерии федеративного государства²², как федеральное правительство (власть) обладает правом исключительного контроля над проведением своей политики, государства – субъекты федерации неправомочны выйти из федерации или в одностороннем порядке прекратить связи с национальным союзом вполне приемлимы для определения сущности дискреционного регионального права, регионально-проконституционного законодательства, конституционно-уставного регионального права.

Что же касается вопроса о применимости понятия «автономия» к характеристике статуса субъекта федерации, то здесь, как правильно отмечается в литературе, все зависит от того, какое содержание вкладывается в это понятие. Если оно используется в самом широком смысле как любая самостоятельность самоуправляющихся единиц в рамках конституции и/или закона, то понятие «автономия», применимо в определенном смысле и к субъекту федерации, поскольку нет действительной федерации без сравнительно высокой самостоятельности ее субъектов. Именно поэтому в литературе говорится, что «субъекты федерации всегда обладают государственной автономией». Если же в это понятие вкладывается более узкое содержание, связанное с обеспечением лишь местной, административной самостоятельности, то тогда, понятно, оно неприменимо к характеристике статуса субъекта федерации.

На наш взгляд, под автономией следует понимать определенную степень самостоятельности каких-либо органов, организаций, территориальных и иных общностей в вопросах их жизнедеятельности. В зависимости от субъекта, характера и целей предоставления автономия может классифицироваться на ряд типов и видов в рамках единого регионального права. Автономия делится по субъекту на два типа: автономия учреждений и автономия общностей. Территориальная автономия делится на административно-территориальную (региональ-

²¹ *Маликов М.Ф.* Современные проблемы конституционного права Российской Федерации. С. 143.

²² К сожалению, подобно «Европейской Конвенции о правах человека» до сих пор отсутствуют «Европейские федеративные стандарты», точно так же «Международные стандарты правового государства».

ную), национально-территориальную и национально-государственную. Территориальную автономию называют иногда также политической или законодательной автономией. Конституционному праву ряда стран известна также экстратерриториальная (культурная) автономия²³.

Например, в исторически первой федерации (США), а позднее и во многих других федерациях мира (Индии, Бразилии, Австралии, Мексике, Нигерии, Малайзии, Венесуэле и др.) субъектами федерации названы «штаты» и они значились «государством» в рамках регионального права. Как известно, классический американский федерализм изначально возник из конфедеративного объединения, добившихся независимости суверенных государств-штатов при переходе к более тесному, федеративному соединению этих штатов (Соединенные Штаты Америки). По признанию основателей американского федерализма, институт государства — это определенная организационно-функциональная структура в целостной системе управления, объединение государств, республик²⁴. Практика показала, что понимание сути федерации исходила преимущественно из того, что она – объединение государств-членов, которые чаще всего признавались несuverенными, в отличие от государств-членов конфедерации²⁵. Широкое использование за последние десятилетия понятия «государственное (государственно-подобное) образование» не привело к отказу от применения также термина «государство» при определении характера и статуса субъекта федерации в рамках регионального права.

В литературе вполне уместно подчеркивается, что порой неопределенность содержания понятия «государственность», его многозначное использование, а нередко и чрезмерно расширительное толкование позволяют отождествлять его с понятием «общественно-политический строй»²⁶. Между тем, как известно, понятие «государственность» шире понятия «государство», ибо помимо последнего включает и государственные (государственно-подобные) образования. Именно на этой основе в понятие «национальная государственность» традиционно вклю-

²³ Маликов М.Ф. Современные проблемы конституционного права Российской Федерации. Уфа, 2011. С. 283.

²⁴ Федералист. М., 2000. С. 77, 116-117, 128.

²⁵ Коркунов М.Н. Русское государственное право. Т. 1. Общая часть. 1909. С. 151.

²⁶ Морозова Л.А. Проблемы современной российской государственности. М., 1998. С. 8-17.

чались как национальные государства (союзные и автономные республики), так и национально-государственные образования (автономные области и автономные или национальные округа). И сегодня субъектами Российской Федерации являются как государства (республики), так и государственные образования (области и края, города федерального значения, автономная область и автономные округа), также являющиеся субъектами государственной власти²⁷.

Противники признания субъектов Федерации государствами, следовательно, роли регионального права, часто предлагают изъять из ч. 2 ст. 5 Конституции РФ конституционной формулы «республики (государства)» слово «государство». Некоторые из них, в частности, И.А. Умнова, с одной стороны, решительно выступает против этой формулы, а с другой – предлагает республиканизировать все субъекты Российской Федерации²⁸. Тем не менее такое предложение не находит единой поддержки, так как республика не может быть ничем иным, кроме как государством. Все равно республика не перестанет в этом случае иметь свою конституцию, свой парламент, свое правительство, свое гражданство, свой государственный язык, свой герб, флаг и гимн. Поэтому ученые считают, что задача состоит не в том, чтобы развертывать борьбу за изменение указанной формулы (тем более что она содержится в главе об основах конституционного строя, не подлежащей изменениям в рамках данной конституции), а в том, чтобы правильно понимать и объяснять ее²⁹.

Тем более, что на это есть все основания. В частности, существует утверждение об относительности и неполноте субъектов федерации – государственные образования, поскольку они, якобы, в чем-то «не дотягивают» до государства, не обладают отдельными элементами государственности. Конечно, подобный подход к государству и государственности с позиции их содержания не соответствует учению о государстве, так как не бывает так, что есть государство, но нет государственности. Государство и государственность составляют целостную систему социального управления, и они не могут

²⁷ *Чиркин В.Е.* Указ.соч. С. 6, 8-11.

²⁸ *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1978. С.92, 144.

²⁹ *Тадевосян Э.В.* К вопросу о характере государственной власти субъекта Федерации // Государство и право. 2002. № 3. С. 17-26.

существовать и действовать отдельно. В этом может быть исключение только в период возникновения государства, о чем свидетельствует история формирования договорных взаимоотношений России и Башкортостана.

Не будучи государствами в полном смысле этого слова, государственные образования – субъекты федерации достаточно близки к ним и именно поэтому их рассматривают в качестве подобных (причем не только внешне, но и по существу) государственных образований. О том, что субъектами федерации могут быть как государства, так и государственные образования, говорит как исторический, так и современный опыт федерализма. Позиция, согласно которой нет и не может быть федераций, где субъектами являются государства, серьезно ограничивает возможности использования федеративных государственных форм, в частности в практической реализации усиливающихся в современном мире тенденций к региональной интеграции. Отсюда В.Е. Чиркин считает, что глобализация неизбежно выдвигает перед объединяющимися странами и народами ложную дилемму: либо объединиться с другими государствами на принципах федерализма и тогда перестать быть государствами, либо остаться национальными государствами и тогда не идти на федеративный союз. Достаточно так поставить вопрос, чтобы ясно понять, насколько затормозился бы процесс федерализации стран современной Европы, если бы этим странам и народам пришлось выбирать между «Соединенными Штатами Европы» и своим национальным государством.

Заслуживает поддержки мысль В.Е. Чиркина о том, что решение данного вопроса неразрывно связано с пониманием сути суверенитета в региональном праве. Если последний – это то же, что и широкая компетенция, большая сумма прав и полномочий, то тогда нельзя не признать, что суверенитетом обладают как федерация, так и ее субъекты, поскольку при данной форме государства соответствующая компетенция имеется у обеих сторон. Совершенно иначе решается этот вопрос, когда суверенитет не сводится к компетенции, признается неделимым и несовместимым с другим суверенитетом на территории одного и того же государства. Тогда по достаточно очевидным причинам суверенной признается только федерация, а ее субъекты – несuverенными, хотя регионы вправе осуществлять собственное правовое регулирование.

Между тем теория и практика федерализма знает и иной путь решения проблемы – путь признания за государствами – субъектами

федерации согласованного суверенитета, совмещающегося с суверенитетом федерации как суверенитетом более высокого уровня. Очевидным фактом является то, что конституции как бывших (например, СССР и Югославии), так и ряда современных (например, Швейцарии, Мексики, нынешней Югославии) федераций прямо закрепляли или закрепляют суверенность своих субъектов. В статье 3 Конституции Швейцарии говорится, что «кантоны суверенны, поскольку их суверенитет не ограничен федеральной Конституцией». В Конституции Мексики (ст. 40) указывается, что страна «состоит из штатов, свободных и суверенных во всем, что относится к их внутренним делам». В Конституции современной Югославии сказано, что «союзные республики суверенны в вопросах, которые настоящей Конституцией не отнесены к компетенции Союзной республики Югославии» (ст. 6).

Казалось бы, ясно, что теория и практика федерализма не исключают возможность признания субъектов федерации суверенными в определенных пределах. Но В.Е. Чиркин, приводя эти факты, делает совершенно иные выводы. Он исходит из того, что во всех приведенных здесь случаях – «это вовсе не государственный суверенитет», поскольку он ограничен внутренними делами субъекта федерации. Но, во-первых, о каком ином, если не государственном, суверенитете может здесь идти речь, когда его носителем прямо называется кантон, штат, республика, т.е. субъект федерации, обладающий государственной властью. Получается, что прилагательное «государственный» допускается использовать при определении сущности субъекта федерации («государственное образование») и характера его публичной власти («государственная власть»), но оно оказывается неприемлемым, когда дело доходит до суверенитета. Показательно, что и сам В.Е. Чиркин признает парадоксальность звучания утверждения, что «субъекты федерации, не обладая государственным суверенитетом, вместе с тем... обладают государственной властью».

Суверенитет современных демократических государств определяется общепризнанными принципами и нормами международного права, требованиями Всеобщей декларации прав и свобод человека и т.д., внутригосударственным правом и законом как самостоятельность и благополучие региона. Следовательно, определенное ограничение, а тем более самоограничение суверенитета государства не означает его потерю. Конечно, суверенитет субъекта федерации не

может быть приравнен и тем более отождествлен с суверенитетом независимого государства, не входящего в состав другого государства или межгосударственного объединения конфедеративного типа. Но от последнего суверенитет субъекта федерации отличается своей комплексностью в государственно-правовом смысле. Отказ от возможности признания суверенности субъекта федерации в любом отношении делает практически невозможным достаточно четкое и ясное отграничение федерации от высоко децентрализованного унитарного государства в его автономистской и регионалистской форме.

При этом также важно подчеркнуть, что признание ограниченной суверенности субъекта федерации не означает не признания делимости государственного суверенитета. Как известно, суверенитет как верховенство и независимость государственной власти – это не количественная, а качественная характеристика состояния этой власти по предметам ведения и полномочий. Когда речь идет о том, что и федерация, и ее субъекты по-своему суверенны, то это вовсе не означает, что один и тот же суверенитет разделяется на части, в том числе и неравные. Дело в другом: федерация обладает своим суверенитетом, а субъект федерации – своим. Существенная разница между ними состоит в том, что первый отражает такое состояние государственной власти, когда над ней не стоит более высокая государственная власть, в то время как во втором случае такая власть имеется, хотя и ее компетенция не безгранична, а ограничена суверенными правами и полномочиями субъекта федерации как отмечалось выше, своеобразие федерации в том и состоит, что в ней на территории субъекта федерации сочетаются и действуют два разнородных суверенитета – федерации и ее субъекта, которые неравнозначны, но не исключают, а дополняют друг друга. В этом – глубинная суть федерализма, которая изначально состояла именно в том, что эта государственная форма позволяет организовать взаимодействие двух разных государственных властей при ведущей роли федеральной власти. И хотя в различные периоды истории в этих государствах начинали преобладать то нейтралистские и даже унитаристские, то децентралистские и даже сепаратистские тенденции, главная суть федерализма от этого не менялась. А она заключается в том, что на основе разделения государственной власти не только по горизонтали, но и по вертикали достигается органичное совмещение, сопряжение, взаимодействие двух по-своему самостоятельных, взаи-

мосвязанных и дополняющих друг друга государственных властей, которые не могут успешно функционировать в отрыве друг от друга, ибо составляют различные стороны единой федеративной системы. Поэтому лишь на первый взгляд может показаться, что предлагаемое решение проблемы суверенитета и федерации ничем по существу не отличается от концепции делимости суверенитета.

В.Е. Чиркин не обоснованно отвергает концепцию делимости государственного суверенитета. Но, допуская с определенными оговорками возможность признания «ограниченного (самоограниченного) государственного суверенитета», он не считает возможным применить это положение к субъектам федерации. По его мнению, независимо от того, характеризуются субъекты федерации в конституциях или иных актах как государства или нет, они на деле являются государственными образованиями, не имеющими государственного суверенитета, поскольку над субъектами федерации «стоит другая государственная власть». Но ведь если речь идет о подлинной, а не лишь номинальной федерации, то в ней обязательно должны быть обеспечены высокий уровень самостоятельности, самоуправления и самодостаточности ее частей, необходимый для выполнения функций государственной власти субъекта федерации, их верховенство и вся полнота власти во внутренних делах, а федеральная власть не должна иметь права самопроизвольно изменять такой статус субъектов федерации.

Субъекты федерации в них не могут низводиться до уровня самоуправляющихся административно-территориальных и политико-территориальных автономий в унитарном государстве. Об этом необходимо напомнить еще и потому, – пишет А.В. Зуев, – что проводимые за последний период меры по модернизации российского федерализма ошибочно истолковываются даже учеными-специалистами как «унитаристская надстройка над федерацией», как фактическое превращение последней «в местное самоуправление с элементами областной автономии внутри унитарного государства, разделенного на руководимые из Кремля генерал-губернаторства или наместничества»³⁰. Директор Центра экономических и политических исследований при Амстердамском университете А. Моммен выносит даже в название своей статьи вопрос: не являются ли первые шаги

³⁰ *Зубов А.В.* Унитаризм или федерализм // *Полис.* 2000. № 5. С. 32.

В.В. Путина как Президента РФ концом российского федерализма³¹? Э.В. Тадевосян отвечает на этот вопрос отрицательно, поскольку Россия вполне обоснованно избрала демократический федерализм. Значит, надо не теорию федерализма и регионализма³² приспособлять к ситуационным потребностям отдельно взятой страны, а совершенствовать государственную власть в ней, опираясь на подлинно демократическую современную теорию федерализма.

2.2. Земства России

При определении истоков регионально-проконституционного законодательства мы исходили из того, что Земское управление начало складываться в середине XVI в. до Ивана Грозного, тогда управление на местах строилось путем назначения в конкретные территории (области) наместников, а в волости – волостелей. В ходе проведенной земской реформы власть была передана представителям сословий, выбранным из числа местного населения, — губным старостам в уездах развитого феодального землевладения, земским старостам в местах проживания крестьян и посадских людей (Земским старостой, избранным от посадских людей Нижнего Новгорода, был Кузьма Минин, ставший в Смутное время национальным героем России).

Характерно то, что земство получило распространение в основном на территориях черносошных крестьян и посадских городов. На остальной части России наместничество было заменено воеводским управлением для того, чтобы развивать элементы местного управления (самоуправления). В дальнейшем земские принципы формирования властных структур перенесены и на органы государственного управления. В стране возникли общенациональные сословно-представительные учреждения – Земские соборы. Так, Земский собор 1613 г., был первым избравшим на престол первого Романова – Михаила Федоровича.

³¹ Моммен А. Заявка Путина на власть: конец российского федерализма? // Полис. 2000. № 5. С. 70.

³² Тадевосян Э.В. К вопросу о характере государственной власти субъекта Федерации // Государство и право. 2002. № 3. С. 17-26.

В целях сравнения можно заметить, что в этом событии отразился исконный (восходящий еще к Новгородскому и Псковскому вече) принцип русского народовластия – правителя приглашало на власть собрание представителей различных слоев народа. Неслучайно именно в период царствования Романовых они созывались часто. В XVII в. земские соборы состояли из большого числа выборных людей с мест (как писали тогда: «из городов всякие выборные люди», «дети боярские всех городов», «торговые люди всех городов» и т.д.). Но созывались и соборы, на которых были представлены только находившиеся в Москве служилые и посадские люди. К их компетенции относились и вопросы внешней политики, особенно в связи с опасностью войны, необходимостью собрать войско и средства для его содержания. К концу XVII в. деятельность соборов как органов государственного управления отмирает. Это связано с утверждением абсолютизма и удовлетворением требований дворянства и части посадских людей, получивших права и льготы от царской власти. На смену земским соборам приходит Сенат Петра I, который взял на себя функции законодательного органа.

Александр II, освободив крестьян от крепостной зависимости, решил возродить земство в новой форме — только как институт местного сословного самоуправления. В его указе Правительствующему Сенату от 1-го января 1864 г. предусмотрено: «Признав за благо призвать к ближайшему участию в заведовании делами, относящимися до хозяйственных польз и нужд каждой губернии и каждого уезда, местное их население, посредством избираемых от оногo лиц, Мы повелели Министру Внутренних Дел составить, на указанных Намi началах, проекты постановлений об устройстве особых земских, для заведования упомянутыми делами, учреждений».

При Александре II земство основывалось на участии населения в решении местных дел, выборности органов управления, ориентации на хозяйственную деятельность. Бюджет земств складывался по большей части из налогов на недвижимость, прежде всего на землю. Двигателем земской активности был не только и даже не столько материальный фактор, сколько бескорыстный энтузиазм местных функционеров: «Первым элементом» именовалась правительственная администрация, «вторым» – выборные земские деятели. «Третий элемент» составляли учителя, медики, ветеринары, рядовые труженников из числа «третьего элемента», получившие возможность действовать самостоятельно, исходя из сложившихся условий.

В реализации компетенции и функции местного управления (самоуправления) особое место занимали административно-территориальные деления – волости, т.к. вся территория земли (княжества) были разделены на полусамостоятельные уделы, сельские территории, подчинённые городу, в с конца XIV в. волость становится частью уезда, с 1861 г. – единицей сословного крестьянского управления.

По свидетельству С. Соловьёва, земельные участки, принадлежащие к городу, назывались его волостями, а совокупность всех этих участков называлась уездом, название уезда происходит от способа, или обряда, размежевания, который назывался разъездом, межевщик – разъезжиком, или заездником, межевать — разъезжать, следовательно, все, что было приписано, примежевано к известному месту, было к нему уехано, или заехано, составляло его уезд, что было отписано, не принадлежало к нему, было отъехано, составляло волости отъездные. Но уездом называлась не одна совокупность мест, волостей, принадлежавших городу: такое же название могла носить и совокупность мест или земель, принадлежавших к известному селу, и действительно, мы встречаем село с уездом. В правильном отношении уезд разделялся на волости, волости на станы, станы на околицы; населенные места в уезде носили различные названия: встречаем городки, слободы, слободки, села, сельца, деревни, починки села, новоселки, встречаем села, принадлежащие к слободкам, села в слободах, деревни, принадлежащие к селам, к починкам.

Согласно «Общему положению о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» волость являлась низшей административной единицей крестьянского самоуправления, образуемой из смежных сельских обществ, с численностью населения от 300 до 2000 ревизских душ мужского пола. Наибольшее расстояние отдалённых селений волости от центра управления в среднем не должно было превышать 12 вёрст. При первоначальном образовании волостей за основу было принято разделение на приходы.

Каждое сельское общество имело сельский сход, выбиравший сельских должностных лиц: сельского старосту, сборщика податей, сотских, десятских и разрешавший некоторые поземельные дела (например, переделы общинных земель), раскладку налогов, мелкие полицейские дела. Гораздо большее значение имело волостное сословное крестьянское звено — волостной сход.

Волостное управление на основании Общего Положения о крестьянах 1861 года составляли: волостной сход; волостной старшина с волостным правлением; волостной крестьянский суд.

Волостное правление состояло из старшины, всех сельских старост или помощников старшины, сборщиков податей, там, где они были, одного-двух заседателей и писаря. Обязательным в волостном правлении было присутствие только старшины и писаря. Писарь назначался мировым посредником, а впоследствии — земским начальником и играл в волостном правлении немаловажную роль.

При рассмотрении местного управления (самоуправления) необоснованно исключить из объекта изучения родоплеменную структуру башкир.

Здесь прежде всего следует упомянуть о гипотезах, высказанных Л.Н. Гумилевым. Так, в частности, он указывает на то, что этническая история отличается от истории социально-политической и культурно-идеологической (1); без учета международной торговли невозможно изучать местную и глобальную историю Хазарского Кагоната X в. и Древней Руси (2); в III в. до н.э. в Великой степи кочевниками были хазары, их потомками были Хунны, Сарматы (3). В 800 г. они имели три каганата: Уйгурский на востоке степи, Аварский — на западе, Хазарский — на Волге и Северном Кавказе.

На основании этих гипотез Л.Н. Гумилев сделал три вывода: 1) ждать, пока истребят соседи (элиминация); 2) включиться в живучий супер-этнос во времена фаз и укрепиться в нем (инкорпорация); 3) рассыпаться розно (дисперсия).

К числу таковых, по его мнению, относиться период IX и XII вв. в Юго-Восточной Европе. Он считает, что здесь происходили контакты славян с руссами, кочевников с оседлыми, христиан с язычниками, хазар с евреями. Как видно, Л.Н. Гумилев о башкирах не дает ни каких сведений.

В историографии разных периодов можно встретить множество документальных, научных, научно-популярных публикаций о башкирских племенах и тарханах (родовая знать). По мнению А.З. Асфандиярова, башкирские тарханы представляли собой служилых людей, главной обязанностью которых была военная служба. Тарханы были двух видов: наследственные и личные. Основными источниками тарханства явились: бывшие башкирские бии, князья, мурзы, дивандуваны. Кроме представителей высших слоев башкирского общества и рядовые башкиры-общинники могли заслужить звание тархан.

Изучение истории тарханов по отдельным волостям (или родам и племенам) на основе исторических, документальных, этнографичес-

ких фольклорных и иных источников (в особенности шежере башкирских племен), по нашему мнению, должно способствовать более углубленному раскрытию истории всего башкирского народа.

Анализ имен в шежере Ялан-тунгауров (южных), в материалах ревизских сказок башкирских аулов Тунгаурской волости Оренбургского уезда и губернии, составленных в 1816–1859 гг. и некоторых другие документов нас привели к выводу о том, что большинство имен тарханов тунгаурских башкир (9 имен) и их потомков, перечисленных в материалах, приводимых В.В.Вельяминовым-Зерновым в разделах «Ногайской дороги Тенгаурской» волости, происходят из старинных аулов южных тунгауров расположенных на территории нынешних Зилаирского, Баймакского и Хайбуллинского районов Республики Башкортостан.

В своей монографии А.З. Асфандияров указывает на многие проблемы, оставшиеся нераскрытыми в исследовании истории башкирского тарханства. Соглашаясь с автором, отметим, что слабо исследованной является история башкирских тарханов по отдельным башкирским волостям. Интересным вопросом является прослеживание дальнейшей судьбы тарханских фамилий после отмены института тарханства.

В «Указе ис канцелярии Оренбургской Экспедиции Уфимского уезду тарханам и башкирцам», приводимом В.В.Вельяминовым-Зерновым, в разделе «Ногайской дорога Тенгаурской» волости, относящимся к 8 февралю 1735 г. под номером 92 содержится информация о подтверждении звания тархан: «Башкирцу тархану Уразгулу Акчувашеву, и сыну ево». Далее под номерами 94, 95, 96 звания тархан признавалось за следующими тунгаурскими башкирами: «Башкирцам тарханам Бякиру, Умиру, Иману Теникеевым и детям их»; «Башкирцу тархану Умеру Умешову, и племяннику ево»; «Башкирцу тархану Кулукаю Тлепееву, детям ево». Из этого следует, что подтверждение звания тархана получали лица, являющиеся потомственными тарханами.

Указ Сената от 16 марта 1754 г. о снятии ясака с башкир, мещеряков с заменой его обязательной покупкой казенной соли, по мнению исследователей, приводит к уравнению башкирских тарханов с остальными башкирами. К 50-60-м гг. XVIII в. башкирское тарханство на правовой основе было ликвидировано. Однако, несмотря на это, башкирских тарханов учитывали в документах второй половины XVIII в.

и в начале и первой трети XIX вв. В некоторых восточных кантонах они даже освобождались почти от всех повинностей, кроме военной службы. В реликтовой форме тарханство просуществовало до 1845 г.

В X – начале XIII вв. западные башкиры находились в политической зависимости от Волжской Булгарии. Восточные башкиры в это время входили в печенежско-огузскую конфедерацию племен. В XIII в. башкиры были покорены монголами и вошли в состав Золотой Орды.

Раздираемая внутренними противоречиями, в конце XIII – начале XIV в. Золотая Орда распалась на две части. Восточная, включавшая всю полосу степей от Урала до Западной Сибири, получила название Белой Орды (Ак-Орда) и утвердилась за потомками Ногая. Западная, вобравшая территорию Поволжья и территорию к западу от Крыма, досталась «потомкам Тохтая».

В 1810 г. издается Манифест «О разделении государственных дел на особые управления с значением предметов, каждому управлению подлежащих». Создается Государственный Совет для выполнения законоподготовительных работ и при нем – Комиссия по составлению законов. В 1811 г. принимается «Общее учреждение министерств», состоявшее из «Образования министерств» и «Общего наказа министрам».

Отмена крепостного права – главная реформа, открывшая дорогу развитию новых экономических и социальных отношений. Им должны были соответствовать новые государственно-правовые институты. В 1864 г. создается новая судебная система, меняется административное управление.

Коренным изменением земства стал разгон большевиками в январе 1918г. центрального демократического органа – Учредительного собрания. В январе – феврале 1918г. ликвидировано большинство губернских, в феврале – марте – многие уездные земства. К июлю 1918г. с Земством было покончено. В январе 1918г. декретом СНК упразднен «Земгор», а его имущество передано ВСНХ.

Волостные правления были ликвидированы постановлением Совнаркома от 30 декабря 1917 г. «Об органах местного самоуправления», а данная система была упразднена административно-территориальной реформой РСФСР (1923–1929 гг.).

Следовательно, разделяя его доводы, мы можем признать, что **региональное право – основа децентрализации и способ согласования интересов органов федеральной и региональной властей.**

К сожалению, данное положение не нашло подтверждения в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», т.к. в нем не было четких критериев модели территориальной организации местного самоуправления. Поэтому в одних субъектах федерации муниципальные образования были созданы только на уровне населенных пунктов (городов поселков и так далее). В других – муниципальная власть создавалась только на районном уровне. В третьих, полномочия между муниципальными образованиями не были четко разграничены. Практика показала, что ни один из выбранных подходов не позволял решать вопросы местного значения: в поселениях небольших по площади и численности населения, не хватало ресурсов; в районе муниципальная власть оказывалась слишком отдаленной от населения для решения, например, таких вопросов, как благоустройство территории, коммунальное хозяйство; третья модель не позволяла разграничить вопросы местного значения между различными типами муниципальных образований, поскольку перечень таких вопросов был единый³³, потому эти проблемы должны быть согласованы с принципами прежних земских единиц.

Образование земских единиц в Уфимской губернии

Прежде всего отметим, что поскольку наличие муниципальных образований на различных территориальных уровнях (деревня, село, район в городе, город, район) является причиной нестабильности и нарушается целостность сложившейся системы управления, инфраструктуры, усложняется контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, постольку комплексное изучение проблем образования Земских единиц 60-70-х гг. XIX в. в Уфимской губернии является объективной необходимостью.

В рассматриваемый период территория Оренбургского генерал-губернаторства, состоявшая в основном из башкирских земель, располагалась

³³ Отсюда созвучно утверждение о том, что велик соблазн дистанцироваться от России, ассоциирующей с имперским прошлым, но все же есть некие закономерности и реалии, которые сильнее субъективных желаний и своеволия политиков. Эти реальности таковы, что именно России суждено играть первостепенную геополитическую роль в достижении и обеспечении стабильности во всех регионах бывшего Советского Союза. См.: *Гаджиев К.С.* Заметки о перспективах российской государственности // Вопросы философии. 1994. № 9. С. 22.

«... от Чусовой до соединения Уфы и Белой. Она содержит в себе земли песчаные и глинистые, покрытые глубоким слоем чернозёма и оттого плодородные. На этих землях растут обширные леса еловые, пихтовые и сосновые, дающие хорошую пищу пчёлам, от этого пчеловодство... вместе с хлебопашеством весьма распространённые занятия людей, но главное богатство этого края есть добывание металлов и минералов. От реки Белой на восток.., в горах хребта Уральского главное богатство составляет горная промышленность на заводах Златоустовском, Миасском и др.»³⁴. Согласно Указу Его Императорского Величества от 17 мая 1865 г., данная территория «... разделяется, по хребту Уральских гор, на две, из коих одна, на западной стороне сих гор, получает название Уфимской, а другая, на восточной стороне гор, Оренбургской. Уфимская губерния составляется из шести уездов: Уфимского, Стерлитамакского, Белебеевского, Бирского, Мензелинского и Златоустовского. Губернским городом Уфимской губернии назначается город Уфа»³⁵.

Положением от 14 мая 1863 г., а затем и указом Государственного Совета от 2 июля 1865 г.³⁶ было введено сельское (деревенское) и волостное (юртовое) общественное управление. К 70-м годам XIX в. площадь Уфимской губернии составляла 104.296 квадратных вёрст, или 10.864.167 десятин. Губерния делилась на 168 волостей, на территории которых находилось 1623 сельских общества³⁷.

Управлять многонациональным краем, где различные народы находились на разных уровнях общественного и духовного развития, было необычайно сложно. Положение усугублялось тем, что башкиры «управлялись в духовном отношении муфтием и Магометанским Духовным собранием»³⁸ и подчинялись управлению Башкиро-мещерякского войска. Русские подчинялись управлению, присущему основной части Российской Империи; оренбургские и уральские казаки управлялись атаманами, а киргизами заведовало областное управление³⁹.

³⁴ Из записок Оренбургского отдела императорского Русского географического общества. Т. 1. Доп. 3. 1881. С. 141 / Научный архив Уфимского научного центра Российской академии наук. Ф. 23. Оп. 1. Д. 4. Л. 3.

³⁵ ПСЗ РИ. Собр. II. Отд. II. Т. XL. № 42282. С. 753.

³⁶ ПСЗ РИ. Собр. II. Отд. II. Т. XL. № 42282. С. 753.

³⁷ Историко-статистические таблицы деятельности уфимских земств К сорокалетию существования земств Уфимской губернии. 1875-1914 гг. Уфа, 1915. С. 3.

³⁸ Отсюда еще одна гипотеза: дискреционное региональное право Башкортостана и регионально-проконституционное законодательство базировались на регионально-шариатском праве. См.: Предисловие. С. 10.

³⁹ Уфимские губернские ведомости. 1899. 24 авг.

Все это, помноженное на отсутствие удобных путей сообщения, превращало руководство краем в дело, требующее поистине фантастического мастерства. Следовательно, реформы местного управления и местного самоуправления были подготовлены самим ходом времени.

1 января 1864 г. Александр II подписал документ, озаглавленный «Положение о Земских Учреждениях и временныя для нихъ Правила». В нем предусматривалось введение земств в 21 губернии. В этот перечень вошла и Оренбургская губерния.

Но царское правительство не спешило с введением института земства в многонациональном крае, хотя и был разработан детальный план его организации. В частности, в документе упоминалось количество земли, дающее право на избрание в уездные земские собрания (табл. 1).

Таблица 1

Количество земли, дающее право на избрание гласных в уездные земские собрания (по Положению 1864 г.)⁴⁰

Губернии и уезды	Размер земли
...14. Оренбургская	
Мензелинский и Уфимский	250 десятин
Оренбургский	475 десятин
Остальные уезды	350 десяти

Также Положение оговаривало число гласных, данные о которых представлены в табл. 2:

Таблица 2

Количество гласных в уездных и губернских земских собраниях по губерниям (по Положению 1864 г.)⁴¹

Названия губерний и уездов	Число гласных в уездные земские собрания			Итого	Число гласных в губернские земские
	от землевладельца	от городов	от сельских обществ		
XIV Оренбургская губерния					
Уфимский уезд	25	6	19	50	8
Белебеевский уезд	13	2	11	26	4
Бирский уезд	12	2	10	24	14
Верхнеуральский уезд	2	4	4	10	2
Мензелинский уезд	20	2	22	44	7
Оренбургский уезд	16	8	16	40	7
Стерлитамакский уезд	14	4	12	30	5
Троицкий уезд	4	3	7	14	2
Челябинский уезд	3	5	6	14	2

⁴⁰ Земские учреждения. Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Правила о порядке приведения их в действие. Циркуляры о применении положения. подробный азбучный указатель. СПб., 1865. С. 41.

⁴¹ Земские учреждения. Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Правила о порядке приведения их в действие. С. 50.

В том же году Оренбургский генерал-губернатор Н.А. Крыжановский обратился с запросом к оренбургскому губернатору Г.М. Бобарыкину о возможности введения земства в Оренбургской губернии⁴².

Последний ответил, что это сопряжено с рядом трудностей, основная из которых – «наличие в составе населения казаков Оренбургского войска и башкир», не принимавшихся в расчет при комплектовании числа гласных в земское собрание. Комитет, учрежденный 25 ноября 1867 г., в который вошли по одному представителю от Оренбургской губернии, казаков оренбургского войска и башкир, пришел к выводу: «Башкиры должны участвовать в избрании гласных в уездные земские собрания на одних и тех же избирательных съездах»⁴³. 19 декабря 1868 г. дворянское губернское собрание дворян Уфимской губернии решило ходатайствовать перед правительством о скорейшем открытии земств на территории губернии. В 1870 г. с подобным предложением высказался в годовом отчете, представленном на Высочайшее имя, уже и Г.М. Бобарыкин: «Ввиду облегчения губернской администрации, земская реформа составляет настоятельную необходимость, и чем скорее это будет сделано, тем более будет согласовываться с общим желанием различных слоев населения»⁴⁴.

Однако, несмотря на просьбы губернаторов, с проведением земской реформы в крае правительство явно затягивало, возможно, оттого, что не желало пускать «инородцев» в земские учреждения. Кроме этого, в Оренбургской губернии было немного русских дворян, предпринимателей и помещиков, которые должны были составить костяк земства, тем более, что еще при обсуждении проекта Положения дворянство Оренбургской губернии высказалось за сохранение дворянских привилегий при учреждении земского правления. В постановлении собрания было сказано, что дворянство «не может взирать равнодушно на ограничение... круга своей общественной деятельности, а потому считает себя вправе выразить, что устройство местного управления в широком демократическом выборном начале... вытеснит из сей важной отрасли государственного управления самых опытных его деятелей – дворян-помещиков, едва ли заменимых ныне, при малой степени образования и опытности в делах управления массы народа»⁴⁵.

⁴² *Леонов Н.И.* Буржуазные реформы 60-70-х гг. XIX в. в Башкирии. Уфа, 1993. С. 5.

⁴³ Там же. С. 6.

⁴⁴ *Леонов Н.И.* Указ. соч. С. 6.

⁴⁵ Материалы по земскому общественному устройству. Т. 1. С. 408-409.

Этот вопрос для Уфимской губернии был, наконец, решен Постановлением Государственного Совета от 2 мая 1874 года, о котором 30 июля 1874 г. извещался уфимский губернатор И.Ф. Щербатский: «Высочайше утвержденные 1 января 1864 г. положения о земских учреждениях и дополнительные к ним законоположения распространить на губернию Уфимскую со следующими измышлениями и дополнениями:

1. Башкиры участвуют в сельских избирательных съездах на одинаковых с крестьянскими всех других наименований основаниях (ст. 30 Положения).

2. В Златоустовском уезде поверенные... допускаются к участию в избирательных землевладельческих съездах и в таких случаях, когда лично не удовлетворяют имущественным условиям (ст. 28 Положения).

3. В избирательных съездах землевладельцев Златоустовского уезда участвуют... лица, владеющие в этом уезде землей в размере 350 десятин.

4. Гласные по Уфимской губернии избираются в следующем числе (табл. 3).

Для введения в Уфимской губернии Положения о земских учреждениях, согласно данному Постановлению, необходимо было образовать временные уездные комиссии и губернский комитет⁴⁷.

Таблица 3

Количество гласных в уездных и губернском земских собраниях по Уфимской губернии⁴⁶

Названия уездов	Число уездных гласных				Число гласных в губернском земском собрании
	От землевладельцев	От городов	От сельских обществ	Итого	
Уфимский	36	8	28	72	12
Мензелинский	18	3	21	42	7
Бирский	12	2	14	28	5
Белебеевский	14	2	16	32	5
Стерлитамакский	31	3	28	62	10
Златоустовский	6	2	10	20	3
Итого	119	20	117	256	42

⁴⁶ ЦГИАРБ. Ф. И-11. Оп. 1. Д. 27. Л. 1-2.

⁴⁷ ЦГИА РБ. Ф. И-11. Оп.1. Д 13. Л. 3.

Более того, оговаривая количество необходимой для участия в земских выборах земли, верхи прекрасно понимали, что для многих владельцев земель становится недоступным участие в этом мероприятии (табл. 4):

Исходя из данных таблицы 4, можно сделать вывод о том, что число выборщиков в земские органы по первой курии не могло превысить 644 человек по всей Уфимской губернии.

Таблица 4

Частновладельческие земли по размерам владений в 1875 г.⁴⁸

Уфимские губернии		
166	Число владельцев	От 200 до 500 десятин
54766	Количество земли	
149	Число владельцев	От 500 до 1000 десятин
111268	Количество земли	
300	Число владельцев	От 1000 до 10000 десятин
833642	Количество земли	
29	Число владельцев	Свыше 10000 десятин
1235858	Количество земли	
644	Число владельцев	Итого
2069500	Количество земли	

12 августа 1874 г. Управляющему Министерства Внутренних Дел уфимским губернатором было сообщено, что 10 августа в «общем собрании чинов был открыт временный губернский комитет и тотчас же по открытии его созданы... под председательством гг. уездных предводителей дворянства временные уездные комиссии»⁴⁹. Они были открыты в Стерлитамаке 15 августа, в Мензелинске и Уфе – 22 августа, в Бирске – 29 августа, в Златоусте – 4 сентября, в Белебее – 8 сентября⁵⁰. Далее сообщалось, что за невозможностью уездного предводителя дворянства Бирского и Златоустовского уездов одновременно присутствовать в двух уездных комиссиях, а также за неимением в г. Златоусте уездного суда, а следовательно, и судьи, на которого должно быть возложено председательство в Златоустовской временной уездной комиссии, губернатором решено эти обязанности возложить

⁴⁸ Историко-статистические таблицы деятельности уфимских земств. С. 25; ЦГИА РБ Ф И-11. Оп. 1. Д. 13. Л. 1-2; Там же. Д. 164. Л. 1-2.

⁴⁹ ЦГИА РБ. Ф. И-11. Оп. 1. Д. 13. Л. 1-2.

⁵⁰ Там же. Д. 164. Л. 1-2.

на мирового посредника 3-го участка Златоустовского уезда г. П.Ф. Коропачинского.

Нельзя не отметить, что работа временных уездных комиссий, да и губернского комитета постоянно тормозилась целым рядом непредвиденных обстоятельств от проведения рекрутского набора до «наступления Мензелинской ярмарки», как, например, было заявлено председателем уфимской уездной комиссии по введению в действие положения о земских учреждениях А. Топорным уфимскому губернатору 8 ноября 1874 г.⁵¹ Таким образом, сроки проведения съездов выборщиков отодвигались на более поздние сроки. Кроме этого, как сообщается в журнале Уфимского Губернского Временного комитета за 14.12.1874 г., при составлении списков выборщиков по уездам был допущен ряд нарушений: не соблюдено необходимое (согласно Положению) число гласных от сельских обществ по Белебеевскому уезду (11 вместо 16); нет указаний по примерным срокам избирательных съездов землевладельцев; по Златоустовскому уезду не составлены списки лиц, имеющих права участия через уполномоченных, не составлено списка по городским избирателям.

Все это задерживало проведение выборов, так как по Положению эти списки должны быть опубликованы во всеобщее сведение⁵².

Избрание уездных земских гласных были назначены в Уфимском уезде – на 6 февраля 1875 г., Стерлитамакском – 23 февраля, Белебеевском – 29 января, Мензелинском – 1 февраля, Бирском – 3 февраля, Златоустовском – 31 января. После проведения выборов в течение 7 дней проверяли списки гласных -достойны ли они быть таковыми.

На заседании Уфимского Губернского Комитета о приведении в действие Положений о земских учреждениях от 14 января 1875 г. были определены сроки открытия уездных земских собраний и губернского земского собрания⁵³. В ответ на данное сообщение 17 января 1875 г. из Петербурга последовала телеграмма в адрес уфимского губерна-

⁵¹ ЦГИА РБ. Ф. И-11. Оп. 1. Д. 1024. Л. 153.

⁵² ЦГИА РБ, Ф. И-11. Оп. 1. Д. 1024. Л. 165-170.

⁵³ ЦГИА РБ. Ф. И-11. Оп.1. Д. 1024. Л. 171-172. Сроки съездов следующие: Уфимский уезд – 17 февраля, Стерлитамакский уезд – 6 февраля, Белебеевский уезд – 12 февраля, Мензелинский уезд – 15 февраля, Бирский уезд – 17 февраля, Златоустовский уезд – 14 февраля. Губернское земское собрание должно было быть созвано 27 февраля.

тора от министра внутренних дел А.Е. Тимашева о согласии с данными сроками⁵⁴.

На первых собраниях уездные гласные избрали из своего состава губернских гласных (согласно ст. 51 Положения), количество последних заранее оговаривалось законом. Губернские гласные избирались тайным голосованием – посредством баллотировки шаров. Каждому присутствующему давалось по шару. Шары опускались в избирательный ящик с двумя отделениями. Голосовавшие за кандидата опускали шар в правое отделение ящика, против – в левое. Избранным считался тот, кто получал более половины шаров.

В состав губернского земского собрания вошли предводители дворянства и, согласно ст. 55 Положения, представители удельного ведомства, а также от казны и горных заводов. 27 февраля 1875 г. губернатор И.Ф. Щербатский открыл первое Уфимское губернское собрание. При этом он заявил, что более позднее по сравнению с центральными губерниями России введение института земства имеет и положительную сторону, позволяя воспользоваться десятилетними наработками соседей. Ещё одним благоприятным условием для ведения земского хозяйства, отметил он, являлось большое количество чернозёмной земли (10 миллионов десятин на 6 уездов), которая вместе с обилием судоходных и сплавных рек, минеральными богатствами и возможностью местного населения иметь на месте зимние заработки у лесопромышленников и на горных заводах давала богатые средства для ведения земского хозяйства. На этом основании, согласно ст. 83 о земских учреждениях, губернатор распорядился передать дела, документы, суммы и имущества, которые теперь подлежали ведению земства из особого по земским повинностям присутствия, приказа общественного призрения и из врачебного и строительного отделений губернского правления⁵⁵. Начальник губернии подчеркнул, что задачи, стоящие перед земскими органами необычайно сложны и вместе с тем требуют скорейшего разрешения. Так, например, на 1,5 миллиона жителей Уфимской губернии приходится 14 врачей и 47 фельдшеров, а необходимы 74 врача и 222 фельдшера.

⁵⁴ ЦГИА РБ. Ф. И-11. Оп.1. Д. 1024. Л. 175.

⁵⁵ Сборник постановлений первого Уфимского губернского земского собрания. Уфа. 1875. С. 1-2.

Для решения этой проблемы земство должно хлопотать об открытии при губернской больнице фельдшерской школы. Ещё одним слабым звеном Уфимской губернии, отметил губернатор, являются народные училища. Если до 1861 г. почти во всех частных горных заводах были хорошие школы, то сейчас почти все они пришли в упадок и были закрыты, а также были закрыты бывшие школы удельного ведомства и министерства государственных имуществ. Тяжела для сельского населения губернии была и натуральная повинность на содержание дорог, поэтому для земства было бы полезным перевести эту повинность в денежную⁵⁶.

Итак, первоначальный объём работ был дан. Можно было приступить к исполнению.

Число губернских гласных составляло 42 человека С председателем губернского собрания и уполномоченными от казны и удела их стало 45. Председателем стал уфимский губернский предводитель дворянства в звании камер-юнкера, коллежский советник В.А Новиков. Представителем от казны и горных заводов являлся статский советник В.М. Окладных, а от удельного ведомства – коллежский советник А.А. Маттей⁵⁷.

На основании ст. 75 Приложения к Положению о Земских Учреждениях, и ст. 37 того же Положения Учредительное губернное земское собрание, открыв работу, приступило к проверке прав, законности и действительности выборов губернских гласных. Сличая общий список гласных с выборными листами уездных земских собраний и Высочайше утвержденным мнением Государственного Совета, определяющим число гласных по каждому из уездных собраний Уфимской губернии, губернное собрание констатировало, что по Уфимскому, Бирскому, Мензелинскому и Белебеевскому уездам все избранные губернские гласные получили узаконенное число голосов и протеста против законности выборов никем не было заявлено⁵⁸. Собрание выявило нарушения в проведении выборов на территории Стерлитамакского и Златоустовского уездов. Из списка губернских гласных на основании определений Общего Собрания Правительству-

⁵⁶ Сборник постановлений первого Уфимского губернского земского собрания. Уфа. 1875. С. 3-4.

⁵⁷ Там же. С. 4.

⁵⁸ Там же. С. 7.

ющего Сената от 4 декабря 1870 г. и 28 мая 1871 г. был исключен чиновник Г. Кавецкий (Стерлитамакский уезд)⁵⁹.

Учредительное Собрание избрало Губернскую управу из 4 человек и приняло следующие цифры содержания: председателю 3000 рублей и членам по 2000 рублей на основании ст. 56 Положения о Земских Учреждениях⁶⁰.

Выборы четвертого члена, однако, не состоялись, и собрание постановило ограничить состав управы до следующего очередного собрания тремя членами, а четвертый член управы был избран только 23 января 1876 г. (табл. 5):

Таблица 5

Голоса, поданные при избрании членов губернской земской управы⁶¹

Личный состав Уфимской губернской земской управы на трехлетье 1875-1878 гг.	Число шаров	
	избирательные	неизбирательные
Председатель: Дашков А.Д. (коллежский асессор)	26	11
Члены:		
1. Эверсман Н.Э. (действительный статский советник)	27	10
2. Фок В.А. (коллежский регистратор)	27	10
3. Ляхов В.Э. (поручик)	25	12
4. Брудинский М.Д. (с 1876 г.) (губернский секретарь)	21	8

Так, в 1875 г. в Уфимской губернии начали действовать земские органы местного самоуправления.

Организационно-правовая основа Уфимского земства

Согласно Положению 1864 г., Уфимское губернское земское собрание, а в уездах – уездные собрания были представительными органами. Они, как правило, заседали раз в год, но имели место и чрезвычайные сессии.

⁵⁹ Сборник постановлений первого Уфимского губернского земского собрания. Уфа, 1875. С. 3-4.

⁶⁰ Там же. С. 11.

⁶¹ Сборник постановлений 1 очередного губернского собрания. Уфа, 1876. С. 505.

Председателем уездного земского собрания был уездный предводитель дворянства, а губернского земского собрания губернский предводитель дворянства.

Губернское земское собрание в разные годы возглавляли: 1875–1879 гг. – камер-юнкер, коллежский советник Валентин Аполлонович Новиков, дворянин Уфимского уезда; в 1880–1889 гг. – Александр Иванович Кугушев, дворянин Уфимского уезда; в 1890–1893 гг. – Платон Александрович Зеленцов, дворянин Бирского уезда; в 1894–1899 гг. – Александр Степанович Листовский, помещик Уфимского уезда; в 1900–1902, 1904–1905, 1907, 1909–1914 гг. – Александр Иванович Кугушев, дворянин Уфимского уезда; в 1901, 1903, 1906, 1908 гг. – Аполлон Валентинович Новиков – дворянин Уфимского уезда⁶².

Губернское земское собрание на время своих заседаний образовывало редакционную комиссию, главной задачей которой была подготовка докладов к сессиям. Кроме нее, работала и постоянно действовавшая ревизионная комиссия, целью которой являлся контроль за исполнением постановлений и финансовый контроль.

На эволюцию земского аппарата управления решающее влияние оказал ряд причин, определивших разрастание всего государственного механизма в условиях развивающегося капитализма – это и расширение сферы государственной деятельности, особенно в экономической области, и усложнение государственных функций и управленческих процессов, и усиление бюрократического и профессионального начала в их осуществлении. В период 70–80-х гг. XIX в. местное губернное земское управление располагало незначительным аппаратом. Это обстоятельство объяснялось крайней узостью и простотой функций земских органов. Немногочисленные ключевые посты в них считались естественным владением местной знати, видевшей в них не столько источник дохода, сколько орудие укрепления своего влияния и престижа. Но по мере развития уфимское земство стало обрастать платным персоналом, требовавшимся для его расширившейся административной деятельности и содержания новых служб. Исполнительными органами земства являлись Уфимская губернская земская управа, а в уездах – уездные управы. Управы избирались на 3 года. Кандидатуру председателя губернской управы утвер-

⁶² Григорьев П.Н. Систематический сводный сборник постановлений Уфимского губернского земского собрания за 35-летие 1875-1909 гг. В 3-х т. Т. 1. Уфа, 1915. С. 18.

ждал министр внутренних дел, а председателя уездной управы – губернатор.

Губернская земская управа состояла из председателя и 3-4 членов. Для осуществления практической деятельности губернская управа имела канцелярию и ряд отделов⁶³, куда входили специалисты по отраслям деятельности. Каждый член управы контролировал работу по 3-4-м отделам.

Уездные управы состояли из председателей и 2-3 членов. Их аппарат был значительно меньшим, чем аппарат губернской управы. Структура и функции губернской и уездных управ были схожими. Все заведения земства в уездах (больницы, ветеринарные пункты, аптеки, школы, отделения мелкого кредита, продовольственные склады и др.) подчинялись непосредственно управам.

В условиях процесса капиталистической модернизации российского общества произошло увеличение числа земских служащих. Так, если в 1876 г. в число служащих канцелярии губернской земской управы входило 12 человек, то к 1914 г. их количество возросло до 161 человека⁶⁴. Главная причина этого явления состояла в увеличении ряда отраслей земского управления, приобретших в условиях промышленно-хозяйственного бума жизненное значение для общества (агрономический, продовольственный, кустарный отделы, касса мелкого кредита и др.).

Ведущими началами в строении земского исполнительного аппарата являлись его отраслевое и функциональное деление. Земские отделы образовывались для управления отдельными отраслями или группами отраслей земской деятельности. Первоначально возникли бухгалтерский, межевой, страховой и дорожно-строительный отделы. Главами отделов являлись заведующие, которым подчинялись служащие данного отдела. Впоследствии отделы разрастались, создавалось более дробное деление. Так, например, дорожно-строительный отдел разделился на подразделы: по дорожным сооружениям и гражданским сооружениям, а агрономический отдел имел в своем подчинении агрономов, служащих отдела сельскохозяйственного склада и метеорологическое бюро.

⁶³ Отделы Уфимской губернской управы: ветеринарный, санитарный, межевой, касса мелкого кредита, дорожно-строительный, продовольственный, страховой, оценочно-статистический, агрономический, пенсионный, народного образования, медицинский, кустарный, редакция сельскохозяйственного листка.

⁶⁴ Историко-статистические таблицы деятельности уфимских земств. С. 238-239.

Особую роль в земском управлении играли коллегиальные органы – комиссии. Они получили распространение в качестве средства контроля за земской бюрократией. Первое предложение о создании комиссий последовало от уфимского губернского предводителя дворянства В.А. Новикова в 1876 г.⁶⁵ Эти органы входили в состав исполнительного аппарата, члены их назначались из состава гласных обычно на год с использованием принципа кооптации, досрочное же смещение с должности в этих органах было крайне затруднительно. Комиссия имела собственный аппарат для осуществления контроля за той или иной сферой земской деятельности. Нельзя не отметить, что была предпринята попытка представителя государственного органа (Удельного ведомства) внедрить в работу одной из комиссий представителя своей организации под предлогом того, что данный член комиссии будет наиболее сведущим лицом по возникшим проблемам (речь шла о раскладке губернского земского сбора – Н.М.). Собрание губернских земских гласных отклонило это предложение⁶⁶.

Согласно закону⁶⁷ с 1876 г. были образованы ревизионные комиссии для контроля за деятельностью и отчетностью губернской и уездных земских управ за истекший год и сметой на следующий год. В 1877 г. была создана специальная группа по разработке подробной инструкции для действий ревизионной комиссии, в состав которой были избраны гласные Ф.А. Ивашинцев, А.Г. Бунаков и Е.И. Данилов. Результатом работы стала инструкция, состоящая из введения, пунктов о правах и обязанностях членов комиссии, о предметах занятий комиссии и о порядке действий комиссии. В частности были приняты положения, что ревизионная комиссия должна избираться из 6 членов и кандидатов к ним из общего количества гласных губернского земского собрания сроком на один год. Далее утверждалось, что, так как круг действий данной комиссии должен будет выйти за пределы ревизий делопроизводства и счетов управы и необходимо контролировать деятельность последней непосредственно на местах, то здесь

⁶⁵ Сборник постановлений 2 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1876. С. 38.

⁶⁶ Сборник постановлений 9 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1883. С. 17.

⁶⁷ ПСЗ РИ Собр. II. Отд. I. Т. XXXIX. № 40457.

особенно важно заключение комиссии о целесообразности и выгоды произведенных управой операций не на основании сведений, имеющих в управе, а на фактах с мест. По порядку деятельности комиссии было принято положение о том, что, ревизуя хозяйственные операции управы в течение всего года и не вмешиваясь в распоряжения управы, каждый член комиссии обязан уведомить управу о замеченном им беспорядке.

Комиссия должна была приступить к ревизии денежной отчетности управы за месяц до открытия очередного губернского земского собрания. Свои выводы она обязана была довести до сведения губернской управы для ознакомления не менее, чем за неделю до открытия данного собрания⁶⁸.

В губернскую ревизионную комиссию входило по одному представителю от каждого уезда⁶⁹, то есть не менее 6 человек, а также известное число кандидатов к ним, избираемых губернским земским собранием из среды своих гласных сроком на один год. Члены комиссии избирали из своего состава председателя, о чем уведомляли земскую управу. Он должен был распределить задания для каждого члена данного органа. До 1886 г. комиссии представляли свои доклады устно, начиная же с 12 очередного губернского земского собрания, это решено было делать письменно⁷⁰. С 1875 по 1914 гг. было избрано 30 составов ревизионных комиссий. Трижды комиссии продляли свои полномочия на следующий год (в 1901 г., в 1903 г. в 1907 г.)⁷¹.

Комиссии губернского земского собрания избирались также для решения следующих вопросов: о развитии экономического благосостояния губернии; для разработки вопроса о железной дороге; для составления доклада о земском страховании; для рассмотрения протестов губернатора; о выработке мер по народному образованию; об открытии кредита из продовольственного капитала; для рассмотрения вопроса о формировании ополчения и др.

⁶⁸ Сборник постановлений 3 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1877. С. 6-7, 9.

⁶⁹ Там же. С. 40.

⁷⁰ Сборник постановлений 12 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1886. С. 17.

⁷¹ Систематический сводный сборник постановлений Уфимского губернского земского собрания. Т. 1. С. 101-106.

Каждое губернское земское собрание формировало определенное количество комиссий. Так, например, на учредительном собрании 1875 г. было образовано 7 комиссий, а на 1-м очередном, в том же 1875 г. – уже 16⁷².

Формирование кадров аппарата уфимского земства, регулирование правового положения и условий труда служащих губернского и уездных земств осуществлялись на основе правовых норм и организационных установлений Положения о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г.⁷³ и Положения о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 г.⁷⁴ В соответствии с концепцией обособления земского управления от государственной администрации данный институт был юридически и в известных пределах организационно отделен от института государственной службы. Однако, он складывался под значительным влиянием последней, унаследовал от нее ряд характерных признаков.

Земские органы были лишены собственных кадровых служб, функцию которых осуществляла Канцелярия губернатора. Согласно таблице о категориях служащих губернской земской управы⁷⁵, можно выделить из них пять категорий: общая административная, охватывающая служащих канцелярии управы; специальная административная – заведующие отделов; функциональные специалисты – специалисты отделов, например, агрономы, санитарный врач, инструктор кассы мелкого кредита и др.; смешанная – прочие служащие (техники, статистики, кассир); исполнители низшего ранга – секретари, счетчики и делопроизводители.

Продвижение по служебной лестнице на вышестоящую ступень приводило к определенному повышению заработка.

Порядок назначения служащих земских органов был следующим. Согласно ст. 286 Положения, земские управы имели право приглашать служащих и лиц для сдельных работ, но перед этим губернатор наводил справки о благонадежности определяемых на службу лиц⁷⁶.

⁷² Там же. С. 109.

⁷³ ПСЗ РИ Собр. II. Отд. I. Т. XXXIX. № 40457.

⁷⁴ ПСЗРИ. Собр. III. Отд. I. Т. X. № 6927.

⁷⁵ Историко-статистические таблицы деятельности уфимских земств. С. 238.

⁷⁶ Сборник правительственных распоряжений по делам, до земских учреждений относящимся Т. 1. СПб., 1868. С. 293.

Было проведено административное подчинение разных земских служащих правительственным учреждениям. Так, например, земские учителя подчинялись инспекторам, земские врачи и фармацевты – врачебным управам⁷⁷. Это коренным образом подрывало самостоятельность земств в подборе кадров. 19 августа 1879 г. было принято постановление, что власть губернатора распространяется на земские учреждения «при замещении постоя иных... должностей, утверждение в коих не поставлено соответствующим законом в прямую зависимость от губернатора или министра внутренних дел, с тем, чтобы... по требованию губернатора были немедленно удаляемы от должности... все те лица, которые признаны будут неблагонадежными»⁷⁸.

Отдельные попытки уфимского земства отстоять хоть часть своей самостоятельности, а в частности, разрешить земствам (как губерньскому, так и уездным) приглашать служащих и допускать их к исполнению обязанностей до утверждения их в этих должностях губернатором, а также при поручении своим служащим, уже допущенным губернатором к должности, каких-либо других обязанностей, «согласия губернатора не испрашивать»⁷⁹, закончились крахом. Земству было заявлено, что согласно циркулярам уфимского губернатора от 27 июня 1902 года № 655 и 18 июля 1903 года № 3315, он требует строгого и неуклонного исполнения требования ст. 286 Положения и не только к служащим, но и к лицам, приглашаемым для сдельных работ.

Кроме вышеперечисленных циркуляров, губернатор сослался на указ I департамента Сената от 12 марта 1903 г. № 2281, которым разъяснялось, что неудобства, какие могли бы возникнуть из-за незамещения некоторых должностей до получения согласия губернатора не имеют значения, так как он имеет право изъявлять согласие или несогласие на допущения к должностям приглашенных в течение краткого, точно указанного срока – двух недель. Неполучение в данный срок ответа от губернатора должно было считаться за изъявление им согласия.

На практике же окончательные ответы от губернатора получались не ранее 1,5-2 месяцев после отсылки представления. 29 оче-

⁷⁷ ПСЗ РИ Собр. II. Отд. II. Т. XXXXI. № 13501.

⁷⁸ ПСЗ РИ. Собр. II. Отд. I. Т. XXXXIV. № 59947.

⁷⁹ Сборник постановлений 29 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1903. С. 901.

редное губернское земское собрание, обеспокоенное таким ходом дела, решило уполномочить губернскую управу подать Правительствующему Сенату жалобу на распоряжения губернатора. Сенат признал их несогласными с законом и отменил⁸⁰.

Условия земской службы – оплаты труда, страхования и социального обеспечения, права служащих и их гарантии также были предметом обсуждения земских собраний. Еще в 1875 г. на первом очередном губернском земском собрании управой был поставлен вопрос об установлении твердого штатного содержания служащих и канцелярий⁸¹. То, что данное предложение поднималось также и в 1903 г., и в 1908 г.⁸², говорит о не разрешении его на протяжении такого длительного срока. Не нашло одобрения собрания и не очень щедрое предложение, сделанное членами ревизионной комиссии Г.И. Миклашевским и Г.М. Курковским, ввести для служащих... периодические прибавки к получаемому ими содержанию с тем, чтобы по истечении 15 лет службы сумма получаемого жалования не превышала полуторного оклада содержания⁸³. На протяжении ряда лет служащие земства сталкивались со следующей практикой, их содержание входило в ассигнование на канцелярские расходы, отопление помещения и его освещение, и если наблюдался перерасход, то сокращали или должности, или зарплату служащих. Итогом борьбы служащих за достойную оплату своего труда послужила следующая резолюция Собрания: каждый служащий, прослуживший 5 лет в земстве, получал право на прибавку к своему жалованию 10% годового прежнего оклада жалования. При десятилетнем стаже служащий получал еще 10% прибавки и так впредь до предельного оклада: за 25 лет службы – первый оклад плюс пять прибавок⁸⁴.

⁸⁰ Указ Сената 4.10.1906 г. № 10568//РГИА РБ. Ф. И-11. Д. 1203. Л. 1.

⁸¹ Сборник постановлений 1 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1876. С. 567.

⁸² Сборник постановлений 29 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1903. С. 72; Сборник постановлений 34 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1908. С. 56.

⁸³ Сборник постановлений 25 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1899. С. 710-711; Сборник постановлений 25 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1899. С. 52-58.

⁸⁴ Сборник постановлений 28 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1902. С. 949-951.

Служащие земства имели право на бесплатное пользование железной дорогой или пароходом (класс билета зависел от оклада служащего). В служебных поездках и командировках большая часть служащих (старший эпидемический врач, старший землемер, статистики и др.) получали суточные (их размер колебался от 1 до 2 рублей)⁸⁵. Земство оказывало посильную материальную помощь своим служащим, в ней нуждающимся. Так, например, в связи с русско-японской войной и начавшегося вследствие этого призыва было принято решение выделять ежемесячные пособия (но не более 100 рублей) семьям призванных в армию служащих. Кроме того, призванным выдавался независимо от пособия их семьям месячный оклад. Управы выдавали пособия вдовам и родителям своих умерших служащих. Также были предусмотрены пособия работникам, не работающим из-за тяжелых заболеваний⁸⁶. Выдавались также единовременные стипендии служащим и их семьям. С 1889 г. губернское земство для нужд своих служащих организовало ссудо-сберегательную кассу. Примером для такого мероприятия послужила касса служащих Уфимского уездного земства, существовавшая с 1879 г. Основанием для ее открытия послужило то, что «служащие губернского земства в большинстве люди несостоятельные, вынужденные или брать вперед жалование, или прибегать к невыгодным частным займам»⁸⁷. Впоследствии уставной капитал кассы вырос в 4 раза, условия же кредита не менялись со дня основания – срок погашения ссуды был установлен в 1 год с 4% годовых⁸⁸.

В 1894 г. Уфимский губернатор, согласно циркуляру министра внутренних дел и пункту 3 статьи 17, Высочайше утвержденного 12 июля 1890 г. мнения, предложил губернскому земству представить ему список должностей, которым следует присвоить права государственной службы. Был разработан механизм этого процесса. Он состоялся в следующем.

⁸⁵ Там же. С. 183.

⁸⁶ Сборник постановлений 33 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1908. С. 4-5; Сборник постановлений 31 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1904. С. 148; Сборник постановлений 32 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1905. С. 24.

⁸⁷ Сборник постановлений 15 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1889. С. 29

⁸⁸ Сборник постановлений 35 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1909. С. 165.

Определяла кандидатуры на государственную службу губернская управа. Государственная служба давала этим людям право на чинопроизводство и пенсию. Было оговорено, что на право быть государственным служащим могли претендовать как выборные члены земства, так и вольно наемные.

Избрание кандидатов для замещения данных должностей и увольнение со службы производила губернская управа.

Служащие губернской управы, как с правами государственной службы, так и без них, за маловажные преступления по должности наказывались в административном порядке губернской управой⁸⁹.

В качестве поощрения за хорошую работу выдавались денежные вознаграждения⁹⁰.

Период контрреформ усилил власть председателя земской управы. Если до Положения 1890 г. он был в положении «первого среди равных» и мог лишь делать «распоряжения о собирании сведений, приготовлении дел к докладу и тому подобные исполнительные действия»⁹¹, то теперь он мог приостановить исполнение решения собрания, «если решение большинства противно законам»⁹². В экстренных случаях он получил право принимать «меры, предоставленные коллегиальному обсуждению управы»⁹³. Назначение и увольнение земских служащих также было предоставлено председателю. Положение 1890 г. изменило сам характер земской управы, придав ей характер государственной службы. Администрация губернии стала утверждать в должности не только председателя управы, как ранее, но и ее членов. Увольнение и предание их суду было поставлено в зависимость от губернской администрации, а не от земского собрания. Круг лиц, которые могли бы быть избранными в помощь земским управам, теперь стал более обширным.

⁸⁹ Сборник постановлений 20 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1894. С. 71

⁹⁰ Сборник постановлений 18 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1892. С. 37; Сборник постановлений 22 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1896. С. 57; Сборник постановлений 24 очередного губернского земского собрания. Уфа. 1898. С. 82 .

⁹¹ ПСЗ РИ. Собр. Отд. II. Т. XXXIX. № 40457.

⁹² ПСЗ РИ Собр. III. отд. I. Т. X. № 6927.

⁹³ Там же.

В свете вышеизложенного можно сделать следующий вывод. По мере того, как земская жизнь губернии развивалась, шло усложнение распорядительного и исполнительного механизма этого аппарата. Выражалось это не в увеличении выборного состава земских собраний и управ, а в развитии различных комиссий, советов, избираемых в помощь этим органам.

На учредительном губернском земском собрании был принят внутренний распорядок работы управы. До 1914 г. судьбоносных изменений в него внесено практически не было. Порядок работы заключался в следующем. Все дела группировались по отделам, которые контролировались особыми делопроизводителями. Кроме того, ближайший контроль за отделами был разделен между членами управы. Для заведования канцелярией назначался секретарь. Распоряжения управы по всем отделам производились коллегиально и записывались в особую книгу. В ней доклад о работе своего отдела обязательно подписывал тот член управы, который контролировал данный сектор работы, выносимые же решения должны были подписывать все члены управы. Кроме книги постановлений управы, были журналы, ведущиеся каждым отделом. Книга постановлений управы была не прошнурована, а пронумерована, и каждый лист был подписан председателем управы, что, по мнению ее членов, гарантировало подлинность и целостность записей⁹⁴.

С 1876 г. велось две книги журнальных постановлений, одна исключительно для денежных, а другая – для постановлений по прочим предметам⁹⁵.

Также управа вела наблюдательный реестр по делам о взыскании недоимок и книгу, куда записывались все предметы, на содержание которых расходовались земские суммы, с объяснением причин расходов⁹⁶.

Бухгалтерские книги должны были ежемесячно подвергаться ревизии всем составом управы. Служащие земства в работе управы принимать участия не имели права⁹⁷.

⁹⁴ Сборник постановлений первого губернского земского собрания. Уфа, 1875. С. 12,33,33.

⁹⁵ Сборник постановлений 1 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1876. С. 467-468.

⁹⁶ Сборник постановлений 1 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1876. С. 473-476, 495-497.

⁹⁷ Сборник постановлений 28 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1902. С. 198.

Взаимоотношения губернской и уездных земских управ тоже подверглись регламентированию. Было принято решение, что противостояние по некоторым вопросам данных органов противоречит самому духу солидарности и общности земских учреждений и вредит делу. Уездные управы должны были незамедлительно исполнять все требования губернской земской управы и не вступать с ней в систематические пререкания. В противном случае губернское собрание имело право привлечь должностных лиц уездной управы к законной ответственности⁹⁸. Известна попытка Стерлитамакской уездной управы бороться за невмешательство в дела уездных земств, предоставленных законом самостоятельному их ведению, а также за обязательное печатание губернской управой годовых и других отчетов, сметы о земских деньгах и хозяйстве во всеобщее сведение в «Губернских ведомостях». Губернское собрание положительно решило вопрос лишь о публикациях в губернской газете. В остальном уездной управе решено было отказать⁹⁹. С этого момента «Уфимские губернские ведомости» стали публиковать не только вышеупомянутые отчеты и сметы, но и списки лиц, имеющих право (согласно ст. 23 Положения) непосредственного голоса в избирательных съездах уездов. Это делалось для того, чтобы пропущенные кандидаты могли в течение одного месяца подать свои данные для опубликования. Например, в приложении к №8 за 1890 г. указанного печатного издания был дан список лиц, имеющих право на участие в Стерлитамакском городском избирательном съезде для избрания земских гласных Стерлитамакского уезда¹⁰⁰. Всего было указано 115 человек. Из них: 14 купцов с купеческим свидетельством и торговым оборотом от 6 до 50 тысяч рублей; 19 мещан; 1 крестьянин; 1 отставной фельдфебель; 1 лекарь; 1 отставной рядовой; 1 отставной унтер-офицер; 1 временный купец, остальные 73 голоса были отданы землевладельцам.

Как видим, состав лиц, имеющих право на участие в избирательном съезде, был представлен всеми слоями общества, но преимущество оставалось за теми, кто был собственником земли.

⁹⁸ Сборник постановлений 3 очередного губернского земского собрания. Уфа. 1878. С. 52-53.

⁹⁹ Сборник постановлений 8 очередного губернского земского собрания. Уфа, 1882. С. 50, 245-246.

¹⁰⁰ Уфимские губернские ведомости. 1890. 6 марта.

Роль земской службы в функционировании и развитии местного управления Российской Империи в конечном итоге определялась социально-политическим содержанием этого института. Распространяя на местное самоуправление принципы подбора основных управленческих кадров и регулирования правового статуса чиновников, свойственные всей государственной службе, институт земской службы, особенно к концу XIX в., был нацелен на слияние аппарата земства с бюрократической машиной государства. Он должен был обеспечивать лояльность служащих независимо от политических воззрений, формировать у них психологию повиновения властям и идеализацию их. Земская служба постепенно стала средством бюрократизации местного самоуправления и усиления независимости земской бюрократии от влияния преобладающего большинства населения губернии.

Решающую роль в этом деле сыграло дворянство, которое внесло огромный вклад в организацию земства и имело абсолютное большинство среди земских гласных. Так, в губернское земское собрание в 1875 году было избрано 42 гласных. Из них дворян было 35 человек (83,3%), купцов – 4 (9,5%), крестьян – 3 (7,2%)¹⁰¹, хотя численность дворян и чиновников в общей доле избирателей составила 0,71%, а крестьян – 94,7%¹⁰². Да и самих избирателей было во много раз меньше, чем жителей в губернии¹⁰³. Данные о соотношении количества избирателей к общему числу жителей Уфимской губернии по уездам отражены в табл. 6:

Таблица 6

**Количество избирателей к общему числу жителей
Уфимской губернии по уездам**

	Уезды Уфимской губернии	Число избирателей	Население по уездам	%
1	Стерлитамакский уезд	490 чел.	203 106 чел.	0,24
2	Уфимский уезд	1079 чел.	213 050 чел.	0,51
3	Бирский уезд	515 чел.	316994 чел.	0,16
4	Белебеевский уезд	452 чел.	273 793 чел.	0,16
5	Мензелинский уезд	368 чел.	269 744 чел.	0,14
6	Златоустовский уезд	158 чел.	118869 чел.	0,13

¹⁰¹ Сборник постановлений первого Уфимского губернского земского собрания. Уфа, 1875. С. 4.

¹⁰² Россия: Энциклопедический словарь // Изд. Брокгауз ФА. и Ефрон И.А. Т. LIV. СПб, 1904-С.110;ЦГИАРБ Ф. И-11. Оп. 1. Д. 890. П. 4.

¹⁰³ Общая численность населения (1871 г.) губернии составила 1 млн. 395 тыс. 392 человека // Историко-статистические таблицы деятельности уфимских земств. С. 234.

Большинство дворян, избираемых в земство, имело высшее или военное образование. Так, например, А.А. Кугушев окончил Лесной институт в Санкт-Петербурге, М.М. Султанов – Казанский университет, К.Б. Тевкелев – Пажеский кадетский корпус, Ш.Ш. Сыртланов – Оренбургский (Неплюевский) кадетский корпус и др. Земские гласные с высоким образовательным уровнем в большинстве своем были способны шире понимать интересы земства. В тех уездах, где они составляли большинство собраний (Уфимский, Стерлитамакский), была более развита земская культурно-хозяйственная деятельность. Данные о продолжительности службы свидетельствуют, что наибольший стаж земской деятельности был у среднепоместных дворян¹⁰⁴.

Таким образом, дворянство являлось основой губернского земства, обеспечивающей стабильность и преемственность проводимого правительством курса. Лидерами губернского земства, судя по постоянству избраний, были дворяне Белебеевского, Уфимского, Бирского и Стерлитамакского уездов, игравших ведущую роль в хозяйственной жизни губернии.

4 июня 1871 г. Комитет министров издал положение о продаже казенной земли на льготных условиях на территории Уфимской губернии. На этом основании местная администрация начала продажу земли чиновникам, жандармам и др. Среди 293 человек, купивших землю на льготных условиях, было 19 тайных советников, 61 действительный статский советник, 30 статских советников, 52 генерала, 29 полковников и др.¹⁰⁵ Исходя из этого положения, увеличили свое земельное состояние представители уфимского земства: действительный статский советник В.П. Панов, действительный статский советник В.Я. Стобеус, действительный статский советник Н.Э. Эверсманн, гласный от Белебеевского уезда, тайный советник Г.С. Аксаков, гвардии подполковник А.П. Тевкелев и др. Впоследствии эти дворяне составили костяк Уфимского земства. Отсюда вытекает вывод о том, что решающую роль в управлении уфимского земства играли крупные помещики, т.к. именно они, владеющие большим количеством земли, имели решающий голос в жизненно важных вопросах преобразовательной политики губернии. Тем не менее было бы

¹⁰⁴ Систематический сводный справочник постановлений Уфимского губернского земства. Т. 1. С. 18-24.

¹⁰⁵ Усманов Х.Ф. Указ.соч. С. 42.

ошибкой считать организацию земских органов Уфимской губернии нарушающей во всех основных направлениях демократические принципы самоуправления, так как разветвленность данного аппарата устраняла возможность рекрутирования земского персонала исключительно из представителей местной элиты. Купцы, потомственные почетные граждане и мещане в подавляющем большинстве проходили в земство по второй избирательной курии.

Количество гласных купцов в губернском земстве было невелико (4-5 человек). То же можно сказать и о крестьянах. Это были волостные старшины, хотя с середины 70-х гг. XIX в. был поставлен вопрос о невыдвижении в гласные этих сельских служащих ввиду их зависимости от властей.

Дворянство преобладало и в уездных земских собраниях, причем с годами его количество увеличилось. Так, например, в 70–80-е годы XIX века оно составляло 42,5% от общего числа гласных, в 90-е годы XIX века этот процент увеличился до 55,3%¹⁰⁶. В уездных земствах крестьянство было представлено шире, чем в губернском.

В среднем по шести уездам крестьяне составляли 37,05% гласных. В конце 80-90-х годов XIX века заметно увеличилось число гласных от буржуазии, главным образом от купечества (11,7%)¹⁰⁷. Отметим, что рост числа гласных купцов происходил не за счет вытеснения дворянства, а за счет уменьшения влияния и потери мест крестьянством. Отсюда следует, что в уездных земских собраниях при общем укреплении позиций дворянства заметна явная тенденция к усилению влияния буржуазии.

По национальному составу Собрания можно отметить следующее. На момент открытия первых заседаний уфимского губернского земства в него входил только один представитель башкир, гласный от Белебеевского уезда Ш.С. Байтеряков. Личность Шагиахмета Сейфулловича Байтерякова вызывает особый интерес, так как он являлся первым представителем коренного населения в губернском земском собрании, причем место губернского гласного он занимал трижды: в 1875–1878 гг., 1884–1887 гг., и 1891–1894 гг. Его карьера гласного не протекала гладко. Так, сразу же после избрания его на

¹⁰⁶ Историко-статистические таблицы деятельности уфимских земств. С. 234-237.

¹⁰⁷ Там же. С. 237.

первое трехлетие, был поставлен вопрос о праве пребывания им гласным от Белебеевского уезда. Было заявлено, что Байтеряков привлечен к следствию по делу № 126 от 25 марта 1875 г. в Уфимской палате уголовного и гражданского суда о составлении подложного договора бывшим юртовым старшиной Сыртлановым и подозревается в краже этого дела у судебного следователя. Байтеряков сумел представить губернскому собранию справки, которыми удостоверялось, что никакого дела в производстве у следователя не состоит, а председатель мирового съезда гласный И.М. Бунин удостоверил, что дела о подсудности Байтерякова на рассмотрение съезда не поступало. Исходя из вышеизложенных фактов, губернское собрание признало Байтерякова гласным. Нападки на его честное имя прекратились¹⁰⁸. За срок деятельности первого созыва губернских гласных (1875-1878 гг.) в их состав по разным причинам было введено ещё два представителя коренной народности (Г.Х. Дашкин и М.Г. Резяпов из Стерлитамакского уезда), что составляет 6,6% от общего числа депутатов. Забегая вперед, можно отметить, что за все годы существования земства Уфимской губернии из общего количества гласных – 203 человек – башкир и татар было избрано 30 человек (14,78%)¹⁰⁹. Ни разу представители этих наций не были председателями губернского земского собрания и только дважды уездными предводителями дворянства за всю историю существования Уфимского земства были избраны представители от Белебеевского (К.Б. Тевкелев – 1903–1907 гг.) и Стерлитамакского (А.М. Султанов – 1904–1906 гг.) уездов¹¹⁰.

По уездам количество избранных губернскими гласными башкир и татар (за 1875-1914 гг.) распределялось следующим образом: Стерлитамакский уезд – 9 чел.; Белебеевский – 9 чел.; Уфимский – 6 чел.; Мензелинский – 3 чел.; Бирский – 2 чел.; Златоустовский – 1 чел.

Это связано с общегосударственной тенденцией в национальной политике. Так, со второй половины 70-х гг. XIX в. имперская политика в национальном вопросе берёт курс на насильственную русифика-

¹⁰⁸ Сборник постановлений 1-го очередного губернского земского собрания. Уфа, 1876. С. 26-28.

¹⁰⁹ Систематический сводный сборник постановлений Уфимского губернского земского собрания. Т. 1. С. 19-24.

¹¹⁰ Там же.

цию и стремление к слиянию всех подданных в единую национальность. Это проистекало из ложно понятого православного патриотизма. Царизм не осознавал сложности проблемы и исходил из очень простой и столь же разрушительной мысли, что в России должны стоять у руля управления русские. В этом направлении и действовало правительство страны. В будущем же это породило множество межнациональных трений. Русификация сопровождала хозяйственное вторжение капитализма, размывавшего традиционные устои жизни коренных народов Башкортостана.

Денежные средства, сосредоточиваемые земскими органами и обеспечивающие осуществление их функций, составляли финансовую базу уфимского земства.

Положение 1864 года подразумевало наличие у него собственного бюджета, доходных источников права на взимание местных налогов, прием долговых обязательств и осуществление от своего имени других финансовых операций, а также несение финансовой ответственности.

Разумеется, финансовый сепаратизм земского самоуправления был весьма относительным. Управление местными финансами являлось постоянным объектом правительственного надзора. В конечном итоге земские финансы представляли собой зависимый элемент единой финансовой системы государства, отражающий характер взаимоотношений центра с местами.

Положение 1864 года самым общим образом определяло цели деятельности земских органов. Статья 1 Положения устанавливала, что для заведования делами, относящимися к хозяйственным местным нуждам губернии и каждого уезда, образуются уездные земские учреждения. Предметами ведения органов земств были: заведования имуществами, капиталами и денежными сборами; устройство и содержание принадлежащих земству зданий, сооружений, путей сообщения; способы прекращения нищенства; управление делами взаимного земского страхования имущества; попечение народного образования, народного здоровья и др. В нормативных документах, регламентирующих земское самоуправление, разграничивалась компетенция губернских и уездных земских собраний. Компетенция губернских учреждений являлась более полной. К ней относились: распределение объектов собственности на губернские и уездные; установление натуральных и денежных повинностей; разрешение ярмарок, базаров, торгов, а также их закрытие и т.д.

Важнейшим шагом в направлении создания и совершенствования правового института экономических функций местного самоуправления стало правовое закрепление экономической основы земств.

Для осуществления возложенных на земские учреждения задач в их распоряжение передавались имущества, капиталы и денежные сборы земства. К земским имуществам были отнесены ранее управлявшиеся государственными структурами и переданные земским учреждениям здания, сооружения и пути. Закон предусматривал их немедленную передачу губернской управе или по ее поручению местным уездным управам, за исключением технических построек, уже начатых и еще производящихся. Земская недвижимость пользовалась определенными налоговыми преимуществами. Так, взимание налога с недвижимых имуществ в городах предусматривалось лишь с тех имуществ земства (или тех его частей), которые посредством отдачи в наем приносили доход. В качестве непосредственного распорядителя земским хозяйством земские учреждения получили право заключать соглашения с землевладельцами о вознаграждении за земли, отходящие под земские дороги, удовлетворяя их из сумм земства. Если соглашение не могло быть достигнуто (например, требовали завышенную плату), Министерство внутренних дел рекомендовало предоставить земским учреждениям право обращаться через начальников губерний с представлениями к высшему начальству об отчуждении требующейся земли в общем порядке, то есть в соответствии с законом.

Самым острым для всех земских учреждений Уфимской губернии всегда оставался вопрос об изыскании средств на содержании местных хозяйственных учреждений и решение прочих задач. Важным источником пополнения бюджета было предоставленное земским учреждениям право обложения земли, лесов, гильдейских свидетельств дополнительным земским сбором¹¹¹. Этот сбор по природе своей являлся самообложением населения, в отличие от губернского земского сбора, представлявшего собой местный налог¹¹². Существовал также целый ряд целевых поступлений из казны (на дороги, позднее – на школы, статистику и т.п.). Несмотря на кажущееся

¹¹¹ Сборник постановлений 1-го уфимского губернского земского собрания. Уфа, 1875. Приложение 1.

¹¹² В 1880 г. доля от лесов и земель в губернском земском сборе составляла 82,5%, а в 1890 г. - 65,5% от общей суммы земских налогов // Леонов Н.И. Указ. соч. С. 3.

обилие источников, земство постоянно сталкивалось с дефицитом бюджета. Это в конечном счете и определило постоянный интерес земских учреждений к торгово-промышленной деятельности.

Вопрос о том, насколько правомерно получение земством выгоды от участия в торгово-промышленных предприятиях, был предметом споров. Считалось, что, учреждая, например, книжные или аптечные склады, продовольственные склады на случай неурожая¹¹³, следовало иметь целью не получение барыша, а, например, удешевление книг, лекарств и хлеба. Большое возмущение вызывали склады, возникавшие при сотрудничестве с кустарями (развитие ткачества, производство веялок – «Уфимок», корзиночный промысел и др.)¹¹⁴. Земство обвиняли в наживании денег на эксплуатации народного труда, умалчивая при этом о том, что сотрудничавшие с ними кустари зарабатывали больше тех, кто продолжал работать на частных скупщиков. Не вдаваясь в подробности этой дискуссии, отметим, что противники земского предпринимательства забывали о том, куда шла земская прибыль. А ведь она позволяла или уменьшить земский сбор с населения, или удовлетворить какую-нибудь из потребностей того же населения. Финансовая самостоятельность позволяла земству расширять экономическую и культурную деятельность.

В соответствии со ст. 68 Положения о губернских и уездных земских учреждениях для помощи местному землевладению и связанном с ним отраслям промышленности губернскому и уездным земским учреждениям предоставлялось право учреждать кредитные установления для выдачи долгосрочных ссуд под залог недвижимой собственности в губернии и уезде посредством выпуска процентных закладных листов. Основные капиталы земских кредитных учреждений образовывались из остатков от земских сборов (за отчислением процента в запасные капиталы и за покрытием расходов по управлению). Чистая прибыль от операций обращалась, по усмотрению земских собраний, на усиление основных капиталов этих учреждений или на удовлетворение настоятельных нужд земства, на выдачу кредита крестьянскому населению через ссудосберегательные кассы.

¹¹³ Герасимов В.Ф. Очерк деятельности уфимского губернского земства. Уфа, 1914.С. 33.

¹¹⁴ Там же. С. 22-23.

Итак, по Положению о земских учреждениях на территории Уфимской губернии с 1875 г начали функционировать земские органы, которые порядком формирования, структурой, статусом, основными направлениями деятельности, сословным составом, источниками финансирования являлись отражением земского движения России в целом.

Более позднее введение института земских учреждений в Уфимской губернии объясняется совокупностью причин социального, национального, экономического и политического характера.

Во-первых, основная масса частновладельческих земель губернии (79,6%) принадлежала дворянам, а так как гласные по первой землевладельческой курии составляли земское большинство (1 курия – 119 гласных, 2 курия – 20 гласных, 3 курия – 117 гласных всех уровней земских органов Уфимской губернии) то именно крупные помещики являлись ведущей силой Уфимского земства и надежной опорой царского правительства в крае. Исходя из этого, земство губернии было более законопослушным, чем земства сопредельных территорий.

Во-вторых, состав земских органов губернии отличался относительной стабильностью (за весь период существования губернского земства из 203 гласных, побывавших в его составе, 56 депутатов – 28% – были избраны трижды и более раз) Из этого можно сделать вывод об опытности гласных в решении текущих вопросов земства.

В-третьих, отличительной чертой земств Уфимской губернии являлся их многонациональный состав, но представители коренной национальности в силу своей немногочисленности (14,78% за 1875–1912 гг.) не могли повлиять на русификаторскую политику правительства Российской империи.

Политические и экономические функции Уфимского земства

Административное регулирование земств состояло в издании общеобязательных запретительных и разрешительных норм, которое включало в себя выдачу различных лицензий надзор за санитарным состоянием и др. Этот способ регулирования осуществлялся органами земства, прежде всего органами санитарной и ветеринарной инспекции.

Органы местного самоуправления Уфимской губернии как, впрочем, и во всей России, взаимодействовали с судебными инстанция-

ми. Уездные земские собрания избирали мировых судейставших низшим звеном судебной системы в пореформенный период, и формировали штат присяжных заседателей, являвшихся общественным элементом в суде.

Если вопросы местного хозяйственного, социального значения могли рассматриваться на уровне самоуправления, то и мелкие уголовные и гражданские дела были вполне разрешимы на уровне мировой юстиции. Суть ее заключалась в том, что малозначительные дела рассматривались без излишних формальностей в доступной населению судебной инстанции. Мировой суд воплощал в жизнь существующую у народа мечту о суде «скором, правом и милостивом». Он отчасти решал проблему юридических кадров, т.к. рассмотрение такого рода дел вполне можно было доверить непрофессионалам, которые, в свою очередь, были избраны представительным органом и пользовались доверием местного населения. Мировые судьи в своей деятельности могли руководствоваться специально им адресованным Уставом о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. «Мировая власть вносит право в такую сферу отношений нашего общества, где не существовало даже и признака права, даже и понятия о возможности права», – писал работавший в мировой юстиции В.П. Безобразов¹¹⁵.

Согласно Высочайше утвержденного 2 мая 1878 г. мнения Государственного Совета «О введении в Уфимской, Оренбургской и Астраханской губерниях мировых судебных установлений отдельно от общих»¹¹⁶, в Уфимской губернии было создано 32 участка мировой юстиции, которые объединялись в 5 мировых судебных округов (Уфимский, Стерлитамакский, Белебеевский, Мензелинский и Златоустовский)¹¹⁷. На каждый участок приходилось по одному участковому, одному добавочному судье, а так же секретарь суда, его помощник и судебный пристав.

1 декабря 1878 г. мировые судебные установления в Уфимской губернии были введены¹¹⁸.

¹¹⁵ *Безобразов В.П.* Мысли по поводу мировой судебной власти. М., 1886. С. 6.

¹¹⁶ *Ишкулов Ф.А.* Указ. соч. С. 87.

¹¹⁷ Там же.

¹¹⁸ Собрание узаконений и распоряжений Правительства 878 II полугодие. СПб., 1878. С. 1114.

Подбором и избранием кандидатов в мировые судьи занимались губернские и уездные земские собрания и их управы: участковые и почетные мировые судьи – в общем порядке уездными земскими собраниями, а добавочные мировые судьи – губернским земским собранием, а утверждались Правительствующим Сенатом.

Избранными на должности мировых судей считались кандидаты, получившие на уездном земском собрании больше избирательных, нежели неизбирательных шаров. Но во многих случаях в Уфимской губернии избрание мировых судей осуществляло губернское земское собрание¹¹⁹. Эта незаконная практика существовала до 1894 г., пока институт мировых судей не был упразднен¹²⁰. Губернские земские собрания постоянно поднимали вопрос о высоком имущественном цензе, недоступном большинству возможных кандидатов: «такой высокий ценз дает в судьи лишь слишком богатых людей, которые неохотно идут на службу и совершенно устранил вполне способных и достойных людей менее состоятельных»¹²¹.

Органы земства принимали участие в формировании общественного элемента в суде. Согласно Судебным Уставам общие списки присяжных заседателей составлялись по каждому уезду отдельно особыми временными комиссиями (они формировались земствами), состоящими из лиц. «назначаемых для сей цели ежегодно уездными земскими собраниями»¹²².

2 февраля 1898 г по представлению министра юстиции был издан указ «Об учреждении в Оренбургской и Уфимской губерниях суда с участием присяжных заседателей»¹²³. В крае суд присяжных начал свою работу 1 июня 1898 г. Тем самым был исполнен запрос Уфимского губернского земского собрания о скорейшем введении суда присяжных¹²⁴.

¹¹⁹ Систематический сводный сборник постановлений Уфимского губернского земского собрания. Т. 3. С. 262-470.

¹²⁰ Ликвидация института мировых судей в центральных губерниях Империи произошла в 1889 г.

¹²¹ Систематический сводный сборник постановлений Уфимского губернского земского собрания Т 3. С. 315.

¹²² Учреждение судебных установлений. Раздел II. Гл. 2. Ст. 89 // Судебные уставы 20 ноября 1864 года. СПб., 1864.

¹²³ ПСЗ РИ. Собр. III. Отд. I. Т. XVIII. № 14978.

¹²⁴ Систематический сводный сборник постановлений Уфимского губернского земского собрания. Т. 3. С. 516.

Итак, имевшие общую направленность и содержание, земская и судебная реформы обладали взаимопроникающим действием. Органы местного самоуправления могли функционировать постольку, поскольку был организован цивилизованный судебный порядок разрешения споров между ними и администрацией. Судебные же органы в своей деятельности опирались на представительные учреждения на местах, обеспечивавшие им демократические формы существования (мировая юстиция и суд присяжных). Однако экономическая, социальная, политическая действительность мешали осуществлению демократических начал в сфере местного управления и юстиции в полной мере. И органы земства, обладавшие известной самостоятельностью, и судебные установления, действовавшие на началах независимости и несменяемости судей, сталкивались в своей практике с бюрократическим аппаратом, сложившимся, централизованным, имевшим прочную экономическую основу, наделенным большими полномочиями и властными функциями.

Участие в общественной и государственной деятельности (земства, суды присяжных, мировые суды) носило ограниченный характер, хотя эти ограничения были объяснимы в известной мере неподготовленностью широких масс с такого рода деятельности.

Вышеизложенное позволяет Н.С. Мысляевой прийти к следующим выводам.

Правовой основой осуществления функций земских органов Уфимской губернии являлась взаимосвязанная система нормативных правовых актов и правовых норм, регулирующих вопросы организации и деятельности земских органов власти и их предназначение как института в общей системе управления. Это прежде всего «Положение о губернских и уездных учреждениях» от 1 января 1864 г. и «Положение о губернских и уездных учреждениях» от 12 июня 1890 г., а также «Правила о введении земских учреждений», циркулярные сообщения Министерства внутренних дел, постановления Правительствующего Сената. Особую группу нормативных актов представляли собой постановления представительных и исполнительных органов земского управления Уфимской губернии.

Организационной формой осуществления функций земского самоуправления являлись выборные органы на уровне уездов и губернии, на которые возлагалась основная работа по осуществлению общественного самоуправления на территории Уфимской губернии.

Финансово-экономическим условием осуществления функций Уфимского земства служил земский бюджет, доходная часть которого формировалась на основе земского обложения населения, имевшего землю, промышленные, торговые заведения, другое недвижимое имущество. Размер земских сборов учреждали земские собрания. Все отчетливее проявлялась тенденция превращения натуральных повинностей в денежные.

Рассматривая формы осуществления функции земских органов Уфимской губернии, необходимо отметить, что основными функциями Уфимского земства установленными согласно Положениям 1864 г и 1890 г. были: обеспечение комплексного развития Уфимской губернии, управление земской собственностью, финансовыми средствами земства; удовлетворение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других важных услугах; организация земского самоуправления и его правовое закрепление в постановлениях земских органов управления, а также его деятельность по охране политических и экономических устоев государства.

Формирование разумных и эффективных форм осуществления функций местной власти является важнейшим средством решения экономических, социальных и духовно-культурных задач, стоящих перед Республикой Башкортостан.

Следует подчеркнуть, что Н.С. Мысляева эти выводы согласует с основными положениями своего заключения.

В частности, по ее мнению, самоуправление в России с самого начала своего существования в силу объективных факторов пришло в противоречие с самодержавной системой. Реформы местного самоуправления создали своего рода политическую отдушину, сняли на ряд лет остроту многих проблем, мобилизовали резервы местного самоуправления на службу интересам правительства и, наконец, избавили самодержавие от непосильной для российской бюрократии задачи – в условиях гигантских пространств, плохих путей сообщения и средств связи определять всю жизнь на местах и контролировать ее из центра.

Земство стало своеобразным зеркалом кризисных процессов в стране, так как государство сознательно шло на реформы местного самоуправления, принуждаемое неизбежной необходимостью проведения преобразований. Его обставили частоколом юридических ограничений, воздвигли над ним административную опеку. Несовремен-

ство и односторонняя социальная направленность земской налоговой политики усилили его зависимость от правительственных структур. Все это позволило самодержавию получить главный выигрыш – остаться у власти. Царизм взялся вести страну по пути, который был ему глубоко чужд, но он шел на это, вынуждаемый ходом истории. Неудивительно, что каждому шагу вперед предшествовало долгое топтание на месте, отклонения вправо и влево, а порой и назад.

Однако введение института земств было шагом вперед в истории России, хотя в дальнейшем этот шаг не получил надлежащего развития. Причина этого, как уже отмечалось нами крылась в том, что законодательство и вся административная практика шли по пути ограничений и сдерживания земского самоуправления. Но, несмотря на все препоны, земство сумело пустить глубокие корни и развить за сравнительно короткий срок многообразную и весьма плодотворную деятельность в областях образования, здравоохранения, ветеринарии, дорожного строительства. Как видно, земская организация была самой эффективной, практичной и дешевой¹²⁵.

Актуальность исследования Н.С. Мысляевой определяется тем, что в теоретических работах о местном самоуправлении и земской реформе представлены противоположные идеи общественно-хозяйственной и государственной теории самоуправления, центром которых являлась проблема определения юридического статуса земств. Сторонники общественно-хозяйственной теории профессор юридического факультета Московского университета В.Н. Лешков и экономист князь А.И. Васильчиков считали, что земства не являлись органами государственной власти, а были учреждениями общественного самоуправления, что определялось их выборностью и независимостью в установленных законом пределах. Правильное развитие земской организации, по их мнению, должно было привести к мирному разрешению всех социальных, аграрных и политических вопросов. Анализируя системы самоуправления Западной Европы, А.И. Васильчиков утверждал, что ни одна из этих систем на российскую почву перенесена быть не может.

В конце XIX – начале XX вв. большинство исследователей встало на защиту государственной теории, доказывавшей, что единственным путем к процветанию земства являлось его сочетание с госу-

¹²⁵ Мысляева Н.С. Правовое опосредование института земства в Уфимской губернии / Науч.ред. М.Ф. Маликов. Уфа: РИО БашГУ, 2004. С. 83-85.

дарственным управлением. Эта концепция наиболее полно изложена в трудах Б.Н. Чичерина. А.Д. Градовского. Н.М. Коркунова, М.И. Свешникова. К.К. Арсеньева. Н.И. Лазаревского. Ими были проведены исследования проблем местного управления в России и странах Европы, вопросов о пределах власти и ответственности губернаторов, всесословной волости, земского обложения, отношения земства к народному образованию.

Сущность земских учреждений, их место и роль в структуре государственного управления отражено в трудах С.Ю. Витте и П.Б. Струве. Первый подъем интереса общественности к истории земств имел место в конце XIX – начале XX вв. в связи с надеждами либеральной интеллигенции на демократизацию политического строя. В этот период появилось большое количество работ, среди которых выделяются труды И.П. Белоконского. Б.Б. Веселовского, В.С. Голубева, Г.А. Джаншиева, Г.Е. Львова. Т.И. Полнера. К.А. Пажитнова, Т.И. Тихонова, В.К. Трутовского. С.И. Шидловского. А.А. Кизеветтера. М.Л. Слободжанина, В.В. Леонтовича.

На основе циркуляра Наркомата Внутренних дел от 6 февраля 1918 г. земства были упразднены. В это время произошел резкий спад публикаций по этой теме. Марксистская историография крайне критически относилась как к самому институту земского самоуправления, так и к правительственной политике по отношению к нему. Определяющее влияние на выработку точки зрения на земскую организацию оказало ленинское видение данной проблемы. В.И. Ленин сравнил земство с «пятым колесом в телеге русского государственного управления». Данную позицию поддержали первые российские историки-марксисты М.Н. Покровский и С.Я. Цейтлин, считавшие введение земского самоуправления в 1864 г. шагом назад.

В 40-60-е годы XX в. в советской историографии определился более позитивный взгляд на значение земских учреждений. Аргументированный обзор трудов по данной теме был сделан исследователем земской истории В.В. Гармизой. Помимо детального описания хода работ по составлению проекта земской реформы автором было уделено внимание и теоретическим вопросам становления самоуправления.

В отечественной историографии широко дебатировались вопросы кризиса самодержавия и, в связи с этим, давалась оценка земской реформе 1864 года и контрреформе 1890 года.

Новая волна интереса к истории земства, связанная с эпохой становления демократической России, относится ко второй половине

80-х-90-м гг. XX в. Это в значительной степени вызвано актуальностью изучения земского опыта в связи с поиском более эффективных форм и методов местного самоуправления. В этот период опубликованы работы Н.М. Пирумовой, Г.А. Герасименко, Н.Н. Ефимовой, Л.Е. Лаптевой, П.И. Шлемина, В.И. Фадеева, И.И. Овчинникова, Н.Г. Королевой, А.Ю. Шутова, В.А. Нардовой, В.Г. Чернухи, В.В. Еремяна, М.В. Федорова, Л.И. Футорянского.

Многие научные публикации, появившиеся на рубеже XX–XXI веков, сохранили различные подходы к оценке многочисленных сторон земского самоуправления, подчеркивается стремление государства сохранить контроль за земским самоуправлением. В то же время возрос интерес исследователей к вопросам взаимоотношений структур государственной власти и земского самоуправления, возрождается дореволюционная традиция изучения историко-правовых аспектов формирования и деятельности российского земства.

2.3 Становление и развитие автономии

В понимании автономии нет единства взглядов. Легальные критерии, определяющие выбор статуса автономии, отсутствовали, и поэтому при сопоставимых характеристиках количества населения, уровня экономического, социального и культурного развития местности, одним автономиям декретом ВЦИК присваивался ранг республик, а другим – областей. Так, в 1918 г. образована Трудовая коммуна немцев Поволжья, в 1920 г. – Карельская трудовая коммуна, которые были переименованы в автономные республики. В Поволжье, Приуралье, Сибири, Северном Кавказе, европейском севере автономии получили форму области наряду с автономными республиками.

На современном этапе по определению автономии существует свыше десяти подходов¹²⁶. Чтобы не путаться в них считаем нужным привести основания формирования автономии по принципам периодизации российской правовой системы.

¹²⁶ В качестве исходного определяем степень самостоятельности каких-либо органов, организаций, территориальных и иных общностей в вопросах их жизнедеятельности. В зависимости от субъекта, характера и целей предоставления автономии может классифицироваться на ряд типов и видов. Автономия прежде всего делится по субъекту на два типа: автономия учреждений и автономия общностей.

В.Н. Синюков в отличие от марксистского культурно-исторического подхода предполагает: а) признание самостоятельности и целостности правового развития России, его включенности в контекст развития российской цивилизации, отличающейся от цивилизации романо-германской; б) придание приоритетного значения критериям и факторам, отражающим развертывание культурно-исторической идентичности российского правового мира, и отнюдь не сведение его к экономической и политической детерминации; в) презумирование исходной целостности российской правовой истории при всех поворотах судьбы государства и законодательства России, невозможности теоретического «раскалывания», противопоставления этапов русской культурной традиции; г) дифференцированность периодизаций российского государства и российского права¹²⁷. Эти основания формируют институционально-двуединую концепцию регионального права Башкортостана на основе дискреционного регионального права, регионально-проконституционного законодательства, конституционно-уставного регионального права.

Дело в том, что согласно «государственному» измерению башкирская правовая система имеет такие же этапы развития, что и российская государственность. Действительно, к таким этапам относятся: а) период становления российской правовой системы, соответствующий древнерусскому земскому государству (IX–XIII вв. – дискреционное региональное право); б) правовая система Московского государства (XIV–XVII вв. – дискреционное региональное право); становление и развитие правовой системы Российской империи (XVIII–начало XX века – регионально-проконституционное законодательство); г) советская правовая система (начало XX в. и по настоящее время – конституционно-уставное региональное право).

На наш взгляд, выделенные этапы русской государственности соответствуют этапам становления автономии Башкортостана.

Следует подчеркнуть, что на соотношение национального элемента и государственности было обращено внимание А.И. Коваленко, а позднее оно получило дальнейшее развитие в монографии профессора О.Е. Кутафина «Российская автономия» (М., 1998) в рамках национальной государственности.

¹²⁷ Синюков В.Н. Российская правовая система. Саратов, 1994. С. 80-83.

Так, А.И. Коваленко считает, что основанием являются национальные различия, т.е. существование наций, народностей с их языком, обычаями, культурой. Однако, по его мнению, данная позиция не состоятельна, поскольку национальная определенность исторически сложившихся устойчивых общностей людей является основой, первопричиной существования национально-государственных форм. Однако автор не учел того, что федеративная республика является приемлемой формой для реализации свободы и интересов местной, областной территориальных единиц¹²⁸, о чем, в частности, свидетельствуют вышеуказанные «Соглашение центральной Советской власти с Башкирским правительством о советской автономии Башкирии», декрет «О государственном устройстве Автономной Советской Башкирской Республики» и Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 19 мая 1920 г. «О государственном устройстве Автономной Советской Башкирской Республики».

В отличие от политической власти в научных кругах значение дифференцированного подхода для политико-территориальной организации Российского государства было более четко осознано: высказывались идеи о культурном самоопределении народов России, местной автономии и федеративном устройстве, а также о культурно-национальной автономии, самоопределении наций и наделении их правом отделения в самостоятельное государство. Появилось множество публикаций по проблеме автономии и федерации. Заметим, что при некоторых различиях в аргументации в целом преобладала идея перехода к федеративной форме территориальной организации и создания в его рамках областных и национальных автономий¹²⁹.

В политических кругах обсуждение вопроса о возможностях федерации в России сопровождалось столкновением многочисленных концепций и проектов. Появились общероссийские и национальные поли-

¹²⁸ Коваленко А.И. Указ.соч. С. 19-20. Аналогичную мысль см.: Ерошенко Н.Ф. Советская национальная государственность и развитие наций (народностей) // Проблемы советской государственности. Владивосток, 1985. С. 5-6.

¹²⁹ Только в 1900-1907 гг. в России были изданы десятки работ по вопросам автономии и федерализма: Автономия, федерация и национальный вопрос / Под ред. В. И. Гессена. 1906; Кокошкин Ф. Ф. Автономия и федерация. Пг, 1917; Лазерсон М. Я. Автономия и федерация. 1906; Пименова Э. Единство государства и автономия, 1906; Саликовский А. В. Что такое автономия и федерация. 1917 и др.

тические партии, выступавшие за «единую и неделимую Россию», «Россию для русских» и т. д. Но параллельно возрождаются государственно-правовые идеи национальных движений, которые апеллируют к историческому прошлому и особенностями развития, национальному самосознанию и политической культуре народов. Надо сказать, что, несмотря на актуальность идеи отделения среди некоторых народов (Финляндия, Тыва, Молдова, Дагестан и др.) все больше сторонников завоевывает и идея национально-культурной автономии (Беларусь, Чувашия, Мари Эл и др.). При этом доминирующим требованием национальной буржуазии было право на национально-территориальную автономию. Идею автономизации отстаивали: финская буржуазия, национальные силы Польши, Прибалтийского края, ее также поддерживали в Туркестане, Карелии, Бурятии, на Украине и в Белоруссии. За федеративное объединение в составе России выступали польские, литовские и эстонские социалисты, сибирские автономисты и грузинские социал-федералисты. В «Манифесте союза армянских социал-демократов» 1902 г. указывалось: «Принимая во внимание, что в состав русского государства входит много различных народностей, находящихся на разных ступенях культурного развития, и полагая, что только широкое развитие местного самоуправления может обеспечить интересы разнородных элементов, мы считаем необходимым в будущей свободной России учреждение федеративной республики». Одаренный теоретик партии кадетов В. Гессен в своем труде «Автономия, федерация и национальный вопрос» отмечал, что невозможно управлять крупным государством только через центральные учреждения, необходимо введение административной и политической децентрализации, местного самоуправления и развитие местного законодательства. Под этими требованиями автор подразумевал федерализацию страны.

Важнейшими особенностями образования автономии России явились внедрение самоуправления (сначала сословное, а затем земское), автономии Польши и Финляндии (собственные конституции и т. д.), региональные традиционные органы управления (Средняя Азия, Сибирь и др.), территориальное несовпадение действия органов административного управления со сферой деятельности финансовых, судебных и иных структур. Значение подобных форм децентрализованного управления трудно переоценить. Как справедливо отмечает А.Н. Аринин, «оно расширило возможности политического маневра,

обеспечивало гибкость и гармоничность управления, не нарушая при этом унитарного характера российской государственности»¹³⁰.

Российская империя была относительно децентрализованным унитарным государством. При примерно равном статусе всех российских губерний большие права имели Королевство Польское и Финляндия, а также особый статус – отдаленные, окраинные национальные территории (Хива, Бухара). В дореволюционный период единство российской империи сдерживалось мощной интегративной волей русского народа и недостаточным уровнем национального развития подавляющего большинства входящих в ее состав народов. Максимум, на что претендовали тогда входившие в состав России народы, – это требование культурно-национальной автономии¹³¹.

Недооценка сложной политической обстановки со стороны царя, а потом и временного правительства было с выгодой для себя использовано большевиками – в плане «перспектив развития революции». Крайне радикальное ответвление социал-демократии, гипертрофируя значение национального фактора как российской специфики при государственно-территориальном устройстве страны, отводило принципу федерализма служебную роль в угоду «разрешения национального вопроса». Большевики предложили обществу следующее: 1) право наций на самоопределение вплоть до отделения и создания независимого государства¹³²; 2) отказ от национальных привилегий (что означало отказ от великорусской гегемонии); 3) свободное развитие национального языка, культуры, религии и др. Эти лозунги обусловили успех большевиков, хотя не надо забывать, что отношение ортодоксальных наследников марксизма к национально-культурной автономии и федерализму было явно негативным.

¹³⁰ *Аринин А. Н.* Проблемы развития российской государственности в конце XX в. // Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997. С. 67. Аналогично см.: *Ермаков В. Г.* Федерация как форма государственного устройства России. М., 1999. С. 41-42.

¹³¹ Указом Петра I в 1708 г. страна была разделена на восемь губерний. В XVIII в. их число увеличилось до 50. Накануне первой мировой войны в России насчитывалось 78 губерний, из которых после 1917 г. 25 отошли к Польше, Финляндии и странам Балтии.

¹³² Право на отделение большевики ограничивали его целесообразностью. В записке, посланной С. Шаумяну, Ленин писал: «Отделение вовсе не наш план. Отделения мы вовсе не проповедем. В общем мы против отделения. Но мы стоим за право на отделение ввиду черносотенного великорусского национализма, который так испоганил дело национального сожительства, что иногда больше связи получится после свободного отделения!»

Первые автономные республики в составе Советской России возникли 15 ноября 1917 г.: Туркестанская, Терская (Дагестан), Кубано-Черноморская, Донская, Таврическая (Крым) – в феврале – мае 1918 г. Они еще не имели в своем названии слова «автономные», но по мнению И.О. Чистякова, фактически в качестве таковых входили в состав РСФСР¹³³.

Уже через неделю после Октябрьских событий 1917 г. Правительство Советской Российской Республики в Декларации прав народов России провозгласило такие основные принципы своей национальной политики, как равенство и суверенность народов России, их право на свободное самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельного государства, отмена всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений, свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России¹³⁴. Формы национально-государственного самоопределения народов России в этом документе не определялись.

Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа провозгласила, что «Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик». Декларация подчеркивала стремление «создать действительно свободный и добровольный, а, следовательно, тем более полный и прочный союз трудящихся классов всех наций России». Каждой нации предоставлялось право самостоятельно решить, желает ли она войти в Российскую Федерацию, и если желает, то на каких основаниях.

В Резолюции III Всероссийского съезда Советов «О федеральных учреждениях Российской Республики» также подтверждалось, что основе добровольного союза народов России, как федерации советских республик этих народов. В ней отмечалось, что высшими органами федерации являются органы Российской Республики –

¹³³ См. подробнее: *Чистяков О.И.* Становление Российской Федерации (1917-1922). М., 2003. С. 96-97; *Он же.* О национально-государственном размежевании в период становления Российской Федерации // Советское государство и право. 1991. № 11; *Сенцов А.А.* Национально-государственное устройство России накануне Октября 1917 г. // Там же. 1990. №11.

¹³⁴ СУ РСФСР. 1917. № 2. Ст. 18. // Там же. 1918. № 15. Ст. 215.

Всероссийский съезд Советов, ВЦИК. Будущим членам федерации предоставлялось право участия в этих органах. Форма такого участия должна была определяться совместно ВЦИКом и ЦИКаами республик¹³⁵.

Таким образом, III съезд Советов провозгласил переход к новой форме государственного устройства Российской Советской Республики – к федерации. Полное наименование «Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика», по наблюдению О. И. Чистякова, впервые употребляется в декрете ВЦИК «Об аннулировании государственных займов»¹³⁶, опубликованном 28 января 1918 г. Федеративное устройство России было закреплено в Конституции РСФСР 1918 г.¹³⁷

Конституция РСФСР, принятая V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г., законодательно закрепила программные принципы Советской власти в области национально-государственного строительства¹³⁸. Она заложила основы свободного, добровольного и прочного союза трудящихся классов всех наций России, ограничиваясь «установлением коренных начал федерации советских республик России, предоставляя рабочим и крестьянам каждой нации принять самостоятельное решение на своем собственном полномочном советском съезде: желают ли они и на каких основаниях участвовать в федеративном строительстве и в остальных федеральных советских учреждениях». В Конституции не был дан конкретный ответ на вопрос о том, каковы пределы полномочий федеральных учреждений и учреждений тех национальных республик и областей, которые могли быть созданы в составе РСФСР.

До анализа неосуществленных проектов автономии в качестве переходного вывода следует отметить, что в августе 1922 г. для разработки модели новой федерации была создана *комиссия* из представителей ЦК РПК(б) и ЦК компартий республик.

Предложенный для обсуждения *проект Наркомнаца* предусматривал вхождение Украины, Белоруссии, Грузии, Азербайджана и Ар-

¹³⁵ Съезды Советов в документах. 1917-1936. Т. 1. М., 1959. С. 30.

¹³⁶ Чистяков О. И. Становление Российской Федерации (1917-1922). М., 1966. С. 80.

¹³⁷ СУ РСФСР. 1918. № 27. Ст. 353.

¹³⁸ Там же. №51. Ст. 582.

мени в состав РСФСР, сохранив органы последней и качестве федеративных (так называемый *проект автономизации*). Тезисы были приняты комиссией ЦК РКП(б) в конце сентября.

Однако В.И. Ленин отверг идею автономизации и предложил другой вариант, согласно которому *федеративные органы* власти ставились *над республиканскими*, а в федерацию объединялись *равноправные*, не подчиненные РСФСР *республики*.

В октябре новый проект был одобрен ЦК РКП (б). Утвержденные в конце ноября *Основные пункты Конституции*, разработанные специальной комиссией, были направлены на обсуждение в союзные республики¹³⁹, из которых вытекали следующие выводы:

1. Не было в первоначальной российской и башкирской государственности рабовладельческого типа государства, как не было такого типа в государственности других народов (за исключением Древней Греции и Древнего Рима – об этих уникальных формах возникновения государства).

2. В российской и башкирской государственности «сработали» все те же общие закономерности возникновения государства, какие были и у других народов: переход от присваивающей экономики к производящей, к сельскохозяйственному укладу, к первичной металлургии и металлообработке, появление городов-государств (городищ) с их общесоциальными функциями, организацией первичной трудовой деятельности общинников-земледельцев, ремесленников, раннеклассовыми структурами. Словом, потребность обеспечить производящую экономику, новое духовное, социальное, политическое состояние общества, как и у других народов, и у славянского этноса являлось государственно образующим фактором.

3. Освобождение Руси и Башкирии от ига Золотой Орды, прежде всего от политической и военной зависимости, привело к тому, что с XIV в., что базе уцелевших славянских и башкирских городов-государств началось возрождение и дальнейшее развитие российской государственности.

4. Городская государственность (города-государства – Москва, Уфа 1, Уфа 2) является весьма устойчивой формой государственно-организованной жизни общества.

¹³⁹ *Исаев И.А.* История государства и права России. М., 2004. С. 227.

5. Теория российской и башкирской государственности должна основываться на учете тех факторов, которые придавали им неповторимый государственно-правовой климат, своеобразную государственно-правовую жизнедеятельность российскому и башкирскому обществу. С этой позиции необходимо подходить к российской и башкирской государственности не только с политических, экономических, социальных позиций, но и с позиций культурологических – видеть их культурную ценность, условие организованной жизнедеятельности.

Подробный анализ различных подходов к определению сущности автономии Башкортостана позволяет выделить следующие закономерности становления автономии в России.

Строительство автономных республик в Российской Федерации началось вскоре после III Всероссийского съезда Советов. Первыми членами Российской Федерации стали республики, возникшие в Средней Азии и на Юге Европейской части Советской России (на Северном Кавказе, побережье Черного моря). По воле народов, их образовавших, эти республики были провозглашены как автономные в составе РСФСР. Так начала складываться специфическая форма Советской федерации – государство с автономными образованиями.

Самой крупной автономной республикой стала Туркестанская. Советская власть здесь установилась еще в ноябре 1917 г. Во многих городах Средней Азии переход власти в руки Советов происходил мирным путем. Такой характер революции в Туркестане объясняется не только слабостью буржуазии и помещиков в крае, но и значительной организованностью революционных сил, руководимых большевиками.

Перед коммунистами Туркестана стояли большие трудности, связанные прежде всего с тем, что малочисленный рабочий класс был в основном русским, в то время как крестьянство было узбекское, таджикское, туркменское и т. д. В туркестанской деревне еще сильны были патриархально-феодальные отношения, значительное влияние оказывало мусульманское духовенство, господствовала почти полная неграмотность. Отсталость политического сознания местного населения использовалась буржуазными националистами. Буржуазно-националистические партии и другие антисоветские организации вдохновлялись и поддерживались иностранными империалистами, в первую очередь английскими.

В организационном оформлении Советской власти в Туркестане и создании предпосылок для строительства здесь советской автоно-

мии важную роль сыграли III и IV краевые съезды Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

III краевой съезд Советов работал в Ташкенте с 15 по 22 ноября 1917 г. Съезд принял резолюцию по вопросу об организации краевой власти, в которой провозглашалась Советская власть в Туркестане, избрал Совет Народных Комиссаров Туркестанского края, утвердил Наказ ему и принял резолюцию об организации органов Советской власти на местах. Съезд не решил вопроса о правовом статусе Туркестанского края, но принципиальное значение имело признание им центральной Советской власти Российской Республики и формы организации власти. Это свидетельствовало о том, что идеи, провозглашенные Октябрьской революцией, II Всероссийским съездом Советов, Советским правительством России, оказались близки и понятны угнетенным народам Туркестана и что дальнейшее развитие они мыслят лишь в составе Российской Советской Республики.

Принятые съездом Декларация фракции большевиков и максималистов, резолюция об организации власти на местах и Наказ Совнарком Ту Туркестанского края заложили правовые основы организации и деятельности советского государственного аппарата в Туркестане.

Однако вопрос о создании в крае советской автономии не получил еще в перечисленных актах правильного и четкого решения. Так, декларация содержала лишь общее положение о том, что все народы Средней Азии будут привлекаться к активной работе по улучшению быта и жизни края. В ней имелось ошибочное утверждение о неприемлемости немедленного привлечения мусульман в органы краевой власти. Авторы декларации, явно недооценивая степень классовой дифференциации в рядах национально-освободительного движения народов Туркестана, неправильно считали, что «среди туземного населения нет пролетарских классовых организаций, представительство которых в органе высшей Краевой власти фракция приветствовала бы». На самом деле такие пролетарские классовые организации существовали и действовали.

Эти документы свидетельствовали о непонимании того факта, что интересы многочисленных национальностей Туркестана не могут быть представлены только пролетарскими организациями. Необходимо было учесть запросы многонационального крестьянства.

Ошибочные формулировки декларации были несколько выправлены в других актах съезда. В Наказе Совету Народных Комисса-

ров уже указывалось, что в состав СНК края могут войти представители трудящихся местных национальностей. В Наказе Совету Народных Комиссаров содержалась формулировка о включении в СНК представителей от «организованных мусульманских пролетарско-трудовых масс», которым «будет отведено соответствующее количество мест». Однако в целом решения съезда оставили открытым вопрос о советской автономии края. Этим воспользовались в антисоветских целях буржуазные националисты, выдвинувшие лозунг буржуазной автономии края.

Большевики, несмотря на свою малочисленность в составе первого многопартийного СНК Туркестана (7 из 15 человек), оказывали решающее влияние на ход событий, ибо их политика находила поддержку широких народных масс. Большевики заняли посты комиссаров: путей сообщения, почт и телеграфов, продовольствия, по делам торговли и промышленности, труда и по гражданско-административной части. Председателем СНК стал опытный партийный деятель, член ВЦИК Ф. И. Колесов.

СНК края повел борьбу с голодом, с хозяйственной разрухой, приступил к созданию Красной гвардии, судебных органов, к укреплению безопасности Туркестана, стал направлять деятельность комиссаров. Проявляя заботу об укреплении внешней безопасности Туркестана, СНК 29 ноября 1917 г. послал эмиру Бухарскому телеграмму, в которой выражалось желание сохранить с ним мирные отношения.

Создание Совнаркома Туркестанского края послужило началом ломки старого аппарата управления Временного правительства в Туркестане и организации нового. Власть повсеместно переходила в руки Советов. В ноябре-декабре 1917 г. были сконструированы областные советские органы в Сыр-Дарьинской, Самаркандской, Ферганской и Закаспийской областях, а в феврале 1918 г. — в Семиреченской обл.

Наряду с Советами рабочих и солдатских депутатов создавались Советы крестьянских (дехканских) депутатов. К лету 1918 г. они были образованы во многих областях Туркестана. Однако советизация волостей, аулов, кишлаков и сел не завершилась в 1918 г.: ее задержала в отдельных уездах и областях иностранная военная интервенция и гражданская война.

Опираясь на волю громадного большинства народа, Советы разрушали остатки прежнего административного аппарата. 4 декабря 1917 г. СНК края издал приказ о роспуске Ташкентской городской

думы. Были распущены также думы в других городах. 8 декабря 1917 г. последовало официальное упразднение канцелярии бывшего генерал-губернатора, 12 декабря 1917 г. СНК края издал приказ о реорганизации судебных учреждений на основе демократических выборов. Началось строительство Красной Армии, органов советской милиции.

Новый государственный аппарат впервые в истории обеспечил трудящимся Туркестана возможность активно участвовать в управлении государством.

Строительство советской государственности в Туркестане шло при ожесточенном сопротивлении внутренней контрреволюции, подержанной иностранными империалистами. Наряду с Советским правительством Туркестана в Ташкенте образовалось буржуазно-националистическое «правительство» Туркестана в Коканде. Это «правительство» получило название «Кокандской автономии». Оно опиралось на эксплуататорские слои населения, духовенство, пантюркистские и панисламистские элементы и пользовалось помощью и поддержкой эсеров, меньшевиков, белогвардейцев, бывших царских чиновников, империалистов Англии, США и других государств. «Кокандская автономия» стала центром антисоветской деятельности в Туркестане. Она формально признала центральную Советскую власть, но отказалась признать местные Советы и Советское правительство Туркестанского края.

Совнарком Туркестанского края в конце ноября 1917 г. принял меры к ликвидации контрреволюционных сил. На помощь трудящимся Коканда в их борьбе с контрреволюцией пришли революционные силы Ташкента и других городов. Попытка националистов свергнуть в Туркестане Советскую власть провалилась, и во второй половине февраля 1918 г. власть в Коканде полностью перешла в руки Советов.

В процессе создания советской, социалистической автономии значительную роль сыграл IV краевой съезд Советов Туркестана, состоявшийся 20–26 января 1918 г. На съезде разгорелась острая борьба между большевиками и меньшевиками-интернационалистами. Последние выступили против провозглашения автономии Туркестана, считая местное население не подготовленным к управлению страной, и предложили создать городские и земские самоуправления для подготовки перехода к автономии. Однако съезд 62 голосами против 11 высказался за создание пролетарской автономии края, за понима-

ние самоопределения народов в духе решений III Всероссийского съезда Советов.

В резолюции IV краевого съезда Советов Туркестана была определена позиция большевиков края по вопросу о советской автономии, однако ее создание еще не провозглашалось. Правительство Советского Туркестана для проведения автономии нуждалось в политической и организационной помощи всероссийского центра. В марте 1918 г. Наркомнац по просьбе СНК Туркестана направил в край двух своих представителей.

В апреле 1918 г. было опубликовано обращение Наркомнаца РСФСР к Советам Казани, Уфы, Оренбурга, Екатеринбургa, Совнаркому Туркестанского края и другим об очередных задачах Советской власти. В нем указывалось, что одной из таких задач является признание автономии. «Необходимо только, – говорилось в обращении, – автономию эту построить на базисе Советов на местах... т. е. необходимо только, чтобы автономия обеспечивала власть не верхам данной нации, а ее низам». Для оказания помощи в создании автономной республики в Туркестане ЦК РКП (б) и СНК РСФСР направили туда в качестве чрезвычайного комиссара видного деятеля большевистской партии П. А. Кобозева.

20 апреля 1918 г. открылся V краевой съезд Советов Туркестана, который по существу носил характер учредительного съезда, провозгласившего образование Туркестанской Автономной Советской Республики в составе РСФСР. Впервые в истории Туркестана заседания съезда проводились на двух языках: русском и узбекском.

Съезд приветствовал политику РСФСР по национальному вопросу и сообщил правительству Советской России, что центральным пунктом в повестке дня съезда стоит вопрос об автономии Туркестанского края. В ответной телеграмме В. И. Ленина говорилось, что Совнарком будет поддерживать автономию края на советских началах. Съезд объявил Туркестанский край Туркестанской Автономной Советской Республикой, составной частью РСФСР. Съезд принял Положение о Туркестанской Республике, которое кратко характеризовало структуру высших и местных органов ее власти и управления. Это был первый правовой акт, определивший государственно-правовой статус республики и по существу игравший роль временной конституции.

В соответствии с Положением V краевой съезд Советов избрал Центральный Исполнительный Комитет (ТурЦИК), обладавший все-

ми функциями высшей власти в период между съездами Советов. ТурЦИК первого созыва состоял из 36 человек: 18 большевиков и 18 левых эсеров. Председателем был избран П. А. Кобозев. Съезд образовал Совет Народных Комиссаров, в который вошли 8 большевиков и 8 левых эсеров, включая представителей местных национальностей. Тем самым было положено начало вовлечению представителей местных национальностей в работу Правительства Туркестанской Советской Республики. Председателем СНК стал большевик Ф. И. Колесов.

С созданием ТурЦИК правовое положение Совета Народных Комиссаров изменилось. Раньше СНК Туркестана был единственным органом высшей краевой власти после съезда Советов. В связи с созданием ТурЦИК, высшего законодательного органа Туркестанской Советской Республики между съездами Советов, в ведении СНК остались функции исполнительного органа власти.

Решения V краевого съезда Советов и провозглашение Туркестана Автономной Советской Республикой представляли важный шаг на пути разрешения национального вопроса в Средней Азии.

Съезд ознаменовал крупный подготовительный этап к установлению на Тереке Советской власти, которая официально была провозглашена лишь на II съезде народов Терека, проходившем в феврале 1918 г. в Пятигорске. Этот съезд подтвердил неразрывную связь Терека с Советской Россией и объявил о создании Автономной Терской Советской Республики, входящей в состав Российской Федерации. Съезд избрал высшие органы власти и управления: Терский народный Совет, в составе которого было предусмотрено специальное представительство от народов, населявших республику, и Совет Народных Комиссаров во главе с Н. Буачидзе. Контрреволюционное правительство было изгнано из Владикавказа отрядами рабочих и горской бедноты. II съезд народов Терека закончил свою работу в освобожденном Владикавказе.

Советская власть в Черноморской губернии была провозглашена 25 ноября 1917 г. губернским съездом Советов в Новороссийске, образовавшим Черноморскую Республику. В Кубанской области Советская власть была оформлена I съездом Советов Кубани в Армавире 14 февраля 1918 г. Оба съезда избрали соответствующие Центральные исполнительные комитеты.

В мае 1918 г. Советы Кубани и Черноморской Республики были объединены Чрезвычайным III съездом, который по докладу

Г.К. Орджоникидзе (бывшего в то время чрезвычайным комиссаром Юга России) провозгласил образование Кубано-Черноморской Советской Республики. В телеграмме, посланной съездом 30 мая 1918 г. ВЦИК, проводилась мысль, что новая республика составляет часть РСФСР. Это положение было уже прямо зафиксировано в телеграмме

от

2 июня, адресованной ВЦИК и СНК.

На III Кубано-Черноморском съезде Советов был поставлен вопрос об объединении всего Северного Кавказа в одну советскую республику. Съезд поручил ЦИК Кубани и Черноморья и чрезвычайному комиссару Юга России провести работу в этом направлении.

Объединение диктовалось сложной обстановкой борьбы с контрреволюцией. 7 июля 1918 г. I съезд Советов Северного Кавказа по предложению Г. К. Орджоникидзе принял резолюцию об объединении Кубано-Черноморской и Терской республик, а также Ставрополя в единую Северо-Кавказскую Республику, входящую в состав РСФСР.

В Крыму власть перешла в руки большевиков лишь к январю 1918 г. В феврале собрался Чрезвычайный съезд Советов Таврической губ., образовавший ЦИК Советов Тавриды. 21 марта ЦИК провозгласил создание Социалистической Советской Республики Тавриды. Главной целью образования этой республики было не разрешение национального вопроса, а спасение Крыма от германской оккупации. Предполагалось, что немцы, захватившие Украину, не войдут в Тавриду, если она объявит себя особой советской республикой, связанной с РСФСР. Ожидания, однако, не оправдались. В апреле 1918 г. немецкие войска вторглись на территорию Крыма. На V Всероссийском съезде Советов республика не была представлена.

Возникновение и существование названных автономных советских республик в первой половине 1918 г. в значительной мере обуславливались сложной международной обстановкой, связанной, в частности, со вступлением в действие Брест-Литовского мирного договора.

В этих условиях особое значение приобретало твердое и ясное волеизъявление народов Юга России, их желание иметь свою советскую государственность. Выражая волю трудящихся масс, Чрезвычайный III съезд Советов Кубано-Черноморской Советской Республики выразил решительный протест против действий контрреволюционного кубанского «правительства». Съезд заявил, что никакого

правительства, кроме полномочного ЦИК и СНК Кубано-Черноморской Советской Республики, на Кубани не существует. Аналогичную резолюцию вынес 28 мая ЦИК Донской Советской Республики.

Терский народный Совет в резолюции 9 мая 1918 г. также выразил решительный протест против попытки группы эмигрантов в Константинополе объявить об отделении Северного Кавказа от Советской России. Совет заявил, что Терский край составляет неотъемлемую часть РСФСР.

Формирование автономных советских республик было результатом творчества самих трудящихся масс¹⁴⁰. Небольшой центральный аппарат Наркомнаца ограничивался преимущественно общими указаниями по национально-государственному строительству. Порядок установления отношений между автономными республиками и всей Советской Россией был прост. Возникнув в ответ на призыв Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, эти республики совершенно определенно заявили о государственном единстве с Россией. Такого волеизъявления, с точки зрения юридической, было вполне достаточно для установления государственно-правовых отношений национальных районов с Российской Федерацией. Никакого особого признания автономных республик со стороны органов РСФСР в то время не требовалось.

Образовавшиеся республики решили в принципе вопрос и о форме государственно-правовой связи с РСФСР, высказавшись за автономию в составе Российской Федерации. Однако в соответствии с резолюцией III Всероссийского съезда Советов «О федеральных учреждениях Российской Республики» требовалось установить конкретное содержание автономии, т. е. решить вопрос о четком разграничении компетенции между РСФСР и автономными республиками, о конкретной форме связи между их органами.

Переговоры в этом направлении велись в 1918 г. лишь с Туркестанской Советской Республикой. Чрезвычайная делегация Туркестана, прибывшая в июле 1918 г. в Москву, обратилась к Я. М. Свердлову с просьбой выделить комиссию для совместной работы по выяснению, федеративных взаимоотношений Туркестанской Республики

¹⁴⁰ Отсюда еще гипотеза: региональное право Башкортостана создано по инициативе местного населения, а развитие получило при поддержке федеральных органов России.

с РСФСР. Такая комиссия была создана. В нее вошла вся делегация Туркестана, представители ВЦИК, Наркомюста, Наркомнаца и некоторых других наркоматов.

Комиссия безоговорочно признала право Туркестана на автономию. Она отметила неудовлетворительность границ Туркестанской республики, но решила сохранить их как временные до национального размежевания. Было установлено, что «военные силы и управление ими в Туркестане создаются по тому же типу, как и во всех остальных частях Российской Федеративной Республики». Вместе с тем в ходе работы комиссии выявились как некоторые великодержавные тенденции со стороны ряда представителей центра, так и определенные местнические настроения туркестанских работников. Основной спор на заседаниях комиссии возник о форме автономии и в связи с этим — о наименовании высших органов Туркестана. Представитель Наркомюста, поддержанный некоторыми другими членами комиссии, заявил, что Туркестан может быть областным союзом, но не республикой. Такая позиция исходила из неправильного толкования Конституции 1918 года, в которой вопрос о федерации из-за отсутствия достаточного опыта национально-государственного строительства решался лишь в самой общей форме. Ст. 11 Конституции предусматривала возможность создания двух видов областных союзов в составе РСФСР: областей, отличавшихся особым бытом и национальным составом, и всяких иных областных объединений. Союзы первого вида должны были входить в состав РСФСР на началах автономии (автономные областные союзы). Таким образом, на первый взгляд, Конституция не признавала автономных республик. Однако сопоставление ст. 11 со ст. 2 и 8, в которых говорилось о федерации советских национальных республик и о федерации советских республик России, дает полное основание считать, что под автономными областными союзами ст. 11 в то время понимала именно автономные советские республики. Такие республики, как национально-государственные единицы, следовало отличать от иных областных объединений, представлявших собой лишь административно-территориальные единицы без определенной национальной специфики.

В вопросе о правах автономного Туркестана неправильную позицию заняла Чрезвычайная делегация, желавшая закрепить за республикой очень большие полномочия в области законодательства

(право отмены декретов ВЦИК), внешних отношений (право непосредственного представительства в соседних государствах) и в военном управлении. Работа комиссии не была завершена, так как ввиду осложнения обстановки в Туркестане делегатам предложено было немедленно выехать на места.

В рассматриваемый период автономные республики еще не имели вполне сложившегося правового статуса. Он не был достаточно четко определен ни всероссийской властью, ни законодательством самих республик. Устанавливалось лишь, что республики составляют часть Российской Федерации, но конкретно их взаимоотношения не регулировались. Специальных актов, более или менее полно фиксировавших их правовой режим, автономные республики не создали. Только в Туркестане и Терской Республике были изданы конституционные законы такого рода, но и они определяли статус республики лишь в самых общих чертах.

На практике автономия советских республик, входивших в 1918 г. в РСФСР, понималась весьма широко. Довольно велика была их финансовая самостоятельность. Они, как правило, полностью распоряжались собственными средствами, нередко вводили свои налоги и сборы, облагали буржуазию контрибуциями. Некоторые республики выпускали даже собственные денежные знаки, правда, обычно с разрешения центра.

Широкие права осуществляли республики в области управления промышленностью. Созданные в них советы народного хозяйства были органами республик, находились в подчинении республиканских ЦИК и СНК и в очень слабой связи с ВСНХ. Местные совнархозы, как и ВСНХ в центре, первоначально руководили не только промышленностью, но и другими отраслями хозяйства. Органы автономных республик нередко самостоятельно проводили национализацию предприятий, непосредственно руководили транспортом и связью. Так, комиссариат путей сообщения Туркестана взял полностью в свои руки руководство всеми видами транспорта в республике. Почтовая служба также была подчинена республиканским органам. Широко трактовали автономные республики свои права в области руководства вооруженными силами. Туркестанская АССР самостоятельно выступала во внешних сношениях с соседними иностранными державами. Здесь был создан даже Наркомат иностранных дел, имевший своих комиссаров при Бухарском и Хивинском правительствах. В свою очередь эмир Бухары в июне 1918 г. прислал в Ташкент посольство, которое было аккредитовано при Туркестанском ЦИК.

Характерным также было соотношение законодательства автономных республик с общероссийскими законами. На территории автономных республик действовали нормативные акты трех видов. Некоторые акты центральной власти публиковались в местной печати и тем самым фактически вводились в действие. Но часто республиканские органы издавали на основе общероссийского закона свои акты, в которых иногда дополняли и даже частично изменяли общероссийские нормы. Третьим видом были акты, принятые республиканскими органами для восполнения пробелов в общероссийском законодательстве.

Таким образом, круг вопросов, охватываемых на практике деятельностью органов автономных республик, был весьма широк. Это объяснялось конкретной исторической обстановкой. В условиях, когда приходилось срочно решать неотложные политические и экономические проблемы, а связь автономных республик с Центром была весьма затруднена, органам этих республик поневоле приходилось выходить за рамки, предусмотренные идеей автономии.

Кроме того, иногда наблюдались и местнические тенденции со стороны руководителей автономных республик, на что вскоре вынуждена была обратить внимание центральная власть¹⁴¹.

Возникшие в первой половине 1918 г. автономные республики образовались в рамках прежних административно-территориальных единиц (Терская обл., Кубанская обл., Черноморская и Таврическая губернии, Туркестанский край). Все эти районы были многонациональными. Таким образом, хотя образование автономных республик представляло шаг вперед в деле национально-государственного строительства, однако поскольку прежнее административно-территориальное деление не учитывало национального состава населения, республики не были национальными по составу коренного населения. Поэтому в документах данного периода они не всегда именовались республиками, а часто применялись прежние термины: «область»,

¹⁴¹ Отсюда еще гипотеза: одна из характерных особенностей регионального права Башкортостана в рамках национально-государственного строительства РСФСР состояла в том, что оно сочетало в себе форму автономии и форму автономной национальной республики. Это свойство вытекало из Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, провозгласившей, что РСФСР учреждается «как федерация советских республик».

«губерния». В первое время после провозглашения Туркестанской АССР она еще нередко называлась краем даже в собственных официальных документах.

Правовому положению автономных республик соответствовала и конструкция их государственного механизма, в значительной степени копировавшая общероссийские органы.

2.4. Неосуществленные проекты автономии

Проекты государственной автономии не были реализованы в связи с тем, что были решения объединенного заседания трех съездов: второго Всероссийского мусульманского, на котором отсутствовали представители окраин: Кавказа, Туркестана, Крыма, Казахстана; съезда мусульманского духовенства и Всероссийского мусульманского военного съезда об провозглашении культурно-национальной автономии мусульман тюрко-татар внутренней России и Сибири. При этом имело значение и постановление Национального собрания мусульман тюрко-татар внутренней России и Сибири (20 ноября 1917 г.) об организации Урало-Волжского штата.

В своей программе «территориалы» предусматривали: федеративное устройство России; создание в Волго-Уральском регионе территориального штата «Идель-Урал», куда должно войти большинство тюрко-мусульманского населения Европейской части России и Сибири. «Тюркисты», учитывая центробежные тенденции в стране после октября 1917 г., допускали возможность создания территориальной автономии в виде Волго-Уральского штата, но считали необходимым продолжить реализацию объявленной культурно-национальной автономии тюрко-мусульман¹⁴².

В годы гражданской войны испытывались разные формы федерализма, автономизма и унитаризма. К августу 1918 г. в России насчитывалось до 20 различных государственных образований, среди них Комуч, временное сибирское правительство, Алолиская, Башкирская национальные автономии. Автономия Башкурдистана признавалась Комучем и отчасти Временным Сибирским правительством,

¹⁴² Усманова Д. Прерванный путь // Татарстан. 1995. № 1-2. С. 29-31.

добрососедские отношения установились между правительствами Алаши-орды и Башкирией.

Но компромиссное решение лидеров культурно-национальной автономии было продиктовано также и политической обстановкой: фактическим отсутствием центральной власти (правительство большевиков не признавали ни унитаристы, ни федералисты), победой на выборах во Всероссийское Учредительное собрание (ноябрь 1917 г.) федералистов, за их списки проголосовало большинство российских мусульман. Только в Уфимской губернии по списку татарских эсеров (сторонников федерации) в Учредительное собрание прошли пять человек, тогда как по «Списку мусульманского единства», выставленному Милли Шуро – только один – Гумер Терегулов¹⁴³. Эти же обстоятельства подтолкнули последовательных сторонников территориальной автономии на решительные политические действия: в конце 1917 г. были созданы Кокандская автономия (Туркестан), Алаш-Орда (Казахстан), автономия Башкурдистана, затем Союз горских народов и казаков (Северный Кавказ). Таким образом, в ряде причин, мешавших формированию единой тюркской политической нации в первые два десятилетия XX в., одной из главных стал этнонационализм тех народов, которых пытались ассимилировать лидеры татарских либералов.

До решений III Всероссийского съезда Советов наша страна называлась Российской Советская Республика. В «декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа» указывалось, что» Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций, как федерация советских национальных республик». Она получила название Российской Социалистическая Федеративная Советская Республика (РСФСР).

В другом документе «О федеральных учреждениях Российской Республики» в общих чертах была определена структура новой государственной власти, взаимоотношения между центральными и местными органами власти. Конституция РСФСР 1918 года закрепила федеративное устройство страны по национально-территориальному принципу. Она не определяла национально-государственный состав страны, еще не было различия между суверенной и автономной республиками.

¹⁴³ См.: *Касымов Г.* Пантюркистская контрреволюция и ее агентура – султангалевщина. Казань, 1931. С. 34.

Из проекта объединения Башкирской и Киргизской советских республик (Оренбург. 13 декабря 1919 г.).

1. Башкирская и Киргизская советские республики объединяются в одну советскую республику под именем «Киргизо-Башкирской Советской Республики».

4. Киргизо-Башкирская Советская Республика имеет свою резиденцию в г. Оренбурге, который входит в состав Киргизо-Башкирской Советской Республики.

6. В состав Киргизо-Башкирской Советской Республики входит Башкирия в ее границах, определенных Соглашением РСФСР с Башкирским правительством от 20 марта 1919 г., Букеевская орда и области: Тургайская (включая Оренбургский уезд), Уральская, Акмолинская, Семипалатинская и Семиреченская, а также Киргизские уезды Сыр-Дарьинской и Ферганской областей < ... >¹⁴⁴.

Из проекта положения об автономии Башкирии, разработанного Временным революционным Советом Башкортостана (Временный революционный совет Башкортостана (ВРСБ) образован на собрании представителей башкир, созванном 17 февраля 1918 г. в Оренбурге по инициативе молодежной организации после ареста членов Башкирского шура (З. Валидова и его соратников) с целью продолжения его работы. Во главе ВРСБ стояли Б. Шафеев, Ф. Султанбеков, Х. Ильясов).

1. Автономный Башкортостан входит в состав России, как один из федеративных штатов.

2. Все штаты Федеративной России равны в политических и других правах, также и Башкортостан.

3. Союзная власть осуществляется Союзным советом из представителей всех штатов.

6. Высшим органом центральной власти автономного Башкортостана является съезд Советов Башкортостана, который для ближайшей организации и постоянного руководства и надзора за ходом дел избирает Главный совет депутатов.

9. < ... > Правительство Башкортостана взамен уездных и губернских земств учреждает кантональные, волостные, сельские Советы депутатов с исполнительными при них комитетами.

¹⁴⁴ ЦГИА РБ. ф. 629. Оп. 1. Д. 24. Л. 37.

Положение о Татаро-Башкирской Республике, разработанное Наркомнацем РСФСР

Москва. 22 марта 1918 г.

Исходя из принципа национального самоопределения трудовых масс, утвержденного III Всероссийским съездом Советов (Речь идет о «Декларации прав трудящихся и эксплуатируемого народа», утвержденной III Всероссийским съездом Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов 12 января 1918 г.). Народный комиссариат по делам национальностей, в согласии с Комиссариатом по делам мусульман Средней России, выработал следующее положение о Татаро-Башкирской Советской Республике.

1) Территория Южного Урала и Среднего Поволжья объявляется Татаро-Башкирской Советской Республикой Российской Советской Федерации.

2) При определении границ в основу кладется проект, разработанный башкирскими и татарскими революционными организациями (вся Уфимская губернии, башкирская часть Оренбургской губернии, Казанской губернии, за исключением чувашско-черемисской части, и прилегающие мусульманские части Пермской, Вятской, Симбирской и Самарской губерний). Окончательное установление границ Республики предоставляется Учредительному съезду Советов этой Республики.

3) Политическое и экономическое взаимоотношение западной части Республики и Башкортостана определяется Учредительным съездом Советов Татаро-Башкирской Республики.

4) Организация комиссии по созыву Учредительного съезда Советов поручается Комиссариату по делам мусульман Средней России.

Подписали: Народный комиссар по делам национальностей *И. Джугашвили-Сталин*

Комиссар по делам мусульман Средней России *Мулла-Нур Вахитов*

Члены комиссариата — *Манатов, Ибрагимов*¹⁴⁵..

Постановление собрания рабочих татар и башкир г. Уфы о доверии к Татаро-Башкирскому комиссариату при Наркомнаце и

¹⁴⁵ Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов. 1918. 24(11) марта.

поддержке Татаро-Башкирской Советской Республики (Речь идет о «Декларации прав трудящихся и эксплуатируемого народа», утвержденной III Всероссийским съездом Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов 12 января 1918 г.).

28 апреля 1918 г.

Собрание уфимских рабочих татаро-башкир 28 апреля, выслушав доклад товарища Галимжана Ибрагимова, единогласно постановило:

1. Уфимский Совет рабочих татар и башкир выражает Центральному татаро-башкирскому комиссариату полное доверие и, вполне надеясь, что Центральный комиссариат поведет рабочих татаро-башкир к светлому будущему, во всякое время будет стоять на страже революционного комиссариата.

2. Татаро-башкирские рабочие всеми силами поддерживают осуществление Татаро-Башкирской Советской Республики.

3. Собрание находит необходимым организовать татаро-башкирскую рабоче-крестьянскую красную армию.

Председатель собрания *Сюнчелей*

Телеграмма В.И. Ленина и И.В. Сталина Оренбургскому Совету рабочих, крестьянских и солдатских депутатов о предстоящем совещании по созыву учредительного съезда Советов Татаро-Башкирской Республики (Телеграмма была направлена также Советам и мусульманским комиссариатам гг. Уфы, Казани, Симбирска, Перми, Вятки и Екатеринбурга).

24 апреля 1918 г.

5 мая по новому стилю назначено в Москве совещание Представителей губернских Совдепов и мусульманских комиссариатов Казани, Уфы, Оренбурга, Вятки, Екатеринбурга, Симбирска и Перми.

Цель совещания: организация комиссии по созыву учредительного съезда Советов этих губерний для определения границ и компетенции татаро-башкирской советской автономии.

Председатель Совнаркома *Ульянов (Ленин)*

Народный комиссар по делам национальностей *И. Сталин*

Из выступления И. В. Сталина при открытии совещания по созыву учредительного съезда Советов Татаро-Башкирской Республики
10 мая 1918 г.

Товарищи! Совещение созвано по инициативе Комиссариата по делам национальностей в согласии с Советом Народных Комиссаров в лице его председателя.

Цель совещания — сформировать комиссию по созыву учредительного съезда Советов указанной области. Цель будущего съезда — определить границы и характер татаро-башкирской автономии < ... >

Совещание выслушивает доклады с мест для того, чтобы получить общую картину требований трудовых масс национальностей данной области. Затем оно намечает общую предварительную схему территории, трудовое население которой привлекается к выборам в учредительный съезд Советов области, причем право выборов предоставляется организованным в Советы трудовым массам не только данной автономной территории, но и смежных районов. Наконец, совещание выбирает комиссию, на которую возлагает задачу созыва учредительного съезда Советов области. Решение вопроса об автономии, определение компетенции автономии и окончательное установление границ области предоставляется учредительному съезду.

Таковы задачи настоящего совещания.

Открывая совещание, я позволю себе выразить уверенность, что совещание достойно справится с возложенной на него задачей ¹⁴⁶.

Постановление совещания при Наркомнаце о созыве учредительного съезда Советов Татаро-Башкирской Республики

16 мая 1918 г.

1. Привлечь к выборам только оформленные Совдепы прямо или косвенно заинтересованных губерний (Выборы на Учредительный съезд Татаро-Башкирской Республики должны были происходить по губерниям: Казанской, Уфимской, Оренбургской, Вятской, Самарской, Пермской, Симбирской.).

2. Губернским Совдепам предоставляется по 3 голоса, уездным — по 2.

3. Национальным комиссариатам или отделам при Совдепах предоставляется по одному голосу, при условии утверждения кандидатов соответствующими Совдепами.

4. Рамки территории, отмеченные в Положении о Татаро-Башкирской республике, расширяются с включением в нее прилегающих

¹⁴⁶ *Сталин И.В.* Соч. Т. 4. С. 85, 90.

мелких народностей (чуваши, мари и пр.) (Представители чувашско-го и марийского народов, принимавшие участие в майском совещании при Наркомнаце по Татаро-Башкирской Республике, поддержали проект этой республики и заявили о желании их народов войти в автономию Татаро-Башкирии).

5. Организуется представительство на съезд Совдепов этой территории, для чего созываются уездные съезды оформленных волостных Совдепов. Количество голосов от каждого уездного съезда определяется комиссией по созыву съезда.

6. Решение вопроса автономии, об ее компетенции и территориальных границах предоставляется учредительному съезду Советов.

7. Комиссия работает при Народном комиссариате по делам национальностей.

8. Срок созыва съезда определяется Народным комиссариатом по делам национальностей по соглашению с местными Совдепами.

9. Местом съезда назначается г. Уфа.

10. Комиссия составляется из 7 человек; от Народного комиссариата по делам национальностей, по предложению Сталина, выбирается тов. Мулланур Вахитов, от Центрального татаро-башкирского комиссариата – тов. Янбаев, от башкир – тов. Давлетшин, от татар – тов. Якубов, от чувашей — тов. Ельменев, от мари – тов. Мухин, от русских – тов. Егошин¹⁴⁷.

Сообщение Комиссариата по делам мусульман при Наркомнаце о перенесении срока созыва учредительного съезда Советов Татаро-Башкирской Республики в связи с началом гражданской войны

17 октября 1918 г.

Об Учредительном съезде Татаро-Башкирской Республики

В последние дни в Центральный мусульманский комиссариат поступают письма от мусульманских комиссариатов различных районов, мусульманских лево-социалистических организаций и некоторых частных лиц с просьбой сообщить срок созыва учредительного съезда Татаро-Башкирской Советской Республики. Ввиду многочисленности этих писем не представляется возможным отвечать на каждое из них в отдельности. По этой причине считаю необходимым ответить через нашу официальную газету «Чулпан» («Чулпан» — газе-

¹⁴⁷ Правда. 1918. 24 мая.

та, орган Комиссариата по делам мусульман при Наркомнаце, издавалась на татарском языке в январе-декабре 1918 г. В «Чулпане» постоянно сотрудничали Г. Ибрагимов, М. Вахитов, Ш. Манатов и др.) следующим образом.

Ввиду того, что в последнее время все Поволжье и Приуралье оказались захваченными контрреволюцией, созыв учредительного съезда республики пришлось отложить.

В настоящее время часть членов комиссии по созыву учредительного съезда республики продолжает в Казани свою работу.

В связи с тем, что территория республики до сих пор еще полностью не очищена от контрреволюции, не представляется возможным пока определить новый срок созыва съезда. Как только враг будет окончательно изгнан с территории Поволжья и Приуралья, будет приступлено к работе по созыву съезда (Учредительный съезд по образованию Татаро-Башкирской Республики так и не был созван. Первоначально помешала гражданская война, а главное-в марте 1919 г. центральная Советская власть признала Башкирскую автономию, провозглашенную еще в ноябре 1917 г. Но и после этого со стороны ряда кругов татар продолжалась пропаганда за Татаро-Башкирскую Республику, что вызывало резкую реакцию со стороны представителей башкир.).

Положение о выборах и их сроки будут объявлены особо.

Организации мусульманских пролетариев в освобожденных от контрреволюции районах, во всяком случае, должны готовиться к съезду.

Секретарь Центрального мусульманского комиссариата *Гумер Альмухаметов*.

Отношение Башревкома к проекту Татаро-Башкирской Республики. Телеграмма Башревкома в ЦК РКП(б) по поводу продолжающейся агитации за Татаро-Башкирскую Республику и о необходимости направлять для работы среди башкирского войска коммунистов-мусульман, поддерживающих башкирскую автономию

Не ранее 13 мая 1919 г.

Просим направлять коммунистов-мусульман, особенно башкир, в распоряжение Центрального бюро коммунистов-башкир, в Саранск, для работы среди башкирского войска, дав строгую инструкцию о необходимости поддержать Советскую Башкирию. Дело в том, что

много коммунистов не башкир – против Советской Башкирии, агитируют за Татаро-Башкирскую республику, Положение о которой было объявлено в прошлом году в марте. В свою очередь принимаем меры против агрессивных тенденций татар-коммунистов. Положение осложняется тем, что здесь малочисленно коммунистов-башкир, всегда находившихся в Советской России.

Юмагулов, Зарецкий (Зарецкий Н.В. – представитель ВЦИК в Башревкоме и член Башревкома).

Письмо Башревкома Центральной мусульманской военной коллегии (Центральная мусульманская военная коллегия при народном комиссариате по военным и морским делам была учреждена в начале мая 1918 г. на базе военного отдела Татаро-Башкирского комиссариата при Наркомнаце. Председателем коллегии был М. Вахитов, после его смерти – М. Султангалиев, членами – Н. Вахитов, К. Якубов, А. Алиев) **по поводу татаро-башкирских взаимоотношений и самоопределения башкирского народа**

28 мая 1919 г.

Среди татарских солдат, действующих в районе Южной группы, замечается крайне враждебное отношение к башкирам, как к мирному населению, так и солдатам. Причину всего этого мы видим в самих руководящих мусульманских организациях, которые проявляют нетерпимость по отношению к самоопределению башкирского народа, созданию отдельной башкирской революционной армии, желая навязывать нам, как было в прошлом году, бессмысленную и опасную для наших дальнейших взаимоотношений «татаро-башкирскую теорию». Во всех частях, где имеются татары, как будто для обязательного чтения распространена книга под заглавием «Татаро-Башкирская республика».

Имея искреннее желание видеть татарский пролетариат за работой за свою национальную социалистическую, советскую Татарскую республику и полную уверенность в том, что только взаимное сотрудничество без всякого давления друг на друга может обеспечить дальнейшее дружественное взаимоотношение татар и башкир, и принимая во внимание всю пагубность теперешней деятельности местных татарских работников, направленной против самоопределения башкирского народа, просим Центральную мусульманскую военную коллегия дать ответы на следующие вопросы:

1. Признает ли Мусульманская военная коллегия башкирский народ как отдельную от татар самостоятельную нацию.

2. Признает ли Центральная мусульманская военная коллегия «Соглашение Российского Рабоче-Крестьянского правительства с Башкирским правительством о башкирской советской автономии»... и вытекающие из них Башкирскую Советскую Республику и отдельную башкирскую армию.

3. Может ли Центральная мусульманская военная коллегия гарантировать Башкирскую республику и башкирскую армию от вредной агитации татарских деятелей на фронте, направленной против Советской Башкирии и создания отдельной башкирской армии.

< ... > В случае дачи положительных ответов на вышеуказанные вопросы Революционный комитет и Военный комиссариат Башкирской Советской Республики просят Центральную мусульманскую военную коллессию дать категорический приказ всем своим агентам на местах и представителям в частях со строгим запрещением всякой явной или тайной агитации против Советской Башкирии и башкирской красной армии.

Председатель Революционного комитета Башкирской Советской Республики *Юмагулов*

Члены: *Кулаев, Ягафаров*

Приказ Центральной мусульманской военной коллегии о прекращении агитации против Башкирской республики и репрессий в отношении башкирского населения

18 июля 1919 г.

До сведения Центральной мусульманской военной коллегии доводят, что некоторыми политическими сотрудниками-мусульманами в войсковых частях ведется агитация против идей Башкирской Советской Республики, а также ее правительства; кроме того, сообщают, что красноармейцами татарских войсковых частей совершаются особенные репрессии по отношению к мирным жителям Башкирии и перебежчикам со стороны Колчака. На основании вышеизложенного Центральная мусульманская военная коллегия приказывает:

1) Немедленно прекратить агитацию против Башкирской Советской Республики и ее правительства.

2) Всем командирам и политкомам, руководящим татарскими красноармейскими частями, следить за поведением подчиненных им красноармейцев и отнюдь не допускать в частях произвольных репрессий по отношению к башкирам.

3) С перебежчиками поступать так, как приказал наркомвоенмор, и не допускать самочинных расстрелов. За неисполнение настоящего приказа виновные будут предаваться суду военно-революционного трибунала.

Центральная мусульманская военная коллегия напоминает всем, что существующая Башкирская Советская Республика признана Советом Народных Комиссаров и Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом и работает в полном контакте с ними и что вред, причиняемый Башкирской Советской Республике, есть вред для Российской Советской Республики < ... >

Председатель Центральной мусульманской военной коллегии *М. Султангалиев*¹⁴⁸.

Обращение Башревкома в Совет Народных Комиссаров РСФСР о недопустимости агитации против башкирской автономии и необходимости отменить «Положение о Татаро-Башкирской Республике» 30 мая 1919 г.

Выдвинутая в прошлом году татарскими деятелями, в противовес решениям башкирских областных съездов о самостоятельной культурно-политической работе башкир, «татаро-башкирская теория» навязана была последним помимо их воли.

Создатели этой теории как на той, так и на этой стороне Восточного фронта продолжают свои прошлогодние работы, ведя агитацию против отделения башкир от татар в особую республику. Люди, получившие от разных советских учреждений документы па право агитации за Татаро-Башкирскую республику и организации татаро-башкирских частей, тормозят проведение Соглашения Российского советского правительства с Башкирским правительством об автономии Советской Башкирии и о создании башкирской красной армии.

Революционный комитет Башкирской Советской Республики и Военный комиссариат Советской Башкирии просят Совет Народных Комиссаров РСФСР отменить прошлогоднее «Положение о Татаро-Башкирской республике» и объявить недействительными все документы и удостоверения на право агитации за Татаро-Башкирскую республику и организации татаро-башкирских войсковых частей.

¹⁴⁸ Известия Башкирского военно-революционного комитета и Центрального бюро коммунистов (большевиков) Советской Башкирии. 1919. 18 июля.

По определению Б.Х. Юлдашбаева, образование отдельных советских республик: Башкирской, Татарской и Киргизской,— положило конец не только проекту Татаро-Башкирской республики, но и проекту Башкиро-Киргизской республики, с которым выступали в 1919 г. башкирские националисты. Проект Башкиро-Киргизской республики был практически неосуществимым, политически вредным. Башкирские националисты, противники Татаро-Башкирской республики, носились с планом Башкиро-Киргизской республики потому, что они рассчитывали на решающее влияние в этой республике. А в Татаро-Башкирской республике такое влияние сохранилось бы отнюдь не за ними. ЦК РКП(б) и ВЦИК правильно (усмотрели в этом проекте присущие валидовскому правительству сепаратистские, буржуазно-националистические стремления, и проект слияния Башкирской республики с Киргизией был отвергнут. Но среди валидовцев продолжал существовать план объединения восточных народов в единую республику с целью оторвать их от Советской России (док. № 303). Валидовцы, первоначально упорно добивавшиеся отдельной башкирской; автономии, пошли на такой шаг потому, что они увидели тщетность своих сепаратистских попыток в одиночку. Они решили действовать Совместно «о сторонниками «мусульманского единства» — панисламистами, в том числе султангалиевцами.

Для раскрытия содержания автономии Башкортостана значительный интерес представляет проект Конституции республики, принятый на пятом Всебашкирском съезде Советов 27 марта 1925 г. с поправками и замечаниями комиссии ВЦИК.

По признанию ученых, проект Конституции БАССР является ярким показателем противоречий, возникших в процессе реального развития общественного строя, накопления опыта государственного строительства, изменения в организации государственного единства, определения объема прав автономной социалистической республики в составе социалистической союзной республики и разграничения полномочий в вертикали власти в связке СССР, РСФСР и БАССР.

В частности, согласно ст. 1. проекта «Башкирия является автономной республикой Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, свободно входящей в состав РСФСР и через неё объединяющийся в Союз Социалистических Республик, свободно определяющей форму своих взаимоотношений с общефедеративной властью и форму участия в общефедеративном правительстве РСФСР».

Как замечает М.Г. Зубаиров, если не обращать внимания на формулировку «... республикой Совета ...» (а должно быть «республика Советов»), то содержание этой статьи указывает, что, во-первых, Башкирия – автономная республика и свободно (без принуждения) входит не только в состав РСФСР, но и через РСФСР объединяется с Союзом Социалистических Республик; во-вторых, Башкирия сама определяет как структуру и организацию механизма (форму) властных взаимоотношений с Союзом ССР, так и форму (организацию) участия (совместной работы) в высшем законодательном, распорядительном и контролирующем органе РСФСР. Следовательно, законодатель в первой же статье проекта Конституции БАССР легализует договорной принцип взаимоотношений между БАССР и РСФСР, фиксируя его в тексте Основного Закона – Конституции¹⁴⁹.

По его мнению, показательны положения третьей статьи, согласно которой «Башкирская республика, будучи национальной социалистической советской республикой – государством рабочих и крестьян, входит на основе федерации в состав Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, а через посредство ее и в Союз Социалистических Республик».

Как видно, в этой статье появляются новые понятия: Башкирская республика, во-первых, есть национальная социалистическая советская республика, а значит, не автономная республика; во-вторых, является государством (т.е. должна характеризоваться такими атрибутами, как форма правления, организация внутреннего единства, политический режим).

В четвертой статье данного проекта понятие «Башкирская республика – национальная социалистическая советская республики» заменяется термином «Башкирская Социалистическая Советская Республика» (БССР). Законодатель целенаправленно и сознательно использует понятие БССР в противовес понятию «Башкирская Автономная Социалистическая Советская Республика» (БАССР). Доказательством служит то, что понятие БССР в проекте Конституции употребляется 93 раза, а понятие БАССР – всего 6 раз (в самом заголовке документа и еще только в 4 статьях).

Согласно статьи пятой проекта «носителем высшей власти» в Башкирской Социалистической Советской Республике является Все-

¹⁴⁹ Зубаиров М.Г. Указ.соч. С.17-20.

башкирский съезд Советов, между его съездами, созываемые один раз в год (ст. 44), – Башкирский центральный исполнительный комитет (сессии которого проходят «не менее трех раз в год»), а в межсессионный период БашЦИКА – его президиум. Совету народных комиссаров БССР принадлежит общее управление республикой, а отдельными отраслями руководят народные комиссариаты.

Проект Конституции четко разграничивает круг полномочий, которыми ведает только Всебашкирский съезд Советов БССР, с предметами совместного ведения Всебашкирским съездом Советов и его ЦИК.

К компетенции РСФСР определена ст. 57. В отличие от указанных предметов ведения Башкирской Социалистической Советской Республики, разграничение полномочий между РСФСР и БАСССР осуществлено только делением наркоматов на «... необъединенными автономными...» и на «... объединенными с соответствующими народными комиссариатами Российской Социалистической Федеративной Советской Республики». Это следующие объединенные наркоматы: финансов, труда, рабоче-крестьянской инспекции, внутренней торговли, Башкирского центрального совета народ пот кошйства. А о передаче РСФСР полномочий, отнесенных, в соотношении со статьей второй Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 19 мая 1920 г. «О государственном устройстве Автономной Советской Башкирской Республики», к ведению органов РСФСР иностранных дел и внешней торговли, борьбу с контрреволюцией законодателем умалчивается¹⁵⁰.

2.5. Межнациональные отношения

Рассмотрение межнациональных отношений в числе истоков регионального права объясняется тем, что они тесно взаимосвязаны с проблемами коренной национальности. Дело в том, что авторы пытались найти ответы на вопросы о коренной национальности башкир

¹⁵⁰ Осюда еще гипотеза: данный проект Конституции республики не был принят из-за того, что региональное право Башкортостана исходило из признания Башкирии в составе СССР. Поэтому в решении ВЦИК предусматривалось положение о том, что «Российская Федерация построена не на основе свободного договорного объединения отдельных республик, а на принципе выделения из состава Российской республики отдельных национальностей в автономные республики с утверждением верховных органов РСФСР».

исходя из того: Была ли у башкир своя государственность до 1917 г.? Вправе ли называться башкиры коренным народом своей этнической родины? С какого времени башкиры ведут оседлый образ жизни?¹⁵¹

В связи с вышесказанным возникает еще одно необходимое уточнение – кого считать коренным народом? Поэтому в начале данного раздела мы высказали свое отношение по поводу данного определения, поскольку среди ученых по нему нет единства взглядов. По нашему мнению, коренными являются те народы, чей этногенез и территория проживания совпадают (или почти совпадают) с современными административными границами. Как и другие авторы, с сожалением приходится признать, что законодательная база Российской Федерации и ее субъектов обходят данный вопрос стороной, что приводит к осложнениям в решении многих вопросов межэтнических отношений на современном этапе.

Существование различных мнений по поводу определения коренных народов связано с объективными и субъективными обстоятельствами.

Во-первых, данный тезис насаждается средствами массовой информации, которые охотно распространяют мнения отдельных представителей научной и политической элиты, преследующих собственные цели, а не решение проблем в области межэтнического взаимодействия; во-вторых, у представителей доминирующих на той или иной территории этнических общностей в силу их численного превосходства происходит тоталитаризация сознания; в-третьих, наличия множества нерешенных проблем в жизни, быту, производстве и направление агрессивной энергии не на постижение сущности явлений, а на представителей коренного народа, которые, возможно, находятся на руководящих постах; в-четвертых, распространением слухов о привилегированном положении представителей коренного народа¹⁵².

¹⁵¹ Бикбулатов Н.В. Указ.соч. С. 32-33.

В литературе, пользуясь термином «коренная национальность», «коренное население», авторы придерживаются определения, принятого Организацией Объединенных Наций и включающего четыре основных элемента: предсуществование (т.е. рассматриваемые жители являются потомками людей, населивших какую-либо область до прибытия другого населения); недоминирующее положение; культурные отличия и сознание принадлежности к коренному населению. См.: Коренное поселение: глобальное стремление к справедливости: Доклад для Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам. М., 1990. С. 29.

¹⁵² Зарипов А.Я. Изменения характера этнических процессов в условиях интеграции // Яткар. 2002. № 2. С. 15-23.

Однако, как известно, стадии этнического развития сопровождаются стадиями развития государственности. К сожалению, в отечественной науке вследствие бывшего монопольного господства марксизма-ленинизма историческое развитие государственности рассматривалось только с точки зрения теории смены общественно-экономических формаций. Этничность же, если взять любой словарь или энциклопедию, определялась в отрыве от ее политических форм. Это и понятно: она не считалась, как, впрочем, и сама государственность, образующим фактором формационного развития.

Между тем здравый смысл приводит нас к выводу, что нельзя говорить, например, о нации как исторической общности людей, не учитывая и общность в отношении политической культуры, укоренившихся традиций в понимании права, соотношения личности, государства, общества, религии. Эти традиции формируются в процессе политической жизни и политического взаимодействия этносов, влияют на социально-психологический облик и стереотипы поведения, являются важными признаками гражданского общества.

Методологическая основа сказанного состоит в том, что государственно-политическое развитие неразрывно связано с этническим развитием, и хотя этничность и политика – разные вещи, закономерности становления и развития государственности тесно связаны с закономерностями формирования и развития этнических общностей¹⁵³.

Вполне правы те авторы, которые считают, что «в обозримом будущем может возникнуть ситуация, когда цениться будет не суверенитет сам по себе, а способность государства обеспечить своим гражданам условия жизни не хуже, чем в других странах». По их мнению, данная тенденция повлияет на обостренное отношение отдельных политических элит к суверенитету своих государств¹⁵⁴.

Ныне распространено как этническое, так и политическое понимание нации и нет единства мнений об их содержании и соотношении. Между тем крайне необходима «работающая» общая этнополи-

¹⁵³ *Абдулатипов Р.Г.* Каждый этнос феномен общества. Выступление на Межрегиональной научно-практической конференции «Народы Урало-Поволжья: история, культура этничность» // Вагандаш. 2004. № 1.17-21.

¹⁵⁴ *Мухортов В.В.* Глобальный федерализм: вопросы суверенитета // Евразийский юридический журнал. 2010. № 12 (31). С. 63.

тическая концепция¹⁵⁵, позволяющая теоретически аргументировано объяснить, например, распад «социалистических» федераций, предложить решение практических проблем в создании демократической государственности, оценить реальные перспективы их внутренней консолидации и интеграции в СНГ.

Сравнительный анализ ст. 27 «Всеобщей декларации прав человека» от 10 декабря 1948 г. и преамбулы, ст. 15 «Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах» от 19 декабря 1966 г.¹⁵⁶ позволяет сделать вывод, что права человека на участие в улучшении жизни путем согласованного суверенитета, который напрямую связан с правом человека на достойную жизнь.

В этой связи представляются позитивными суждения о том, что суверенитет для республики есть воплощение исторической мечты башкирского народа и стремления всего народа Башкортостана построить процветающую Родину путем созидательного труда ее граждан на земле предков, с разумным использованием богатств ее недр, со страстным желанием восстановить исковерканную природу Южного Урала, сберечь жизнь и здоровье детей, обеспечить им достойную жизнь. По признанию ученых, намного прагматичнее делать акцент на региональном понимании «суверенитета», который, кроме территориально-государственного самоуправления, имеет ввиду саморазвитие, самоответственность, самообновление, как постоянный образ жизни и поведения во всех структурах и уровнях общества.

Объективная сторона указанной взаимосвязи выражается в том, что элементы системы национальных отношений тесно взаимодействуют со структурными компонентами суверенитета наций и народностей. Это взаимодействие осуществляется по линии субъектов национальных отношений и национального взаимодействия социально-этнических общностей и определенным образом влияет на существование и развитие конституционной государственности Российской Федерации, а с другой стороны, они сами оказывают воздействие на государственность субъектов Федерации, приобретая характер национально-государственных отношений.

¹⁵⁵ Маликов М. Ф. Этнополитическая концепция на современном этапе // Концептуальные проблемы местного самоуправления. Серия 1. Уфа, 1998. Выпуск I (1) (2) (3). С. 64-71.

¹⁵⁶ Сборник международных документов. Права человека. М., 1990. С. 28-45.

Эти и другие вопросы могли быть изучены в рамках любого вида (дискреционного, регионально-проконституционного законодательства, конституционно-уставного) регионального права Башкортостана. На современном этапе их важность определяется решениями Президиума Государственного Совета Российской Федерации от 11 февраля 2011 г. «О мерах по укреплению межнационального согласия в российском обществе» и Всероссийского совещания по вопросам «Реализации государственной национальной политики и этнокультурного развития регионов России» от 14 октября 2011 г. Они вполне согласуются с Федеральной целевой программой «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России 2013-2017 гг.» и Указом Президента Республики Башкортостан об объявлении 2011 год – «Годом укрепления межнационального согласия». В них предусматриваются механизмы реализации положений Конституции РФ и гл. 2 Конституции РБ на основе ст. 55 Устава ООН.

Современная концепция межнациональных отношений базируется на пяти постулатах, исходных положениях.

Первый из них – комплексный характер межнациональных отношений. Он связан с глобализацией мира и модернизацией ценностей прав человека и гражданина в мировом сообществе. Глобализации мира влияет на межнациональные отношения, на характер обеспечения всех прав и свобод человека в рамках Европейского союза (ЕС), Европейского суда по правам человека и Уполномоченных по правам человека в РФ и ее субъектах, в какой-то степени и Всемирного торгового общества (ВТО). По существу, комплексный характер межнациональных отношений обуславливается тенденциями дифференциации и интеграции этносов, противоречиями между интернационализацией и универсализацией различных сфер жизнедеятельности народов, сохранением политической независимости и этнокультурной самобытности.

По определению В.В. Путина, «попытки проповедовать идеи построения русского «национального», моноэтнического государства противоречат всей нашей тысячелетней истории. Более того, это кратчайший путь к уничтожению русского народа и русской государственности. Да и любой дееспособной, суверенной государственности на нашей земле»¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Путин В.В. Россия: национальный вопрос // www.rg.ru. 29 января. 2012.

В этом плане правы те авторы, которые считают, что исторически сложилось, что проблема государственного устройства в нашей стране всегда связывается с национальным вопросом. Вышеизложенное позволяет придти к выводу о том, что современный облик населения Российской Федерации сформирован в течение нескольких предшествующих веков около 200 самобытными народами. Народы России различались и поныне различаются как по духовным традициям, языку, конфессиональной принадлежности, так и по материальной культуре¹⁵⁸.

Второй предпосылкой современной концепции межнациональных отношений является их модернизация. Последняя связана с разработкой стандартов демократии в условиях деформации национальной политики, ослабления государства и государственных институтов. Не менее важными факторами могут быть признаны новые институты гражданского, семейного, уголовного законодательства, например, гражданский брак, предпринимательства, злоупотребление правом, соглашение о содействии следствию в раскрытии преступления, соблюдение всех прав и свобод людей с ограниченными возможностями, предоставление государственных услуг в электронном виде, в том числе, выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в РФ.

Третьим постулатом современной концепции межнациональных отношений является трансформация федеративных отношений, которая непосредственно влияет на реализацию прав человека. Необходимость трансформации федеративных отношений и межнациональных отношений объясняется несовершенной структурой государственного устройства, ослаблением тех основ, на которых создавалась федерация при советском режиме. Все это требует преобразования прежнего политического федерализма на современный экономический федерализм. Здесь цели модернизации всего общества вполне реальны. Они направлены на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека на основе различных форм собственности и интересов личностей, групп, коллективов, регионов и общества.

В частности, в рамках межнациональных отношений могут быть реализованы конституционные: **личные права и свободы**, призван-

¹⁵⁸ *Файзуллин Ф.С., Асылгузин Р.Р.* Этнополитический фактор государственного устройства // Ядкар. 2002. № 2. С. 6-14.

ные обеспечить свободу и автономию человека как члена гражданского общества (право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность, право на неприкосновенность частной жизни); **политические права и свободы**, связанные с участием в управлении делами государства (право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования, право участвовать в управлении делами государства); **экономические права и свободы**, обеспечивающие свободу человеческой деятельности в сфере производства, распределения, обмена товаров и услуг (право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, право частной собственности, право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию); **социальные права и свободы**, обеспечивающие человеку достойный уровень жизни и социальную защищенность (право на жилище, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на благоприятную окружающую среду); **культурные права и свободы**, обеспечивающие свободу доступа к культурным и материальным ценностям (ст. 7, 8 Конституции РФ, ст. 17, 18 Конституции РБ).

Четвертым постулатом современной концепции международных отношений является социальная справедливость.

Практика показала, что нереализованность социальной справедливости, которая существовала в реализации прав человека, порождала межнациональные конфликты между гражданами, семьями и группами граждан, общественными и церковными организациями, движениями и объединениями, партиями и должностными лицами разного уровня, государственными органами и депутатскими фракциями, отдельными политиками и средствами массовой информации. Иными словами, предметом межнационального конфликта стали как территории, так и различные элементы правового статуса представителей той или иной национально-этнической группы, их имущественные и неимущественные права.

Пятым постулатом современной концепции международных отношений являются международные стандарты. Это означает, что глобализация мирового сообщества и модернизация государства и права предполагают разработку новых подходов к изучению проблем межнациональных отношений в соответствии с международно-правовыми принципами.

В частности, в ст. 1 Устава ООН в качестве цели членов Организации говорится о сотрудничестве между ними «в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии». Согласно ст. 55, ООН содействует: повышению уровня жизни, полной занятости населения и условиям экономического и социального прогресса и развития; всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех. Непосредственная регламентация и защита прав и свобод человека являются внутренним делом каждого государства. Международные нормы в области прав человека в подавляющем большинстве не могут применяться непосредственно на территории государства и требуют от него определенных шагов по своей имплементации.

Отсюда возникает проблема развития экстерриториальности действия международно-правовой нормы в силу их соответствия (несоответствия) нормам внутри государственного права, поскольку, преодоление противоречий международных актов в действующем законодательстве осуществляется на основе применения международных норм или же трансформации их в законодательстве.

Так, согласно ст. 29 Конституции РФ «не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства». Данное положение конкретизируется в конституционном законодательстве субъектов РФ. В частности, в Республике Башкортостан «не допускается деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации и конституционного строя Республики Башкортостан, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни» (ст. 12). «В Республике Башкортостан признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права в соответствии с Конституцией РФ и Конституцией РБ. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». Также не допускается использование прав и свобод для разжигания расовой, национальной, социальной, классовой, религиозной ненависти и вражды, пропаганды насилия и войны (ст. 17 Конституции РБ).

В регулировании межнациональных отношений признание первенства (примата) норм международного права над нормами внутриго-

сударственного права предполагает и реализацию закона о международных договорах. В условиях создания единого пространства в Европе все более расширяется сотрудничество государств по оказанию международной помощи на основе конвенции по гражданским и семейным делам, административного и уголовно-процессуального права, по правовым основам местного самоуправления. На осуществление этой задачи направлена практика регистрации нормативных актов в Министерстве юстиции и их опубликование, проведение экспертиз по предлагаемым законам, делегирование полномочий в законодательстве, согласительные процедуры при рассмотрении проектов законов на основе принципов взаимоотношений законодательных и правовых органов.

Согласование национального законодательства с международными стандартами по правам человека объясняется гарантией реализации прав человека, отсутствие которых может привести к международным конфликтам.

В науке международного права межнациональные конфликты по своему содержанию и характеру происхождения подразделяются на социально-экономические, этнополитические, сепаратистские, исторические, религиозные (межконфессиональные), территориально-статусные, этнокультурные (языково-культурные) и социально-психологические, этнодемографические, уголовные.

Практика показывает, что осложнения межнациональных отношений могут быть связаны со значительным ухудшением социально-экономической ситуации; появлением агрессивных националистических учений, слухов с выраженной националистической окраской, публикаций, листовок, выступлений националистического и религиозно-экстремистского характера; неожиданными и интенсивными кадровыми изменениями либо их попытки, с явным национальным оттенком, усилением влияния националистических лидеров в органах власти и управления; действием по ущемлению культурной жизни, ее ограничению; увеличением числа специалистов, советников, прибывающих извне в район для встреч с радикальными лидерами, организациями; появлением у национальных групп незаконных вооруженных образований, нападением на правоохранительные учреждения и их сотрудников, на военнослужащих и охраняемые объекты с целью захвата оружия, проявлением насилия в отношении лиц другой национальности.

Как видно, соотношение проблем реализации прав человека и разрешение межнациональных конфликтов предполагает изучение определенных стадий: зарождение; созревание; проявление конфликта (демонстрация) во вне; конфликтные агрессивные действия; локализация (в условиях вооруженного противостояния) и прекращение конфликтных действий: разрешение конфликта на основе изучения его причин и принятие справедливого и законного решения. При устранении причин и ликвидации последствий межнациональных конфликтов должны быть учтены масштабы (локальные региональные межрегиональные), формы (скрытые, ненасильственные и насильственные), двухсторонние и многосторонние причины, а также их последствия.

Следует подчеркнуть, что на эти обстоятельства непосредственно повлияли Декларация о государственном суверенитете Российской Федерации, Декларации о государственном суверенитете республик (бывших автономий), денонсация Договора об образовании СССР, подписание Федеративного договора, образование Содружества Независимых Государств, изменение правового статуса национально-государственных образований (республик), административно-территориальных единиц (краев, областей, г. Москвы, Санкт-Петербурга) и национально-территориальных объединений (автономной области, автономных округов) в Российской Федерации.

Со дня становления РФ (1918–1922 гг.) и до распада СССР (1922–1991 гг.) в РФ было единое гражданство. Существовавшее утверждение о том, что в СССР было тройное гражданство (гражданство СССР, гражданство РСФСР (союзных республик) и гражданство автономных республик) на практике не имело существенного значения, так как, в частности, от имени РСФСР (в том числе и ее автономных республик) во всех сферах жизни (внутри страны и за рубежом), как правило, выступал СССР со своим единым гражданством (как известно, в ООН от имени своих граждан выступали также Белоруссия и Украина).

На современном этапе в согласовании нуждается также законодательство Российской Федерации и ее субъектов в плане статуса беженцев и вынужденных переселенцев, трудовой миграции, в том числе и иностранной рабочей силы. Правда, некоторые вопросы урегулированы в Федеральном законе «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. Тем не менее достаточно много проблем возникает по реализации Указа Президента РФ «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы» от 16 декабря 1993 г.

Четкое определение характера межнациональных отношений диктуется и реализацией Соглашения о помощи беженцам, вынужденным переселенцам, подписанного главами государств Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана, Туркмении и Узбекистана. Речь идет о финансировании строительства предварительного пункта приема беженцев и вынужденных переселенцев, определении пособий не только социально незащищенным, но и всем указанным лицам, а также о компенсациях за оставленное имущество на территории других государств.

Вышеприведенное положение согласуется с предложениями ученых о необходимости изучения межнациональных отношений в рамках миграционных процессов.

Башкирия населялась представителями разных народов страны. Так, в 1861 г. в крае проживало 1.712.700 человек. Из них около половины составляли русские, затем шли башкиры – 497.618, тептяри и бобыли – 346.753, мишари – 94.743, казахи – 70-80 тысяч человек¹⁵⁹. Господствующий класс был представлен русскими и нерусскими феодалами. Дворянам (русским, башкирским, татарским) принадлежала основная масса частновладельческих земель (в Уфимской губернии – 79,6%), в среднем по 6,3 тыс. десятин на каждого. Подавляющее большинство населения края было свободно от крепостного права – доля крепостных крестьян составляла лишь 13,3%¹⁶⁰.

Небашкирское население Башкирии – переселенцы в башкирский край после его присоединения к Русскому государству. Общая численность их в СССР, по переписи населения 1989 г., составляла 1 млн. 449,1 тыс. чел., из них 1 млн. 345,3 тыс. на территории России. Основная часть башкир (863,8 тыс.) сосредоточена на своей этнической территории. За пределами республики они обитают в Челябинской (161,2 тыс.), Оренбургской (53,8 тыс.), Пермской (52,3 тыс.), Свердловской (41,5 тыс.), Курганской (17,5 тыс.), Тюменской (41,1 тыс.) областях, Казахстане (41,3 тыс.), Узбекистане (34,8 тыс.), Татарстане (19,1 тыс.) и др.¹⁶¹

¹⁵⁹ Ишгулов Ф.А. Судебно-административная реформа в Башкортостане. Уфа, 1994. С. 38.

¹⁶⁰ Усманов Х.Ф. Развитие капитализма в сельском хозяйстве Башкирии в пореформенный период 60-90-е гг. XIX в. М., 1981 С. 29.

¹⁶¹ Очерки по культуре народов Башкортостана. Учебное пособие по курсу «История, литература и культура Башкортостана» / Сост. В.Л. Бенин Уфа: Китап, 1994. С. 47.

Ныне до 90% всего населения республики составляют три этнических массива: башкиры (свыше 22%), русские (39%) и татары (28%). Далее по убывающей следуют чувашаи (3%), марийцы (менее 3%), украинцы (около 2%), мордва (около 1%), удмурты (менее 1%), белорусы, немцы, евреи и другие национальности (все вместе более 1%).

Сохранение в крае некоторых пережитков родовых отношений и проводимая царским правительством политика национального угнетения башкир внешне несколько сглаживала остроту классовых противоречий среди коренного населения.

Пришлое население также состояло из двух основных классов. Русские феодалы представлены офицерами, дворянами и христианскими монастырями. Офицеры и дворяне направлялись в Башкортостан для несения военной и административной службы в Уфе и других крепостях, наделялись землями за счет башкирских вотчин. Земли башкирских общин захватывались и самим царем. Эти земли стали называться дворцовыми землями. Власти раздавали земли и монастырям.

Численность русских дворян и размеры их поместий особенно быстро росли после принятия указа правительства от 11 февраля 1736 г., разрешившего офицерам и дворянам за очень низкую цену покупать земли у башкир.

Русское трудовое население состояло из крепостных крестьян, дворцовых, государственных и монастырских крестьян, а также из посадских людей. Эти крестьяне самовольно переселялись из центральных районов в наш край, спасаясь от феодально-крепостнического гнета. Однако и в Башкортостане они вновь оказались под властью дворян, монастырей и феодального государства. Дворяне, монастыри и государство угнетали крестьян так же, как и в центральных районах. Крестьяне выполняли барщину и оброк, платили в государственную казну налоги, служили в армии.

Феодальная верхушка пришлого нерусского населения состояла из татарских и мишарских мурз, мусульманских мулл, марийских, чувашских, удмуртских и мордовских «лучших» людей. В середине XVII в. 100 семей мишарских и 100 семей татарских феодалов были переведены из Среднего Поволжья и поселены в районе Мензелинска, Заинска, Новошешминска, Кичуевска и Тиинска, которые назывались тогда старыми закамскими крепостями. Ныне все эти крепости находятся в составе Татарстана. Царские власти пожаловали им небольшие поместья за счет башкирских вотчин. Остальные мишар-

ские, татарские мурзы и муллы, а также марийские, чувашские, удмуртские и мордовские «лучшие» люди переселялись в Башкортостан самовольно и почти за бесценок арендовали и пользовались башкирскими землями. За активное участие в подавлении восстания 1735–1740 гг. правительство пожаловало мишарям арендованные ими башкирские земли.

Основная масса пришлого нерусского населения состояла из рядовых татарских, марийских, чувашских, мишарских, удмуртских и мордовских общинников. Они бежали в наш край из Среднего Поволжья, не вытерпев гнета “своих” и русских феодалов, а также тяжести государственных налогов и насильственной христианизации. Царское правительство строго запрещало им переселяться в Башкортостан.

Оно требовало от башкир, чтобы те ловили и передавали беглецов в руки властей для наказания и возвращения в прежнее место. Но башкиры, вопреки этим приказам, принимали и укрывали беглых людей, давали им кров и пищу, разрешали им почти бесплатно пользоваться своими землями. Таким образом, бежавшие из Среднего Поволжья татары, марийцы, чуваша, мишари, удмурты и мордва благодаря гостеприимству башкир получали возможность обосноваться здесь, жить, заниматься хозяйством, сохранить и развивать свой быт, язык и культуру.

Все это население пользовалось башкирскими землями, оно как бы пускалось на эти земли, отсюда его иногда называли припущенниками. Среди припущенников различали тептярей и бобылей. Тептяри – это те, которые оформляли письменно условия пользования башкирскими землями. Бобыли же не имели таких договоров с башкирами, они устно договаривались об этом. Тептяри и бобыли, в первое время живя в Башкортостане, не несли повинностей в пользу феодалов и государства. Они лишь помогали земельным собственникам-башкирам в уплате налогов казне за землю. Но постепенно они попадали в определенную зависимость от татарских, марийских, чувашских, мордовских, мишарских, удмуртских феодалов. Феодальная верхушка этих народов до 30-х годов XVIII в. не имела своей земли, а пользовалась башкирской. Поэтому она подчиняла своей власти рядовых общинников, давая им в долг скот, хлеб, одежду, деньги. Царское правительство, оказавшись не в состоянии вернуть беглых нерусских в прежние места жительства, вынуждено было их оставить в Башкортостане и обложить налогами.

В этом свете представляет огромный интерес слово «башкорт», которое происходит от «баш» (голова) и «тюр» (род) т.е. «главный род». Одной из главных общих черт внутренней организации кочевых и полукочевых народов Средней Азии, Казахстана и Восточной Европы в XVII–XIX вв. является многоступенчатость их родо-племенной структуры. Это легко подтвердить примерами из опытов исследований по истории и этнографии казахов, киргизов, узбеков, каракалпаков, туркмен, а также материалами по этнографии башкир. Число звеньев в родо-племенной структуре указанных народов колеблется от трех до пяти... В XVII–XIX вв. реальное значение имели лишь те звенья родо-племенной структуры, которые сохраняли определенные функции в общественной жизни.

У башкир такое значение сохраняли три звена, которые в соответствии с принятой терминологией мы называем племенем, родом – и родовым подразделением. Башкирский род представлял собой совокупность нескольких (до 30–40 и более) родовых подразделений, имевших в свою очередь тенденцию к постоянной дальнейшему разделению групп.

Терминология, обозначающая различные звенья родо-племенной структуры, у башкир неустойчива и не дает возможности точно определить границы племени и рода. Племенную организацию башкир обычно называют «уру» (ырыу). Этот же термин часто используется и для обозначения рода. Юго-восточные башкиры племя в отличие от рода иногда называют «елкэн ырыу» (большой или старший род). Северо-восточные башкиры термин «уру» для обозначения племени применяют редко, заменяя его словом «иль» (ил). Впрочем, термин «уру» имеет более широкое значение и может быть приложен не только к племени, но и к роду или в целом к стране.

Род в юго-восточной и южной Башкирии башкиры обозначали термином «тюба» (туба), а в северо-восточной – «аймак».

Особенно показательна своим многообразием терминология, обозначающая родовые подразделения. В северо-восточной Башкирии родовые подразделения назывались, как и роды, аймаками. В некоторых районах в том же значении применяли следующие термины: насель (насел), тармыт (тармыт), теркем, ус (ос), яур (йэуер), тюба (тубэ). На юго-востоке и юге Башкирии для обозначения родовых подразделений применялся только термин «ара» (ара), и лишь изредка – «уру» или «тюба».

Отмеченная неустойчивость терминологии башкир и других народов находилась, очевидно, во взаимосвязи с особенностью их родо-

племенной структуры. Ее подвижность вызвала нестабильность и высокую мобильность и соответствующей терминологии.

Каждая из них выступает как особая этническая единица, та или иная форма этнической общности и находится в определенной позиции к другим этническим общностям. У каждой (правда, в разной степени сохранения и функционирования) свои культурно-бытовые традиции, обычаи, язык, верования, этническое самосознание¹⁶².

В формировании антропологического состава башкир участвовали субуральский, южносибирский, светлый европеоидный и понтийский типы. По антропологическим характеристикам они занимают промежуточное положение между европеоидной и монголоидной расами. У северо-западных башкир выражены европеоидные, у зауральских и юго-восточных – монголоидные признаки.

В обобщенной форме можно сказать, что башкирские племена и роды – исторически сложившиеся родоплеменные объединения в составе башкирского народа. Этническая история и характер расселения башкирских племен и родов определили образование этнографических групп башкир: юго-восточной (бурзян, усерган, юрматы, тамъян, талгаур, кыпсак), северо-восточной (айлинские, катайские и табынские башкиры), караидельско-демской (мин, кудеи, ельдяк), камско-икской (буляр, байляр, юрми, родовая группа ирэкте), нижнебельской (елей, гэрэ, елан, киргиз), тулвинско-мулянской (уран, гайна), таныпской (таныпские роды казанчи, кайпан, табынско-кыпчакские образования таз, ирэкте) и караидельской (балыксы, ун). В XVII–XIX вв. племена караидельско-демской этнографической группы явились основой юго-западной, а племена камско-икской, нижнебельской, тулвинско-мулянской, таныпской и караидельской групп – северо-западной (в составе территории подгрупп: северной, нижнебельской и икской) этнографических групп башкир. В названии “Башкирских племен и родов” выделено семь историко-этнографических пластов: древнебашкирский (бурзян, уран, юрман, ягалбай и другие), ранний финно-угорско-самодийский (сызгы, кальсер, терсяк, упей, уваныш и другие), болгаро-мадьярский (юрматы, буляр, танып и другие), огузо-кыпчакский (айле, сарт, истяк), кыпчакский (канлы, кошсы, сальют, бадрак, мин, миркит и другие), ногайский (ногай-бурзян, ногай-юрма-

¹⁶² Народы Башкортостана: их расселение // История и культура Башкортостана: Хрестоматия / Под ред Ф.Г. Хисамитдиновой. М., 1997. С. 43.

ты) и пласт, связанный с этническим взаимодействием сформировавшихся в Волго-Уральском регионе и Средней Азии народов (татар, мишар, казахов и др.). Родоплеменная этнонимия зафиксировала имена вождей (Ямаш, Сураш, Татигас и другие) и топонимические названия (Ай, Танып и другие). Символами родоплеменного единства были шежере, общая в основе тамга, дерево, птица, военный клич (оран). Органами самоуправления башкирских племен и родов являлись советы старейшин (аксакалов) и народные собрания (йыйыны). В начале 90-х гг. XX в. возобновилась традиция проведения йыйынов¹⁶³.

Союз семи племён (ете ырыу), объединение башкирских племен бурзян, тамьян, усерган, тангаур и кыпсакских родов (кары-кыпсак, санкем-кынсак и кыпсак), существовал в XIV–XVI вв. в Юго-Восточном Башкортостане. Они сообща владели огромной территорией на Южном Урале. Согласно эпосу “Кусяк-бий”, во главе союза стоял Масим-хан. Одна из легенд юго-восточных башкир сообщает, что на горе Имен-тау (современного Зилаирского района Республики Башкортостан) на дубовом столбе были выжжены тамги семи племен. Союз направил в Казань, затем в Москву объединенное посольство для ведения переговоров о присоединении Башкирии к Русскому государству. Шежере племен бурзян, кыпсак, усерган и тамьян сообщают, что получение каждым племенем жалованной грамоты привело к разделу общей территории и распаду Союза семи племен¹⁶⁴.

В группу юго-восточных башкир входили племена юрматы, бурзян, усерган, тангаур, кыпчак, тамьян.

Племя юрматы образовалось на базе смешения тюркского и древнемадьярского населения. Этноним «юрматы» считается тождественным с древневенгерским этнонимом *Djarmat* (Дьярмат). В настоящее время башкиры-юрматынцы живут в Стерлитамакском, Стерлибашевском, Федоровском, Ишимбайском районах, в отдельных населенных пунктах Мелеузовского района.

Племена усерган, тангаур, тамьян, бурзян составляют ядро древнебашкирского этноса. По происхождению они являются тюрками. В то же время в формировании указанных племен приняли участие

¹⁶³ Кузеев Р.Г. Очерки исторической этнографии башкир. Ч.1. Уфа, 1957. С. 95; *Его же*. Происхождение башкирского народа. М., 1974. С. 143-150.

¹⁶⁴ Башкортостан: Краткая энциклопедия. Уфа: Научное изд-во «Башкирская энциклопедия», 1996. С. 153, 537.

иранские, угорские, монгольские этнические группы. Потомки башкир-усерган живут в Зилаирском, Хайбуллинском районах и отдельных деревнях Оренбургской области. Тангаурцы проживают в Хайбуллинском, Зилаирском, Абзелиловском районах. Башкиры-бурзяне расселены в Бурзянском, Баймакском районах, в отдельных деревнях Кугарчинского, Мелеузовского районов Башкортостана и Оренбургской, Самарской областей. Современные башкиры-тамыянци проживают в Абзелиловском районе, в отдельных деревнях Белорецкого, Мелеузовского районов республики. Кыпчакские роды в основном расселены в южной Башкирии, Кумертауском, Кугарчинском, Зианчуринском районах, в отдельных деревнях Баймакского, Абзелиловского, Бурзянского, Белорецкого, Ишимбайского, Алышеевского, Илишевского районов. Кроме Башкортостана, кыпчаки расселены в Оренбургской, Самарской, Саратовской областях.

Юго-восточные башкиры смешаны, они сложились на базе синтеза древнебашкирского, болгарского, угорского и иранского компонентов.

В группу северо-восточные башкиры входят три крупных родоплеменных объединения башкир – айлинцы, катаяйцы, табынцы.

Айлинские башкиры включают племена ай, мурзалар, дуван, кошго, кудей, сызгы, улей. В составе катаяйцев отмечаются племена катаяй, салъют, сынрян, бикатин, калмак. Табынское объединение включало племена табын, бадрак, кумрук.

По происхождению северо-восточные башкиры являются смешанными с финно-уграми, тюрками. Катаяйцы, табынцы, кроме того, сильно смешались с монголами. Современные катаяйцы живут в Белорецком, Белокатайском, Шаранском районах, а также в Челябинской и Курганской областях. Башкиры-айлинцы расселены в основном по реке Ай, т. е. в Салаватском, Кигинском, Мечетлинском, Дуванском районах, а также в Челябинской области. Башкиры-табынцы делятся на восточных табынцев (живут в Учалинском, Абзелиловском районах и Челябинской области) и западных табынцев (проживают в Гафурийском, Кармаскалинском, Аургазинском, Архангельском районах Башкортостана).

Юго-западные башкиры подразделяются на две подгруппы – демскую и южную. Основу демской подгруппы составляло племя мин, которое имеет древне-тюркское происхождение. В сложении минцев большую роль сыграли кыпчаки. Современные минцы живут в

Уфимском, Чишминском, Давлекановском, Альшеевском, Миякинском, Бижбулякском районах Башкортостана.

Южная подгруппа очень смешанная. Кроме минцев, в эту подгруппу входят переселившиеся части родоплеменных групп башкир. Южная подгруппа расселена в Самарской, Саратовской, Оренбургской областях.

Группа северо-западных башкиры делится на икскую, нижнебельскую и северную подгруппы. В икскую группу входят племена: буляр, байлар, юрми, ирэктэ; в нижнебельскую: сепей, гэрэ, киргиз, елан, ельдяк, канлы, дуваней, каршин, таз, уваныш; в северную: уран, гайна или тархан, балыксы, ун, танып.

В расселении северо-западных башкир отмечаются следующие особенности: икские башкиры заселяли долину Ика от истоков до устья, занимали значительные территории по левобережью реки до районов верховий рек Степной Зай, Шешма и др.; нижнебельские башкиры расселялись в долине реки Агидель по обоим берегам ее; земли северных башкир доходили до рек Тулва, Сылва, Бисерть, верховьев Чусовой.

В сложении этнической основы северо-западных башкир ведущую роль сыграли кыпчаки, ассимилировавшие булгаро-угорское, древнебашкирское население.

Позднейшая миграция татар с Поволжья привела к изменению языка северо-западных башкир. Потомки башкир-байлар, буляр, юрми, еней, части ирэктэ в настоящее время ассимилированы и проживают в Актанышском, Мензелинском, Агрызском, Муслимовском, Тукаевском, Бавлинском районах Татарии.

Северные башкиры уран, гайна, танып, балыксы, ун расселены в Караидельском, Аскинском, Татышлинском, Бирском, Мишкинском, Бураевском, Янаульском, Краснокамском, Калтасинском, Балтачевском районах Башкортостана и в отдельных районах Пермской области.

Нижнебельские башкиры компактно проживают в Кушнаренковском, Буздякском, Дюртюлинском, Илишевском, Шаранском, Чекамагушевском, Туймазинском, Бакалинском районах Башкортостана.

В Приуралье древнебашкирские племена появились, судя по письменным источникам, в IX в. Об этом свидетельствуют сообщения Ибн-Русте, ал-Балхи, относящиеся к IX–XI вв. О «народе из тюрков, называемом башгорд», обитавшем в X в. в Волго-Уральском меж-

дуречь, сообщал арабский путешественник Ахмед ибн-Фадлан. В Приуралье башкиры пришли сложившейся древней народностью с общим этнонимом, самобытной культурой, языком. На новой территории они вступали во взаимосвязи с аборигенным финно-угорским и сармато-аланским населением и, как более многочисленная народность, значительную часть их ассимилировали.

В последующую эпоху в башкирскую этническую среду по-прежнему интенсивно контактировавшую с огузами и булгарами, стали проникать кумано-кыпчакские элементы, знакомые башкирам еще со времен Тюркского каганата, печенежско-огузских союзов.

В период монголо-татарского господства в этнокультурном облике башкир усилились кыпчакские черты. Но существенным образом изменить ранее наметившееся направление этнических процессов они уже не смогли, ибо культурное и языковое своеобразие башкирской народности успело утвердиться задолго до контактов с монголо-татарами, тем более что и среди последних превалировал кыпчакский элемент.

Определенное воздействие на этнокультурный облик башкир оказали угро-финские народы. С конца XVII в. и особенно в XVIII в. в связи со строительством городов-крепостей и городов-заводов на башкирских землях появляется русское население: Уральское казачье войско, работные люди, вольные переселенцы-крестьяне, оказавшие значительное воздействие на хозяйство и материальную культуру местных жителей.

В X – начале XIII в. в основном западная часть башкир была в политической зависимости от Волжской Булгарии. К этому же времени относится начало проникновения в их среду ислама, распространяемого миссионерами из Средней Азии и Булгарии. В 1236 г. Башкирия была покорена монголами и вошла в состав раннефеодального государства – Золотой Орды. В конце XIII – начале XIV в. она распалась, и на ее развалинах образовался ряд феодальных ханств. Башкиры оказались расчлененными между Ногайской ордой, Казанским и Сибирским ханствами, хотя политическое влияние последних не было решающим.

Для Башкирии XV – первой половины XVI в. главным политическим фактором было ногайское господство. В первой половине XVI в. Ногайское ханство распалось на две орды: Большую и Малую. Башкирия осталась под властью Большой Ногайской орды. В середине XVI в. князь Исмаил признал себя вассалом Русского государства, что дало возможность башкирам окончательно освободиться от ига

ногайских мурз и князей, казанских и сибирских ханов и войти в состав Русского государства.

Присоединение Башкирии к Русскому государству продолжалось с 1553–1554 гг. до 1557 г. Первыми в его состав вошли западные и северо-западные башкиры, земли которых впоследствии назывались Казанской дорогой. Затем русское подданство приняло население центральной, южной и юго-восточной части края. Впоследствии эта область называлась Ногайской дорогой. Под властью Сибирского ханства оставались северо-восточные и зауральские башкиры. Окончательно подданными России они стали лишь после полного разгрома царства Кучума.

Принимая башкир в число своих подданных, Русское государство брало на себя защиту их от набегов и грабежей соседних племен и народов, гарантировало их земельные права. Башкиры же обязались платить ясак, нести военную службу (за свой счет), участвовать в боевых походах, охранять юго-восточные границы России от набегов кочевников. На первых порах русские власти не вмешивались во внутреннее управление, не подвергали преследованию верования, обычаи и обряды башкир. Напротив, Иван Грозный завоевал среди коренного населения доселе невиданную популярность, как «добрый» и «милостивый» царь. Жалованные грамоты башкирам он давал потому, что в условиях жестокой борьбы с Казанским и Астраханским ханствами так диктовали интересы государства.

В конце XVIII – первой половине XIX в. основная территория, населенная башкирами, входила в состав Оренбургской губернии. В 1798 г. в Башкирии была введена кантонная система управления, которая с небольшими изменениями просуществовала до 1865 г. Из башкирского и мишарского населения было сформировано иррегулярное войско, основной обязанностью которого была охрана Оренбургской пограничной линии. В 1865 г. Оренбургская губерния была разделена на две: Оренбургскую и Уфимскую. В состав последней вошли Белебеевский, Бирский, Мензелинский, Стерлитамакский, Уфимский, Златоустовский уезды.

Административно-территориальное деление, предпринятое в 1865 г., сохранялось неизменным до 1919 г.

На сложность структуры и многокомпонентность народа Башкортостана влияют миграционные процессы. Это подтверждается и данными статистики. Так, на 03 декабря 2011 г., число прибывших в

РФ составляет свыше 75 тыс. человек (точнее, 75, 392 чел.), а число выбывших около 80 тыс. человек (точнее, 79,252 чел.). В РБ объем миграционного потока (прибывшие + выбывшие), связанного с перемещением места жительства за указанный период, составляет 155 тыс. случаев, в том числе число выбывших за пределы республики составило 25 тыс. человек, около 54 тыс. человек мигрировали внутри республики.

По мнению социологов отдельных регионов, в ряду причин ухудшения межнациональных отношений респонденты указывают по преимуществу на снижение уровня жизни – 33,8% (в деревне – 42,5%). Причем их сущность разнится в зависимости от места жительства подвергнутых опросу. На селе в качестве важной причины усложнения контактов между лицами различных национальностей упоминается распад СССР (25%), в Казани – растущее национальное самосознание (35,2%), в прочих городах – отзвук старых ошибок национальной политики (29%). Такой фактор, как стремление республики к самостоятельности, почти никем не выделяется, что заслуживает особого внимания при изучении влияния федеративных реформ на этнонациональные процессы¹⁶⁵.

Отсюда вытекает вывод о недопустимости политизации проблем межнациональных отношений. Этого можно достичь лишь путем признания первичности интересов нации и народности в рамках гражданского общества.

Великий Гегель не случайно назвал такое сообщество правовым гражданским обществом. Действительно, может быть, следует говорить о межнациональных отношениях в гражданском обществе, элементом которого является государство и фактическое равенство граждан? Может быть, таким образом исключить из практики социального развития общества политизированное общество и государство, тем самым определить первичность интересов личности любой нации? Может быть, в исключении «этатизма» и «фетишизации права» – ключ к разгадке всех тайн социальных, экономических, политических, государственных, правовых бед и ущербности проводимой любой национальной политики? Может быть, «всеобщий принцип правовой экономики» позволит достижению гражданского общества? Может быть, правовая экономика будет средством, механиз-

¹⁶⁵ Хайруллина Ю.Р. Реформа федеративного устройства и интересы центра // Социс. 1998. № 5. С. 58-59.

мом, формой соединения «политики», «экономики» и «права» в обществе в интересах человека и в интересах межнациональных отношений? Согласно концепции «взаимозависимости общества и государства», соответственно, «общества и гражданина» социальная природа межнациональных отношений будет выражаться в необходимости защиты человека, его прав и свобод, а также защита общества и тех его интересов, которые совпадают с интересами человека.

Для того, чтобы межнациональные противоречия не перерастали в конфликты исследователи рекомендовали научно-обоснованные механизмы оптимального возможного согласования национальных интересов народов России. Они под механизмом понимали «такие отношения между народами, которые исключают национализм во всех его негативных проявлениях, попытки поставить интересы своей нации выше интересов других наций, национальную нетерпимость, национальное недоверие, национальную вражду»¹⁶⁶.

Попутно заметим, что эти мысли вполне совпадали и с «Декларацией прав народов России» от 2 ноября 1917 г., которая отменила всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений (п. 3). В тот период (и сегодня) не теряет своей актуальности предложение о «необходимости законодательного закрепления прав и форм сотрудничества титульного и русскоязычного населения в национальных государствах и государственных образованиях, а также прав и форм сотрудничества нерусского населения в русских краях и областях. Правилom единственно приемлемой стратегии центра в межнациональных отношениях сегодня может быть диверсификация форм связи этих социально-этнических групп между собой и центра с народами»¹⁶⁷.

С этой точки зрения свободное развитие башкирского народа на основе саморазвития и государственной поддержки, достижение им высоких социальных, экономических и культурно-образовательных рубежей, более глубокая адаптация к урбанизированным формам жизни, возрождение и рост благосостояния башкирской деревни, расширение новых форм ведения сельскохозяйственного производства,

¹⁶⁶ *Файзулин Ф.С., Копылов И.Я.* Национальные интересы и их регулирование // Ядкяр, 2002. № 3. С. 26-34.

¹⁶⁷ *Абдулатыпов Р.Г.* Каждый этнос феномен общества // Ватандаш. 2004. № 1. С. 17-21.

качественный дальнейший рост интеллигенции, укрепление постоянных связей с башкирской диаспорой имело стабилизирующее значение. Вполне заслуживает поддержки мысль о том, что развитие башкирской нации в указанных направлениях будет процессом постоянным. В то же время, по мнению исследователей, «в целях обеспечения сбалансированности темпов и качества этого процесса с развитием других этносов субъектом самостоятельности Башкортостана следует признать все многонациональное население республики. Приоритетная концепция национального суверенитета в определенной мере не предусматривала равноправия всех наций и единства народа. Все имеют свои специфические культурно-языковые интересы и устремления, в той или иной степени связаны с материальными этносами в соответствующих республиках Российской Федерации или странах и, естественно, также имеют право на свободное саморазвитие и государственную поддержку»¹⁶⁸.

Таким образом, можно сформулировать следующие выводы.

1. В понимании сущности межнациональных отношений на различных исторических этапах Российской Федерации существуют социально-экономические и политико-правовые функции государственности. Одна из них состоит в разрешении национального вопроса, достижении фактического равенства наций, создании нового типа межнациональных отношений, а другая – в обеспечении всестороннего развития многонационального народа на их собственной основе, когда национальная государственность выступает в качестве государственно-правовой формы.

2. Национальный суверенитет, под которым следует понимать и концепцию государственного суверенитета, при определенных условиях становится источником государственного суверенитета и в свою очередь предполагает и национальный суверенитет.

3. Время, которое было названо эпохой «Война законов», или же «Парадоксы суверенитетов», высветило проблему согласования интересов в регулировании двух объективно развивающихся, а иногда и противоречащих друг другу процессов: возрождение национального самосознания, по определению Гегеля, «духа народа в своём государственном устройстве и в своих политических законах, во всех сво-

¹⁶⁸ Күзеев Р.Г. О национальных движениях, суверенитете, федерализме // Этнополитическая мозаика Башкортостана. Очерки. Документы. Хроника. Т. 2. М., 1992. С. 27-32.

их учреждениях, своих действиях и делах», и формирование принципов взаимопонимания у федеральных органов. Получилось так, что с одной стороны, после развала Союза Российская Федерация своевременно не сумела выработать объективную внутреннюю национально-правовую и государственную политику, а с другой стороны, регионы стали разрабатывать законодательства, которые как бы являлись основой межнационального согласия.

4. Применительно к нашей Республике, надо полагать, это выражается в реализации ее суверенитета, который до сего был бесспорным авторитетом и единственным судьей в решении всех вопросов, в том числе межнациональных проблем, и вдруг он оказывается несостоятельным. Все его готовые решения и сформулированные выводы не только не приносят ожидаемых благих результатов, но и ухудшают создавшееся положение, в том числе в межнациональных отношениях. Это очень опасный момент всеобщего шатания, переоценки всех ценностей и всевозможных кризисов. Люди мучительно стали искать ответы на возникающие вопросы жизни, чувствовали необходимость наступления чего-то нового в прозрачности политики, децентрализации власти и трансформации федеративных отношений, способствующие формированию межнациональных отношений.

5. Нуждается в комплексном изучении утверждение Д. Тэпса: «Суть национальной политики в РФ состоит в том, что она предусматривает, на основе обеспеченной политики стабильности и межнационального согласия, начать работу по «разгосударствлению» всей системы межнациональных отношений. Это приведет в стратегической перспективе к тому, что институты национальной государственности отомрут или будут ликвидированы, а решение национальных проблем будет возвращено самим национальным общинам, равноправным и полноправным в решении своих дел»¹⁶⁹.

¹⁶⁹ Тэпс Д. Указ. соч. С. 166.