

РАЗДЕЛ 2

КОНЦЕПЦИЯ ФОРМИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

По действующей Конституции Республики Башкортостан в редакции 2008 года **"Государственность Республики Башкортостан выражается в том, что Республика Башкортостан обладает всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Башкортостан, имеет свою территорию, население, систему органов государственной власти, свою Конституцию и законодательство, а также государственные языки и государственные символы Республики Башкортостан"** (ст. 1).

Однако данная концепция государственности стала конституционным положением лишь в результате острой дискуссии по концепции формирования Конституции Республики Башкортостан 1993 г.

В частности, в 1992 году эксперт, руководитель Научно-консультативного Совета Конституционной комиссии РФ Е.А. Данилов в своей статье "Тенденции развития конституционной реформы в Республике Башкортостан", подчёркивал, что одним из важнейших направлений деятельности Конституционной комиссии Российской Федерации **в соответствии со статьей 5 Положения о Комиссии является взаимодействие** по конституционным вопросам с органами республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, анализ и обобщение их конституционной практики и подготовка соответствующих предложений¹. В тесном сотрудничестве Конституционной комиссии Российской Федерации с республиками в её составе велась подготовка проекта новой Конституции Российской Федерации. Пунктом 4 Постановления шестого Съезда народных депутатов Российской Федерации от 18 апреля 1992 года N 2697-1 "О проекте Конституции Российской Федерации и порядке дальнейшей работы над ним" Конституционной комиссии РФ поручается завершить доработку проекта новой российской Конституции с учётом предложений и замечаний республик в составе Российской Федерации. Пунктом 14 Плана работы по реализации положений Федеративного договора, утвержденного Постановлением Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 17 июля 1992 года N 3353/1-1, на представителей Конституционной комиссии РФ была возложена также задача проведения анализа конституций республик в составе Российской Федерации на предмет их соответствия положениям Федеративного договора.

По сообщению Е.А. Данилова, 15-16 июня 1992 года в Республике Башкортостан находилась делегация Конституционной комиссии Российской Федерации в составе

¹ См.: Конституционный вестник. - 1992. - № 14. - С. 13.

Ответственного секретаря Конституционной комиссии, н.д. РФ О.Г.Румянцева (руководитель делегации), Секретаря Конституционной комиссии, н.д. РФ И.В.Федосеева и эксперта - руководителя Научно-консультативного совета Конституционной комиссии Е.А.Данилова. Целью поездки было ознакомление с ходом конституционной реформы в Республике Башкортостан, реализацией в Башкортостане положений Конституции Российской Федерации, включивших содержание Федеративного договора. Они приняли участие в работе сессии Верховного Совета Республики Башкортостан, посвященной принятию изменений и дополнений в действующую Конституцию и обсуждению в первом чтении проекта новой Конституции Республики Башкортостан.

По признанию Е.А. Данилова, состоялась встреча с Председателем Верховного Совета Республики Башкортостан М.Г.Рахимовым, беседы с другими руководителями и депутатами Верховного Совета Республики. Ответственный секретарь Конституционной комиссии РФ О.Г.Румянцев выступил на сессии Верховного Совета Башкортостана с изложением конституционно-договорной позиции по вопросу о соотношении Конституции Российской Федерации и Федеративного договора, Конституции РФ и Конституции Башкортостана, проекта новой Конституции России и проекта новой Конституции Республики Башкортостан. Делегации был оказан дружеский, внимательный, корректный прием.

Анализ хода конституционной реформы в Башкортостане, результаты поездки делегации Конституционной комиссии РФ в Республику Башкортостан позволяли Е.А. Данилову сделать следующие выводы.

1. В Республике Башкортостан склонны признавать не верховенство Конституции России над Федеративным договором, а приоритет по соответствующему, достаточно широкому кругу вопросов положений данного Договора над общероссийскими конституционными нормами, невзирая на то, что нормы Основного Закона страны включили в себя все содержание указанного Договора.

2. Говоря о Федеративном договоре, подписанном и Башкортостаном, в Республике Башкортостан, тем не менее, в целом не считают его признанной основой для отношений с Федерацией и выдвигают в качестве таковой Приложение к Федеративному Договору от Республики Башкортостан от 31 марта 1992 года. С точки зрения Башкортостана, дело сводится по существу к самостоятельному осуществлению Башкортостаном полномочий вне влияния федеральных Конституции и законодательства, к началу двустороннего процесса переговоров о заключении всеобъемлющего договора о взаимоотношениях с Российской Федерацией, отдельных дополнительных соглашений по конкретным сферам ведения, о передаче Башкортостаном Федерации по этим договору и соглашениям некоторых полномочий и прав. В Башкортостане предполагается проводить избирательный подход к нормам Конституции и законов Российской Федерации; ввести регистрацию федеральных законов, независимо от сферы, на которую они распространяются, для решения вопроса о действии этих законов на территории Республики Башкортостан; **иметь собственные законодательную, судебную системы и прокуратуру с выводом их из каких-либо организационных и процессуальных связей с соответствующими федеральными органами;** устанавливать дипломатические и консульские отношения с иностранными государствами и пр.

3. Проект Закона Республики Башкортостан "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Башкирской ССР", принятый с некоторыми изменениями на сессии Верховного Совета Республики 15 июня 1992 г., отражает описанную выше линию Башкортостана, хотя и не в столь явной форме. Здесь имеются положения об обязанности соблюдать, наряду с Конституцией и законами Республики Башкортостан, также и Конституцию и законы Российской Федерации (пункты 5, 26 проекта Закона), однако одновременно говорится о Договоре Башкортостана с Федерацией по вопросам владения, пользования и распоряжения государственной собственностью **при безусловном признании первенства законодательства Башкортостана в регулировании вопросов государственной собственности** (п. 12 проекта Закона); о договорной передаче Башкортостаном Федерации определенных международных и внешнеэкономических связей при безоговорочном закреплении за Республикой права определять внешнюю политику Башкортостана (пункты 32, 38 проекта Закона); о подчинении судей Конституционного Суда Республики Башкортостан только Конституции Республики Башкортостан (п. 43 проекта Закона); о фактической независимости бюджетной системы Башкортостана от федеральной бюджетной системы, регулировании отношений между ними соглашениями (пункты 49, 50 проекта Закона); об избирательном подходе Республики Башкортостан к федеральным законам об организации и деятельности судов с точки зрения действия этих законов на территории Республики Башкортостан (п. 54 проекта Закона).

4. Совершенно недвусмысленно вышеизложенная позиция Башкортостана выражена в Постановлении Президиума Верховного Совета и Совета Министров Республики Башкортостан от 4 июня 1992 года "О мерах по реализации положений Федеративного договора и Приложения к Федеративному договору от Республики Башкортостан" и в Постановлении Верховного Совета Республики Башкортостан от 15 июня 1992 года "О системе законодательства Республики Башкортостан". Согласно названному постановлению о реализации Федеративного договора и Приложения к нему, подписание этих документов со стороны руководства Российской Федерации и руководства Башкортостана рассматривается в Башкортостане как **важное подтверждение нового государственно-правового статуса Республики Башкортостан**, ее экономической и политической самостоятельности. Делается вывод, что в соответствии с указанными документами "впервые юридически признана необходимость двустороннего Договора и двусторонних соглашений между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан, что создает правовую основу для обновления отношений между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан, **придания им договорного характера**". В этой связи важной задачей государственных и хозяйственных органов и должностных лиц Республики признано "обеспечение планомерного перехода к новым, договорным отношениям с Российской Федерацией", "создание постоянно действующего переговорного механизма для разработки договорно-правовой базы двусторонних отношений между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан". В марте-апреле 1992 г. в Башкортостане образована полномочная делегация Республики Башкортостан для разработки и ведения переговоров по проекту Договора об основах межгосударственных отношений между Республикой Башкортостан и Российской Федерацией. Устанавливается, что в период перехода на до-

говорные отношения в Башкортостане и впредь нужно неукоснительно руководствоваться законодательством Республики Башкортостан, а из законодательства Российской Федерации - по существу только тем, которое определяется Башкортостаном как действующее на его территории. Поставлена задача принять законы Республики Башкортостан о Национальном банке Республики, о международных договорах Республики. Декларировано, что "отношения министерств, государственных комитетов и ведомств Республики Башкортостан с соответствующими министерствами, государственными комитетами и ведомствами Российской Федерации в будущем будут развиваться преимущественно на договорных началах, путем заключения соглашений".

Вышеупомянутое постановление о системе законодательства Республики Башкортостан также исходит из политики перехода Республики Башкортостан на договорные отношения с Российской Федерацией, выдвигает проблему соотношения законодательства Российской Федерации и Республики Башкортостан в плане регистрации правовых актов Российской Федерации для определения их действия на территории Республики Башкортостан и для включения их в ее систему законодательства. Постановлением решено "вести настойчивую работу по формированию самостоятельной системы законодательства Республики Башкортостан", включая конституционное законодательство, гражданское законодательство, земельное законодательство, законодательство о судостроительстве и судопроизводстве, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, правовое регулирование международных и межреспубликанских договоров и соглашений и пр. В переходный период федеральное законодательство будет применяться лишь по необходимости, причем только до принятия Республикой своих актов. Отныне устанавливается право Верховного Совета и Президиума Верховного Совета Республики Башкортостан опротестовывать и приостанавливать законодательные акты и акты Президента Российской Федерации, а также такое же право Совета Министров Республики Башкортостан в отношении нормативных и иных актов органов управления Российской Федерации (Правительства, министерств, государственных комитетов и ведомств Российской Федерации), "если они нарушают права и интересы Республики Башкортостан".

5. Проект новой Конституции Республики Башкортостан, принятый в первом чтении Верховным Советом Республики на сессии 15 июня 1992 года, подготовлен исходя из тех же принципиальных соображений Башкортостана.

Так, в абзаце восьмом преамбулы проекта указывается, что право на самоопределение реализует не весь народ Башкортостана, а башкирская нация. В части первой статьи 10 устанавливается, что "Республика Башкортостан входит в состав Российской Федерации на добровольной и равноправной основе", однако в части второй этой же статьи впервые в конституционной практике России предлагается записать: "За Республикой Башкортостан сохраняется право свободного выхода из состава Российской Федерации". В свою очередь, часть третья данной статьи однозначно определяет: "Взаимоотношения Республики Башкортостан и Российской Федерации строятся в соответствии с Договором об основах межгосударственных отношений между Республикой Башкортостан и Российской Федерацией,

двусторонними договорами". Никак не конкретизирована сфера совместного ведения Республики и Федерации; в статье 70 проекта указано лишь, что соответствующие вопросы определяются двусторонним договором. Часть вторая статьи 11 проекта предусматривает установление Башкортостаном самостоятельных дипломатических и консульских отношений с иностранными государствами. Много неясностей в правовом регулировании гражданства Республики Башкортостан. В частности, признается, что граждане Республики являются гражданами Российской Федерации, однако игнорируется, например, тот факт, что устанавливаемая проектом возможность нахождения в гражданстве иностранного государства гражданина Республики Башкортостан, являющегося гражданином Российской Федерации, должна регулироваться, прежде всего, законами и международными договорами Российской Федерации. В статье 53 земля, недра, природные богатства, другие ресурсы на территории Республики Башкортостан, а также весь экономический и научно-технический потенциал объявляются исключительной собственностью ее многонационального народа. Таким образом, исключается принадлежность какой-либо собственности на территории Республики Башкортостан Федерации и другим субъектам права собственности. **В проекте Конституции Башкортостана совершенно не упоминается о таком важнейшем предмете, как обеспечение соответствия Конституции и законов Республики Башкортостан Конституции и законам Российской Федерации.**

6. Для обеспечения проведения глубокой, объединяющей конституционной реформы на всей территории Российской Федерации необходима тесная, деловая повседневная связь, поддержка и помощь со стороны высших органов законодательной, исполнительной и судебной властей Российской Федерации соответствующим государственным органам Республики Башкортостан, других республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов. Только такое сотрудничество может обеспечить единообразное аутентичное понимание и толкование предметов ведения и полномочий России, сферы совместного ведения Федерации и ее субъектов, полномочий отдельных частей Федерации. В этой работе необходимо целенаправленное постоянное и деятельное участие Съезда народных депутатов, Верховного Совета, Президента, Правительства, Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего арбитражного суда, Генерального прокурора Российской Федерации.

7. В целях разработки и содействия реализации, практических мер по выполнению положений Конституции Российской Федерации, включивших содержание Федеративного договора, и координации соответствующей деятельности органов законодательной и исполнительной власти предлагается образовать на федеральном уровне совместную рабочую группу и рекомендовать образование таких групп (делегаций) в республиках в составе Российской Федерации, краях, областях, автономной области, автономных округах. Решение на этот счет могло бы быть оформлено распоряжением Президента Российской Федерации и Председателя Верховного Совета Российской Федерации.

8. Федеральным органам государственной власти Российской Федерации следует своевременно, компетентно и решительно реагировать на существующие нарушения Республикой Башкортостан, ее государственными органами отдельных положений

Конституции Российской Федерации, в том числе тех, которые включили в себя содержание Федеративного договора, а также федеральных законов. Одновременно необходимо безотлагательно начать осуществление широкомасштабных мер по реализации упомянутых конституционных положений, связанных с Федеративным договором. Делу улучшения обстановки послужило бы и скорейшее принятие новой Конституции Российской Федерации¹.

Тем не менее, федеральная позиция по Конституции Республики Башкортостан не нашла единого понимания.

В частности, профессор Акманов И.Г. считал, что в федеральной концепции формирования Конституции Республики Башкортостан не учитывались особенности национально-государственного строительства республики, а ещё точнее - основные моменты договорного характера взаимоотношений между Россией и Башкортостаном.

В подтверждение своих выводов он вполне обоснованно ссылается на крупнейшее событие в истории башкир: присоединение к Русскому государству.

В оценке присоединения башкир к Русскому государству у профессора Акманова И.Г. возникает двойственное состояние. С одной стороны, - пишет он, в это время происходит заметный социально-экономический подъем и консолидация башкирского народа, идёт приобщение его к европейской цивилизации. С другой стороны, в отношении башкир проводится политика постепенной ассимиляции и русификации, на что они ответили систематической борьбой, вплоть до вооруженных восстаний, как это было с конца XVI до 30-х гг. XIX в., за сохранение себя как самостоятельного народа.

Далее он вполне справедливо выделяет следующие моменты.

Октябрьская революция 1917 года вселила большие надежды народам в национальное возрождение. Действительно, в первые годы после революции в стране многое делалось в этом направлении. Однако победивший в стране тоталитарный режим нанес существенный удар по нормальному национальному развитию народов, и многие народы Российской Федерации, в том числе башкиры, оказались на грани исчезновения. Перестройка вновь оживила их надежды, и развернулось движение народов за национальное возрождение.

В борьбе за государственный суверенитет каждая нация использует свой исторический опыт. Одна из особенностей развития башкирской государственности состоит в том, что взаимоотношения с Россией башкиры регулировали на основе равноправных договоров. Таких договоров было заключено три: в середине XVI в., 20 марта 1919 года, 3 августа 1994 года.

Первый договор между башкирами и Русским государством был заключен при присоединении. В середине XVI века башкиры приняли мудрое политическое решение: добровольно войти в состав Русского государства. Этот договор имел своеобразную форму - форму жалованных грамот Ивана IV к башкирским племенам, ибо башкиры были раздроблены, жили в составе 4-х государств: **Ногайской орды, Казанского, Сибирского и отчасти Астраханского ханств**. Жалованные грамоты до нас не дошли, но их основное содержание сохранилось в шежере (летописях) ряда башкирских племен - Юрматы, Усерган, Кыпсак, Бурзян, Тамъян, Мин и ряде других.

¹ См.: Конституционный вестник. - 1992. - № 14. - С. 13.

Профессор Акманов И.Г. на основании шежере выделяет следующие условия договора. Во-первых, русский царь, прежде всего, гарантировал башкирам спокойную жизнь, защиту от притязаний со стороны их бывших властителей, так и от вторжений соседних кочевников; во-вторых, он пошел на серьезную уступку по земельному вопросу, сохранив за башкирами все их земли и признав их вотчинное право на землю; в-третьих, царь обещал не трогать их религию, насильственно не переводить в другую веру; в-четвертых, он обязался не вмешиваться во внутреннюю жизнь башкир, власть на местах была оставлена в руках башкирских биев, тарханов и князей. Другими словами, башкиры в составе России имели большие права, пользовались широкой автономией.

Башкиры в то же время приняли на себя ряд обязательств. Самое главное - они стали подданными русского царя, мирно вошли в состав Русского государства. Вследствие этого границы последнего на юго-востоке достигли рек Яик и Тобол, что значительно расширило и усилило Русское государство. Не менее важным условием было согласие башкир нести за свой счет военную службу и платить ясак в царскую казну.

Как видно, заинтересованность была обоюдной, и стороны сумели прийти к общему согласию.

Представляет исторический интерес суждение профессора Акманова И.Г. относительно национального движения¹ народов России после Октября 1917 года.

При этом он отмечает, что в силу ряда объективных и субъективных факторов, башкирское национальное движение оказалось в стане белых. Однако Колчак и другие реставраторы Российской империи отрицали право наций на самоопределение, тем более не намеревались предоставлять им национальную автономию, что неизбежно привело к конфликту и разрыву между сторонами. В итоге началось сближение, в частности, между башкирским национальным движением и Советской властью. Оно завершилось переходом башкирского войска, башкирских масс на сторону советской власти на условиях создания национальной республики в составе РСФСР.

Второй договор между башкирами и Россией был заключён 20 марта 1919 года на основе "Соглашения центральной Советской власти с Башкирским правительством о Советской Автономной Башкирии".

Соглашение от 20 марта 1919 года закрепило создание Башкирской республики и было, по существу, первой ее Конституцией. Башкортостан был провозглашен Советской республикой и автономной частью Российской Федерации. В нём предусматривались и статьи о компетенции и взаимоотношениях республики с центром. В XIII параграфе по этому поводу сказано: "Вся полнота власти в пределах Башкирской Советской Республики впредь до созыва съезда Советов Башкирии переходит к Временному революционному башкирскому комитету", т. е. в руки автономной республики.

Также о передаче реальной власти в ведение республики подтверждает IX параграф. В нём говорится о необходимости создания Башкирской армии под единым башкирским командованием. Республика имела, кроме того, право самостоятельно

¹ Об особенностях характера башкирского национального движения. См.: Маликов М.К. История становления государственно-правовых учреждений Башкирии (1917-1924 гг.). Уфа: БашГУ, 1989. - 84 с.; Он же. Башкирское национальное движение в 1917-1918 гг. // История Башкортостана XX век. Ред. коллегия. Стерлитамак: Стерлитамакский гос. пед. институт, 1998. - С. 21-26.

сноситься с федеративными советскими республиками, входящими в РСФСР. По Соглашению имелось лишь одно ограничение прав республики: железные дороги, заводы, рудники на территории Башкортостана оставались в ведении Москвы. Правда, при распределении их продукции запросы и нужды Башкирской республики удовлетворялись в первую очередь. Но централизация управления этими отраслями народного хозяйства республики носила временный характер в связи с обстановкой войны. Не менее важным было положение Соглашения о том, что все возникающие вопросы в будущем должны были регулироваться путем переговоров между равноправными представителями Башкирской республики и РСФСР. Следовательно, Соглашение предоставило Башкирской республике широкие политические и социально-экономические права, реальную автономию. Хотя республика называлась автономией, пределы ее полномочий напоминали права почти независимого государства.

Однако оно просуществовало лишь 14 месяцев. По предложению ЦК РКП (б) в одностороннем порядке, вопреки мнению Башревкома, ВЦИК и СНК РСФСР" грубо нарушив соглашение, 19 мая 1920 года приняли декрет "О государственном устройстве Автономной Советской Башкирской Республики". Под предлогом определения основных конституционных начал республики и укрепления ее федеративных связей с РСФСР Башкортостан был лишен политических и экономических прав, гарантированных Соглашением. Все более или менее значительные политические, экономические и финансовые органы были подчинены непосредственно центральным органам РСФСР и за Башкирской республикой сохранились лишь второстепенные административные функции. Тем самым был заложен первый камень по ликвидации лишь начинавших формироваться в России реальных федеративных отношений.

Третий договор между Башкортостаном и Российской Федерацией заключен 3 августа 1994 года. Глубокий политический и социально-экономический кризис в СССР, где проживало свыше 200 национальностей и народностей, не мог не коснуться и национальных отношений. Превращение Республики Советов в унитарно-тоталитарное государство, национальных республик - в административные области вызвало глубокое недовольство народов, их разочарование. Жизнь отвергла навязанный большевиками путь - формально-бюрократический подход к решению национального вопроса. В условиях перестройки и демократизации, в конечном счете, всё это привело к массовому движению за коренное обновление принципов национально-государственного строительства в обществе, за создание таких новых форм во взаимоотношениях народов, которые действительно обеспечивали бы их равноправие. Оно приняло форму борьбы народов за суверенитет. Жизнь отвергла навязанную силой со стороны большевиков и тоталитарного режима форму многонационального государства - унитарную¹. Заключённый 3 августа 1994 года Договор между РБ и РФ показывает их приверженность к договорным взаимоотношениям между сторонами.

Таким образом, несмотря на объективные и субъективные трудности, руководители и РФ, и РБ оказались способными решать проблемы национально-государственного строительства цивилизованными методами. Данный Договор открыл новый этап в истории государства Башкортостан, в этом его огромное историческое значе-

¹ Акманов И.Г. Вехи суверенитета. - Уфа: Китап, 1995. - С. 56.

ние. Принятие Декларации о государственном суверенитете Башкортостана 11 октября 1990 года стало основной предпосылкой для разработки новой Конституции республики. Была образована специальная комиссия по подготовке Основного Закона, которая представила ряд принципиально важных соображений. Проект новой Конституции дважды выносился на всенародное обсуждение.

Профессор Самигуллин В.К. тоже внёс значительный вклад в изучение становления конституционного права Республики Башкортостан. В частности, он свой анализ начинает с периода разработки Конституции СССР 1936 года. В докладе "О проекте Конституции Союза ССР" на чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов И. Сталин сформулировал три признака, которым должны соответствовать автономные республики для преобразования в союзные. Во-первых, республика должна быть окраинной, не окруженной со всех сторон территорией СССР, ибо иначе она не имеет возможности "поставить вопрос логически и фактически о своем выходе из СССР"¹. Во-вторых, численность населения в союзной республике должна составлять не менее 1 млн. человек. В-третьих, большинство населения должны составлять представители коренной национальности. Сформулировав эти три признака союзной республики, И. Сталин, однако, подчеркнул, что они имеют силу для "настоящего исторического момента". В.К. Самигуллин считает, что хотя никто в принципе не возражал, что данные три признака актуальны лишь в конкретно определенных исторических условиях, хотя об этих признаках не говорилось прямо ни в одном законодательном акте, тем не менее, получилось так, что они были возведены в абсолют, превращены в теоретические догмы, отход от которых осуждался.

Представляет интерес подробный анализ В.К. Самигуллина о дискуссии, о статусе Башкирии до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года. При этом он правильно отмечает, что первоначально движение за преобразование Башкирской АССР в союзную республику сформировалось как известное идеологическое течение за расширение статуса республики. Однако вскоре наиболее радикальное крыло сторонников этого течения сформулировало кредо "Башкирии - статус союзной республики!". По его мнению, ряд авторов (Д.Ж. Валеев, З.И. Еникеев, Р.Н. Кутушев) в своих публикациях в различных изданиях, приводя достаточно серьезные доводы, убеждали население в том, что преобразование Башкирской АССР в союзную республику - необходимость, для реализации которой нет никаких препятствий².

Республиканская газета "Совет Башкортостаны" практически все выступления по вопросам национальных и межнациональных отношений преподносила под лозунгом "Башкирии - статус союзной республики!".

¹ Сталин И. В. Доклад о проекте Конституции СССР. М., 1936. - С.42.

² См.: Валеев Д. Тизлэнеш кузлегенэн // Совет Башкортостаны. 1989. 20 апр.; Его же. О "перегибах". Ошибки национальной политики в Башкирии в периоды культа личности и застоя // Советская Башкирия. 1989. 21 мая; Его же. Уйти с последних мест или Почему необходим Башкирии статус союзной республики? // Советская Башкирия. 1989. 16 сент.; Его же. Заман талабы // Совет Башкортостаны. 1990. 18 июня; Его же. Для чего нужен статус союзной республики // Вечерняя Уфа. 1990. 3 окт.; Еникеев З. Узгарештэр зарурлыгы // Совет Башкортостаны. 1989. 22 апр.; Его же. Возродить ленинские идеи // Ленинец. 1989. 8 июля; Его же. Почему нам нужен статус союзной республики? // Сибайский рабочий. 1989. 19. 22 апр.; Его же. Вместе и наравне // Советская Башкирия. 1989. 17 сент.; Его же. Объективная необходимость или выдумка бюрократов? // Советская Башкирия. 1990. 20 сент.; Котошов Р. Мэсьэлэг бер - караш // Совет Башкортостаны. 1989. 13 мая; Его же. Бета мемкинлектэр бар. // Совет Башкортостаны. 1990. 21 янв.

Параллельно велась определенная работа за придание движению "Башкирии - статус союзной республики!" известных организационных форм. Было собрано более 300 тысяч подписей лиц, поддерживающих это движение или сочувствующих ему. 17-18 декабря 1989 года в г. Уфе состоялся учредительный съезд представителей башкирского народа. Обращение, принятое участниками этого съезда и опубликованное в печати, завершалось призывом ко всему населению Башкирии всемерно поддерживать демократическое движение за предоставление республике статуса союзной республики.

Сторонники преобразования Башкирской АССР в союзную республику приводили следующие доводы.

1. Башкирская АССР - крупнейшая автономная республика в РСФСР. Она состоит с РСФСР в договорных отношениях с момента своего возникновения. Договорными считаются эти отношения и ныне, поскольку как Конституция РСФСР, так и Конституция СССР являются по существу договорными документами. Договор же об образовании СССР 1922 года является открытым и сохраняет свою юридическую силу по сей день. В этих условиях, чтобы преобразовать социально-правовой статус республики, достаточно изменить эти отношения: расторгнуть Соглашение о Советской автономии Башкирии, заключенное между Башкирским правительством и центральными Советскими учреждениями РСФСР 20 марта 1919 года и заключить новое соглашение - прямой договор с Союзом ССР о суверенной Башкирской Советской Социалистической Республике.

2. Суть достаточно распространенного мнения "ничего не менять" заключалась в следующем. В правовом статусе Башкирской АССР ничего изменять не нужно, а надо полнее, лучше, эффективнее использовать те возможности, которые заложены в существующем ее правовом статусе. Сторонники этого взгляда считали, что многие сложности, трудности, беды оттого, что прекрасные возможности, заложенные в действующем конституционном законодательстве - "конституционно разница между союзной и автономной республиками не такая уж резкая", - используются слабо или вовсе не используются.

По утверждению В.К. Самигуллина, те, кто отстаивали подобную точку зрения, во-первых, переоценивали достоинства действующего конституционного законодательства, определяющего правовой статус республики, и недооценивают его недостатки в развитии федеративных отношений, структуры Советской Федерации в целом, не принимают во внимание те изменения, которые имеют место в действительности и которые требуют внесения соответствующих изменений и в конституционное законодательство; во-вторых, сильно переоценивали значение "собственно" правореализационной деятельности, не принимая в расчет то, что если конституционное законодательство устарело и не адекватно действительности, то деятельность, направленная на ее осуществление, становится фактором, тормозящим прогресс, консервативной силой даже в большей степени, чем само законодательство; в целом ряде случаев такая деятельность оказывается вообще бессмысленной.

Правым оказался В.К. Самигуллин в признании необходимости проявления заботы, с одной стороны, об улучшении правореализационной деятельности, а другой - о совершенствовании всей системы действующего законодательства, следовательно, и конституционного законодательства¹.

¹ Самигуллин В.К. Конституционное развитие Башкирии. Уфа, 1991. - С. 18-23.

3. Среди различных вариантов было создание и Уральского, Приволжского или Урало-Волжского края с включением в него Башкирии. Идея об образовании Уральского края обосновывалась тем, что с экономической точки зрения, Башкирия давно и прочно интегрирована в целостный народнохозяйственный комплекс страны. Однако, по мнению В.К. Самигуллина, в этом есть "плюсы" и "минусы". При углублении в экономическую сторону вопроса можно найти целый ряд достаточно серьезных доводов хозяйственного и иного порядка, "работающих" на идею образования в пределах единого народнохозяйственного комплекса новых, более дробных народнохозяйственных комплексов, на идею завершения известного варианта уже сейчас наблюдаемой экономической интеграции с соответствующим административно-территориальным оформлением (с включением Башкирии). Однако едва ли такой путь приемлем. При всей важности экономического фактора в жизни общества оценки, выводы и решения, производимые только под углом зрения экономики, - крайность, особенно настораживающая, когда речь идет о судьбе социалистической нации. Ведь социалистическая нация - это не простая часть целого, не простой отряд трудящихся, а, с одной стороны, уникальная историческая общность людей, а с другой стороны, особый, национальный отряд трудящихся единой, могучей армии людей труда. Каждая социалистическая нация имеет ряд неотъемлемых прав: право на существование, право на самоидентификацию, право на суверенитет, самоопределение и самоуправление, право на сохранение культурной самобытности, включая сферы языка и образования, культурного наследия и народных традиций, право на контроль за использованием природных богатств и ресурсов территорий проживания, право на доступ к достижениям мировой цивилизации и их использование. Было бы в высшей степени несправедливо, не считаясь с нацией и ее естественными правами, проводить в жизнь линию, в основе которой аргументы лишь экономического, хозяйственного характера. Если все сказанное экстраполировать на отдельную социалистическую нацию, в частности, на башкир, то становится совершенно очевидной недопустимость поглощения Башкирии никакими региональными административно-территориальными образованиями, важность которых обосновывается экономической необходимостью, поскольку это ведет к абсолютной потере независимости республики. При этом В.К. Самигуллин не учел того факта, что Башкирская республика создавалась в ожесточенной борьбе с башкирскими и татарскими буржуазными националистами. Буржуазные националисты стремились создать так называемые Урало-Волжские штаты с включением в них и Башкирии, намереваясь установить в них буржуазный строй, при этом они не признавали башкир как самостоятельную нацию¹.

4. Следующим вариантом было создание единой Татаро-Башкирской республики. Как известно, в первые годы Советской власти рядом башкирских и татарских революционеров был разработан проект образования Татаро-Башкирской республики, который одно время поддерживался центром. Однако проект этот остался нереализованным. Тем не менее, данная идея в некоторой части населения живёт. Некая "инициативная группа" из Татарии активно рассылала одно время послания в различные учреждения и организации с призывом способствовать слиянию Башкирии и Тата-

¹ В.И. Ленин и Башкирия. Документы. Материалы. Воспоминания. Уфа, 1970. - С.13.

рии в единую Татаро-Башкирскую республику. Идею Татаро-Башкирской республики активно подогревали работники радиостанции "Свобода" или "Азатлык" (Мюнхен, ФРГ), в частности, И. Казанлы, С. Иделле, Х. Садык, Ф. Хамит, которые вели радиопередачи не башкирском, татарском и иных языках народов СССР.

Признавая, что предложения об объединении Башкирии и Татарии восходят не только к проекту Татаро-Башкирской республики, а имеют более глубокие основания, которые связаны с традициями Булгарии, Сибири, Тюркского каганата, конфедерацией западных тюрок, В.К. Самигуллин указывает на различия между башкирами и татарами. В частности, он считает, что существуют две социалистические нации - башкиры и татары, развиваются две республики, каждая из которых олицетворяет чаяния соответствующей нации. Во всем цивилизованном мире мерилom прогресса в области государственности рассматривается следующее: одна нация - одна государственность. Если исходить из этого, нет никакой необходимости в объединении Башкирии и Татарии. Каждая республика должна развиваться в пределах своих исторически сложившихся границ, максимально благоприятствуя расцвету соответствующей нации, а, напротив, стремясь к максимальному сотрудничеству с ними во всех областях общественной жизни.

5. В.К. Самигуллин анализирует возможности преобразования Башкирии в Уфимскую область¹ и считает, что эта идея не может быть принята. Надо призывать не к преобразованию Башкирии в Уфимскую область, а бороться за закономерное развитие, с одной стороны, Башкирии, с другой - РСФСР, а с третьей - Союза ССР в целом. В единстве и в дружбе - настоящее и будущее народов и их государственных образований.

Оценивая же позицию "Уфимская область" в целом В.К. Самигуллин отмечает, что в ней достаточно рельефно представлен целый ряд пороков, свойственных общественному сознанию, развивающемуся под сильным воздействием деформированной самодовольной имперской идеологии застойного времени. Во-первых, ею недооценивается национальное своеобразие Башкирии; во-вторых, в ней проявляется русский великодержавный шовинизм, который много опасней, чем всякая другая разновидность национализма; в-третьих, ею абсолютно игнорируются исторические традиции; в-четвертых, в ней сильно выражена приверженность к несостоятельному в современных условиях унитаризму, который причиняет значительный ущерб традициям федерализма, еще отнюдь не потерявшим свою привлекательность.

6. В.К. Самигуллин без внимания не оставил и лозунг "Назад к Малой Башкирии!".

Он рассуждает так: известная часть башкир считает, что современная Башкирия не способствует прогрессу башкирской нации, так как не обеспечивает ее "чистоту"; по численности башкирское население занимает в республике лишь третье место (в Башкирской АССР проживало 863,8 тыс. башкир). Это 21,6 процента населения республики, но 59,6 процента всех башкир, так как в СССР башкир 1 млн. 449 тысяч. За последние 10 лет число башкир возросло по СССР в целом на 78 тысяч, однако в Башкирской АССР число башкир сократилось на 72,1 тыс. (за исключением ряда восточных районов республики). Башкиры территориально сильно рассредоточены,

¹ См., например: Советская Башкирия. 1990. 24 авг.; Вечерняя Уфа. 1990. 24 сент.

живут смешанно или чересполосно с представителями других наций; смешанные браки, число которых в республике значительно (около 40 процентов всех браков), ведут к размыванию нации. Следовательно, в целях сохранения "чистоты" нации, что, по их мнению, важнейшее условие ее прогресса, необходимо вернуться к Малой Башкирии, существовавшей до 14 июня 1922 года, но со столицей не в селе Темясово и не в городе Стерлитамаке, а в городе Сибее.

Одновременно определенная часть татарского населения выражает недовольство тем, что современная Башкирия не способствует прогрессу татарской нации. По его мнению, несмотря на то, что татарское население в Башкирии значительно (в западных районах республики превалирует, много его в городе Уфе - столице Башкирии, в других городах), экономическим, социальным, культурным потребностям и интересам этого населения в республике не уделяется должного внимания. Выход видят в разделе Башкирии: западную ее часть отделить и присоединить к Татарии. В результате Татария увеличивается, а Башкирия уменьшается до пределов Малой Башкирии.

Известный компромисс между сторонниками названного течения и сторонниками лозунга "Единая Татаро-Башкирская Республика" представляет позиции тех, кто ведет пропаганду за создание Татарской автономии в западной части Башкирии. Хотя, казалось бы, сторонники этой позиции не требуют ни раздела Башкирии, ни образования Татаро-Башкирской республики, однако, в конечном счете, их мысли устремлены как раз на раздел одной республики и образование за счет нее другой, более крупной республики.

В.К. Самигуллин правильно считает, что вести речь о "чистой" башкирской или татарской, или другой нации, по меньшей мере, ненаучно и небезопасно. Едва ли можно найти в мире какую-то "чистую" нацию. Ведь если разбираться, то в действительности нигде нет ничего абсолютно чистого. Биологи, медики, демографы, социологи и другие, наверное, согласятся с тем, что мероприятия, направленные на обеспечение "чистоты" нации, в конечном счете, дают обратный эффект: ведут к вырождению нации. С точки зрения прогресса, смешанные браки, которые, кстати, распространены не только в Башкирии, а и в мире в целом - не зло, а добро. В частности, в физическом и интеллектуально-чувственном отношении такие браки дают более ценное потомство.

В основе лозунга "Назад к Малой Башкирии!" лежит идея о "чистой" нации; с одной стороны, "чистой" башкирской нации, а с другой - "чистой" татарской нации¹. В обоих этносах с теми или иными особенностями представлены "осколки" народов (в частности, тех же хазар, булгар, куманей, печенегов и др.), которые в древности были хорошо известны не только русским, но и византийцам, арабам и др. Кроме того, в состав башкир и татар включены представители отдельных современных этносов.

¹ См.: Кузеев Р.Г. Происхождение башкирского народа. Этнический состав и история расселения. М., 1974; Бикбулатов Н.В. Башкиры (Народы Поволжья и Приуралья. Историко-этнографический очерк / Отв. ред. Кузеев Р.Г. М., 1985. С.237-271; Юсупов Р.М. Краниология башкир. М., 1989), так и татар (См.: Мухаметшин Ю.Т. Татары - кряшены. Историко-этнографическое исследование материальной культуры. Середина XIX - начало XX вв. М., 1977; Мухамедова Р.Т. Татары (Народы Поволжья и Приуралья). Историко-этнографические очерки / Отв. ред. Кузеев М., 1985, С.200-237; Томилов Н.Л. Тюркоязычное население западносибирской равнины в конце XVI в. - первой четверти XIX в. Томск, 1981.

Например, среди башкир немало татар, а среди татар - башкир. Представителей, как башкир, так и татар можно обнаружить в составе русских и других этносов.

По его мнению, забота о "чистой" нации - это мнимая забота о нации, идея "Назад к Малой Башкирии!" неконструктивна, она ведет к развалу республики.

По утверждению В.К. Самигуллина, слово "татар" (татарин, татары) восходит к китайскому языку. Китайцы понятием "та-та" (или "да-да"), "та-тань" обозначали северные народы, которые не были китайцами. Они различали черных татар (хэй да-да), белых татар (бай да-да) и диких татар (шэн да-да). Иногда вели речь о культурных татарах (шу да-да) и диких, сырых татарах, подразделяя последних на белых и черных. Те, кто ныне относит себя к татарам, конечно же, не тождественны татарам, характеризующимся китайцами. Однако начало, ведущее к ним в современных татарах, все же значительно.

По данным В.К. Самигуллина, прародина татар - район Ферганы, бывшая земля усуней. После распада в VI веке н.э. конфедерации западных тюрок Ша-То татары к VIII-X векам оказались на территории современных китайских провинций Цзэньси, Ганьсу Шаньси. В X веке они захватили Северный Китай. В частности, закрепились на излучине реки Хуанхэ (иначе - Хатангол).

Далее он рассуждает так. Хотя одно время татары и монголы "открещивались" друг от друга, древние источники и новейшие исследования последних лет свидетельствуют, что татары и монголы самым тесным образом связаны друг с другом. Монголы входили в состав татар, пришедших с запада на территорию Китая. Однако в период возвышения государства Киданей монголы откочевали на север и, распавшись на несколько родов и племен - керидов, иайманов, ойратов, баргутов, салджиутов, олхонутов и других, развивались относительно самостоятельно от основной массы татар.

7. В.К. Самигуллин рассматривает вариант расширения прав Башкирской АССР со ссылкой на Б.Л. Железнова, который писал: "...Любая форма, скажем автономная республика, вправе настаивать на своем преобразовании в союзную республику, и это будет понятная, естественная постановка вопроса - особенно если дело касается таких крупных промышленно-развитых республик, как Башкирская или Татарская АССР. Не отказываясь пока от исторически сложившихся форм автономной государственности, заставить их оптимально служить интересам народов и всей страны", для чего нужно, "во-первых, добиться эффективного использования уже существующих полномочий автономных образований, во-вторых, серьезно укрепить правовое положение, обогатить компетенцию..."¹.

Высказывания Б.Л. Железнова сравниваются и с суждениями других авторов. Так, с ним во многом был солидарен директор Института истории, языка и литературы Башкирского научного центра Уральского отделения АН СССР, доктор филологических наук, профессор З.Г. Ураксин.

Аналогичную мысль высказал кандидат юридических наук, доцент Ф. А. Ишкулов. По его мнению, разговор должен идти не о предоставлении республике статуса союзной республики, а о расширении прав Башкирии до прав союзной республики в

¹ Железнов Б. Л. Что могут автономии? // Правда. 1989. 24 авг.

решении всех вопросов, о последовательном проведении в жизнь принципа республиканского хозрасчета и экономической самостоятельности. Он против как преобразования Башкирской АССР в союзную республику, так и придания ей статуса союзной республики.

Аргументы, приводимые Ф. А. Ишкуловым в пользу данного тезиса, сводятся к следующему: 1) преобразование БАССР в союзную республику нереально; 2) автономные республики не исчерпали даже тех прав, которые им дает Советская Конституция; 3) преобразование БАССР в союзную республику идет вразрез с историческим традиционным прошлым башкирского народа, добровольно присоединившегося к Русскому государству и принявшего подданство России.

Подобные мысли высказаны Б.Х. Юлдашбаевым, Ф.М. Раяновым и Л.Л. Каневским. В частности, они считают, что требование статуса союзной республики для Башкирской АССР не только несвоевременно, но и объективно ведет к осложнению и без того сложной ситуации в стране и в республике. Здесь лучше продумать проблемы уравнивания прав всех наций и народов, нежели углублять дальнейшее ранжирование народов в зависимости от их правового статуса.

8. В.К. Самигуллин коснулся и варианта: Башкирия - "штат" или союзная республика в рамках проекта комплексной целевой социальной программы "Развитие социалистических наций и народностей, совершенствование межнациональных отношений, интернациональное и патриотическое воспитание" (КЦСП "Нация").

В результате различных вариантов В.К. Самигулиным предложены основные модели решения вопроса о национально-государственном статусе Башкирии.

Модель 1. Все нации и народности СССР, живущие компактно, имеющие национально-государственные или административные образования, а также крупные административные края, области получают равные права. Этим преодолеваются существующие сейчас разделения наций и народностей на различные категории по их политической самостоятельности и правовому статусу. В этом случае Башкирия будет иметь равные права - экономические, социальные, в том числе этносоциальные, политические, идеологические - со всеми другими этносами, в том числе и с нынешними союзными республиками.

Модель 2. Башкирия, как и некоторые другие крупные и мощные в экономическом отношении автономные республики, получает статус союзной республики. Критерии, на основании которых ряду автономных республик не дают статуса союзной республики, являются анахронизмом и не выдерживают критики.

В стране имеется ряд автономных республик, которые по всем параметрам - экономическим, социальным, политическим, духовным, этносоциальным и другим - находятся на одном уровне с союзными республиками. Вопрос о придании ряду автономных республик статуса союзных поднимался на сентябрьском (1989 г.) Пленуме ЦК партии в выступлениях секретарей Башкирского, Татарского, Якутского и ряда других обкомов КПСС. Общественность в автономных республиках также выступает за придание своим республикам статуса союзных.

Придание БАССР статуса союзной республики имело бы поистине историческое значение для судьбы республики и создало условия решения многих назревших проблем, для ускорения экономического, социального политического и духовного

развития. Может стать реальностью проблема создания Компартии Башкирии со своим ЦК, системой печатных органов, в том числе республиканских общественно-политических журналов.

Повышение статуса Башкирской республики будет иметь громадное значение для ее столицы Уфы. Вырастет политический, правовой статус города. Многократно вырастут возможности для развития культуры. В городе появится Академия наук, киностудия, существенно улучшатся условия для деятельности телевидения и радиовещания, появятся новые театры, журналы, газеты. Большие перспективы откроются перед высшими учебными заведениями.

Модель 3. Башкирия остается автономной республикой, но компетенция ее существенно расширяется.

По мнению авторов проекта, оптимальной является первая модель. Она к удовлетворению народа республики положительно решает вопрос об уравнивании политической самостоятельности и правового статуса Башкирии с союзными республиками. Все национально-территориальные и крупные территориально-административные образования страны получают равные права, и все народы будут удовлетворены, и ни у кого не возникнет чувства несправедливости тем, что кого-то пересмотром о статусе выделили. Настала пора перехода от политического и правового неравенства наций и народностей к реальному, фактическому, политическому и правовому равенству. В случае, если первая модель не получит одобрения, то народы Башкирии были бы удовлетворены относительно судеб своей республики реализацией второй модели - уравнивания статуса БАССР, как и ряде других автономных республик, с союзными. Что же касается третьей модели, то, по их мнению, вопрос о повышении статуса БАССР не отпадает, но его решение отодвигается на более поздние сроки.

9. В.К. Самигуллин представил еще один вариант в виде переходной формы. Приведем его суждения. Переходная форма. Отдельные авторы, исходя из того, что равенство наций нужно рассматривать как непреложный закон социального развития, приходят к выводу, что надо отходить от пресловутой "автономизации", желательно иметь статус союзной республики. Однако двигаться в этом направлении нужно осторожно, учитывая исторически сложившиеся структуры. С их точки зрения, для реализации идеи "перерастания" Башкирии из автономной республики в союзную нужны переходные формы государственного устройства. По их мнению, в качестве такой переходной формы могла бы быть Башкирская Советская Социалистическая Республика, которая не выходит из РСФСР, но уже входит в СССР.

С принятием Декларации о государственном суверенитете РСФСР, многими другими союзными республиками (Украиной, Белоруссией, Молдовой и т.д.), рядом автономных республик (Карелией, Коми, Татарией, Якутией и др.) дискуссия о правовом статусе Башкирии сместилась в несколько иную плоскость.

9 августа 1990 года в соответствии с постановлением Президиума Верховного Совета Башкирской АССР были вынесены на народное обсуждения три проекта Декларации о суверенитете Башкирии: два официальных, подготовленных Президиумом Верховного Совета Башкирской АССР и Советом Министров Башкирской АССР, один - неофициальный, подготовленный группой "независимых" юристов. Эти проекты стали предметом широкого обсуждения в средствах массовой информации, в

общественно-политических организациях, на сессиях городских и районных Советов народных депутатов, на собраниях трудовых коллективов. В адрес Президиума Верховного Совета Башкирской АССР поступило 1508 обращений, в том числе от народных депутатов СССР, РСФСР и Башкирской АССР - 37, народных депутатов местных Советов - 39, трудовых коллективов - 181, отдельных граждан - 692, коллективных - 834. При этом обращения поступали не только от населения Башкирии, но и других регионов: Оренбургской, Куйбышевской, Свердловской, Челябинской, Курганской и иных областей (краев, республик).

В ходе обсуждения названных проектов Декларации те или иные взгляды на предмет правового статуса Башкирии проявились еще более рельефно. Некоторые участники обсуждения свои представления облекли в форму неофициальных проектов Декларации о суверенитете Башкирии. Так, особые проекты предложили Башкирский народный центр "Урал", сотрудник Госкомприроды Башкирской АССР М.М. Сальников, профессор Б.Х. Юлдашбаев, собрание юридической общественности республики, идеологический отдел Башкирского обкома КПСС народный депутат РСФСР Б.С. Лысенко, народный депутат Башкирской АССР Р.Ш. Магазов, группа народных депутатов в составе народных депутатов РСФСР Р.Р. Валеева, Р.З. Багаутдинова, народных депутатов Башкирской АССР А.М. Шарипова, М.Р. Багаутдинова.

Для рассмотрения предложений и замечаний по проектам Декларации о государственном суверенитете Башкирии при Президиуме Верховного Совета Башкирской АССР была образована рабочая группа из 31 человека. В ее состав вошли народные депутаты, представители государственных органов, партийных и общественных организаций, ученые. Председателем рабочей группы был определен первый заместитель Председателя Верховного Совета Башкирской АССР Ю.С. Демин, заместителем - председатель Комиссии Верховного Совета Башкирской АССР по законодательству, законности и правопорядку Э.Ф. Шаретдинов¹.

Всесторонне изучив как официальные, так и неофициальные проекты, предложения и замечания по ним, рабочая группа пришла к выводу, что в предложенных проектах и замечаниях по ним немало ценного, полезного, но есть и позиции, с которыми нельзя согласиться. Был сделан вывод: ни один из проектов нельзя выносить на обсуждение предстоящей сессии Верховного Совета республики. Прежде всего, были отвергнуты проекты и предложения, в которых велась речь о необходимости предоставления Башкирии не государственного суверенитета, а экономического, либо народного, либо национального суверенитета - на том основании, что противопоставление одного вида суверенитета другому некорректно (в действительности суверенитет - един, но имеет множество проявлений). Во всяком политизированном, государственно-организационном обществе любой вид суверенитета, будь то экономический или народный, или национальный, в конечном счете, требует государственного оформления. Следовательно, тезис о государственном суверенитете Башкирии верен и при правильном его понимании не противоречит взглядам тех, кто выступает только за экономический или только за народный, или только за национальный суверенитет.

¹ Советская Башкирия. 1990. 31 авг.

Проект Декларации о суверенитете народа Башкирии не был принят на том основании, что идея о преобразовании Башкирской АССР в Башкирскую Демократическую Республику противоречит социалистическому выбору, сделанному народом еще в 1917 году, приверженности населения к демократическим традициям Советской власти.

Положения об изменении границ, собственной армии и т.д., содержащиеся в проекте, подготовленном Башкирским народным центром "Урал", вызвали отрицательную реакцию. В этой связи проект был отклонен.

По утверждению В.К. Самигуллина, всякая Декларация - это известная система принципов. С этой точки зрения Проект "независимых" юристов и некоторые другие проекты были признаны весьма интересными. Тем не менее, они тоже были отклонены. Причина - излишняя детализация, включение вопросов и решений, которые ещё нуждаются в дополнительном изучении. Было решено: Декларация должна быть краткой по форме, но емкой по содержанию, она не должна предрешать те вопросы, ответы на которые могут; быть даны лишь в будущем, в правовых актах, принятых в период развития Декларации.

Рассматривая альтернативный проект Декларации и Положения о государственно-правовом устройстве Башкирии и башкирского народа, рабочая группа признала конструктивной идею о единстве национального суверенитета башкир и народного суверенитета населения республики безотносительно к национальной принадлежности. Однако идея об экстерриториальном суверенитете башкирской нации не нашла поддержки из-за сложности реализации. Приверженность же автора к национально-территориальной автономии не могла быть поддержана, так как рабочая группа стояла на том, что суверенитет - это верховенство, самостоятельность, свобода государственной власти в решении вопросов внутренней и внешней жизни. Абсолютный суверенитет - практически неосуществим. Относительный же суверенитет - вещь вполне реальная, логически связанная с правом нации на самоопределение. Суверенитет и автономия - не совместимы. Они взаимоисключающие друг друга. Следовательно, суверенное развитие Башкирии немыслимо в рамках автономии, оно с необходимостью требует известных государственно-правовых преобразований. По этим причинам альтернативный проект Декларации и Положения о государственно-правовом устройстве Башкирии и башкирского народа не был принят.

Проделав значительную работу во многом исследовательского характера, рабочая группа для обсуждения на сессии предложила принципиально новый проект Декларации о государственном суверенитете Башкирской ССР - Башкортостана. Он в известной мере преодолевал несовершенства, крайности имеющихся проектов. Вместе с тем вбирал в себя все наилучшее, что было в них. Это был уже более взвешенный документ. Проект, опубликованный в печати, вызвал положительную реакцию населения. Состоявшийся 5 октября 1990 года V пленум Башкирского обкома КПСС, рассмотрев этот проект, в основном одобрил его и решил вынести на рассмотрение сессии Верховного Совета Башкирской АССР с учетом тех замечаний, которые были высказаны участниками пленума¹.

¹ Самигуллин В.К. Конституционное развитие Башкирии. Уфа, 1991. - С.108-141.

При разработке концепции формирования конституционного права Республики Башкортостан мы исходили из конституционных положений.

Во-первых, конституционные основы включают в себя Конституцию Российской Федерации, Конституцию Республики Башкортостан, Декларацию о государственном суверенитете, различные законы по общественному и государственному устройству, Федеративный договор, международные стандарты.

Во-вторых, мы разделяли утверждение о том, что до избрания Президента Республики Башкортостан не стоит принимать Основной Закон, поскольку нет еще окончательной модели законодательной и исполнительной власти. Более того, не разработана концепция формирования общественного, соответственно государственно-го устройства с учетом Приложения к Федеративному договору от 1992 года.

В-третьих, принятие новой Конституции Республики Башкортостан являлось бы преждевременным актом, потому что шел активный законодательный процесс разработки блочной системы конституционного законодательства Башкортостана в статусе союзной республики.

В-четвертых, ранее предложенная система конституционного законодательства Республики Башкортостан базировалась не на позитивных началах.

Данный вывод обосновали тем, что Декларация о государственном суверенитете БАССР от 11 октября 1990 года неудачно повторяет Соглашение Центральной Советской власти с Башкирским правительством от 20 марта 1919 года "О Советской Автономной Башкирии" и Декрета Всероссийского Центрального Комитета (ВЦИК) и Совета Народных Комиссаров (СНК) от 20 мая 1920 года "О государственном устройстве Автономной Советской Башкирской Республики", согласно которым не признавались виды суверенитета Башкирии. Дело осложнялось еще тем, что проект Конституции Башкирии 1925 года остался нереализованным и Башкирия жила в рамках Конституции РСФСР. На наш взгляд, не совсем точно утверждение о том, что Конституция Башкирии 1937 года установила государственный строй. Фактически Республика осталась на тех же принципах отрицания государственного суверенитета Башкирии, так как Конституция Республики была утверждена Президиумом Верховного Совета РСФСР только в 1948 году.

В-пятых, признавая приоритетность Конституции Российской Федерации, считали необходимым принятие новой Конституции Республики Башкортостан до принятия Российской Конституции. Тем более что еще в Законах СССР "Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных республик" от 10 апреля 1990 г., "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" от 9 апреля 1990 г., "О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР" от 3 апреля 1990 г. усматривались республиканские полномочия на решение экономических и социальных вопросов. Такое положение предусматривалось и в Федеративном договоре между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан. При этом указали на важность будущего Приложения к Договору, так как не было ясности по поводу его реализации во взаимоотношениях России и Башкортостана, а также в Конституции Республики Башкортостан.

С этих позиций мы предлагали свой вариант проекта Конституции Республики Башкортостан по следующей структуре.

Преамбула (Исходные предпосылки).

Раздел 1. ОБЩЕСТВЕННЫЙ СТРОЙ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

1.1. Принципы общественного строя. 1.2. Экономическая система. 1.3. Политическая система. 1.4. Социальная система. 1.5. Правовая система.

Раздел 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

2.1. Принципы государственного устройства. 2.2. Виды суверенитетов. 2.3. Национальное и административное устройство. 2.4. Конституционные и договорные связи. 2.5. Избирательная система.

Раздел 3. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГРАЖДАН

3.1. Принципы определения правового положения граждан. 3.2. Гражданство Республики Башкортостан. 3.3. Социально-экономические права, свободы и обязанности граждан. 3.4. Политические права и свободы граждан. 3.5. Личные права, свободы и обязанности. 3.6. Правовое положение иностранных граждан и беженцев. 3.7. Гарантии реализации прав и свобод граждан Республики Башкортостан и иностранных граждан. 3.8. Взаимная ответственность государства и гражданина.

Раздел 4. ГАРАНТИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЦЕЛОСТНОСТИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

4.1. Виды трудовой деятельности граждан. 4.2. Образование и культура. 4.3. Общественные объединения. 4.4. Семья. 4.5. Средства массовой информации. 4.6. Религия. Религиозные объединения. 4.7. Механизм обеспечения прав и обязанностей субъектов правоотношений.

Раздел 5. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВА РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

5.1. Принципы формирования органов государства. 5.2. Система органов государства. 5.3. Виды органов государства. 5.4. Формы и методы осуществления взаимоотношений органов государства.

Раздел 6. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

6.1. Принципы формирования органов государственной власти. 6.2. Виды органов государственной власти. 6.3. Компетенция органов государственной власти. 6.4. Высшие органы государственной власти. 6.5. Местные органы государственной власти. 6.6. Народные депутаты.

Раздел 7. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

7.1. Принципы формирования органов государственного управления. 7.2. Виды органов государственного управления. 7.3. Компетенции органов государственного управления. 7.4. Высшие органы государственного управления. 7.5. Местные органы государственного управления.

Раздел 8. ОСНОВЫ БЮДЖЕТНОГО УСТРОЙСТВА В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН

8.1. Принципы формирования бюджетной системы. 8.2. Структура бюджетной системы. 8.3. Организация бюджетного процесса.

Раздел 9. ОБОРОНА И БЕЗОПАСНОСТЬ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

9.1. Цели и задачи органов обороны и безопасности. 9.2. Виды органов обороны и безопасности. 9.3. Формы и способы обеспечения обороны и безопасности. 9.4. Га-

рантии достижения цели обороны и безопасности. 9.5. Правовые основы чрезвычайного положения в Республике Башкортостан.

Раздел 10. ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

10.1. Порядок избрания Президента. 10.2. Присяга Президента. 10.3. Полномочия Президента. 10.4. Взаимоотношения Президента с органами государственной власти и управления.

Раздел 11. ВНЕШНИЕ СВЯЗИ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

11.1. Принципы осуществления внешних связей. 11.2. Органы внешних связей. 11.3. Формы и способы осуществления внешних связей.

Раздел 12. ПРЕДСТАВИТЕЛИ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

12.1. Порядок формирования представителей Республики Башкортостан. 12.2. Полномочия представителей Республики Башкортостан. 12.3. Способы осуществления деятельности представителей. 12.4. Гарантии реализации прав и свобод представителей.

Раздел 13. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН

13.1. Принципы обеспечения законности и правопорядка в Республике Башкортостан. 13.2. Судебная власть (правосудие). 13.3. Конституционный суд. 13.4. Прокуратура. 13.5. Следственный комитет. 13.6. Министерство внутренних дел. 13.7. Министерство юстиции. 13.8. Хозяйственный суд. 13.9. Органы контроля. 13.10. Адвокатура. 13.11. Нотариат.

Раздел 14. СИМВОЛЫ СУВЕРЕНИТЕТА РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

14.1. Герб республики. 14.2. Флаг республики. 14.3. Гимн республики. 14.4. Столица республики. 14.5. Государственная территория. 14.6. Государственный язык.

Раздел 15. ДЕЙСТВИЯ И ПОРЯДОК ИЗМЕНЕНИЯ КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН¹.

В период обсуждения проекта Конституции Республики Башкортостан всеобщее внимание было приковано к правительственному кризису. И хотя Верховный Совет республики, принимая решение о недоверии прежнему составу Совмина, действовал в соответствии с данными ему полномочиями, ситуация общественностью была расценена неоднозначно. Различия в оценках были порождены несовершенством законодательства, регламентирующего взаимоотношения высших органов власти.

Нам представлялось, что подобные разнотолки могут повторяться и в будущем. К этому были достаточные основания. Так, в проекте Конституции Республики Башкортостан не были предусмотрены принципы взаимоотношения Верховного Совета и Совета Министров, система правовой охраны Конституции, функции органов власти и управления, механизм и формы реализации их компетенции, гарантии осуществления полномочий кабинета министров и премьер-министра. Тогда же мы считали необходимым в Основном Законе предусмотреть Съезд народных депутатов и двухпалатный Верховный Совет и чётко определив их компетенцию.

На наш взгляд, самое главное - вынесенном на обсуждение проекта Конституции Республики Башкортостан нет четкости в форме правления: парламентская форма

¹ Маликов М.К. Новая Конституция не должна повторять старые ошибки // Известия Башкортостана. 1992. - 30 окт.

правления или же президентская республика. Возможно, что и с этим связано отсутствие принципов взаимоотношения высших государственных органов. Если составители проекта остановились на президентской форме правления (такая тенденция ощутима, так как по проекту президент одновременно является главой государства и главой правительства), то зачем пост премьер-министра? Тем более что при президентской форме глава государства избирается независимо от парламента: либо особой коллегией выборщиков, избираемых населением (так избрали президентом М. С. Горбачева), либо прямым голосованием граждан. Правительство формируется внепарламентским путем: президент назначает его членов независимо от парламента. Парламент не вправе выразить правительству и его отдельным членам вотум недоверия. Президентом становится лидер победившей партии. Парламентское же большинство может принадлежать другой партии.

Для определения приемлемой формы правления мы предлагали целесообразным проведение социологических исследований в республике.

На наш взгляд, в плане охраны конституционности в республике в проекте Конституции Республики Башкортостан предлагалась следующая формулировка: "Конституционный суд действует по правилам судебной процедуры, обеспечивая гласность, состязательность, объективность и всесторонность. Признать не конституционность закона республики, если суд извещает соответствующий орган о не конституционности принятого им акта. В случае не устранения пробела в законе, суд направляет свое заключение в парламента республики"¹.

Для основных положений Конституции Российской Федерации и Республики Башкортостан 1993 года немаловажное значение имели Законы СССР от 3 апреля 1990 года "О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР", от 10 апреля 1990 года "Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик", от 26 апреля 1990 года "О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации", от 26 апреля 1990 года "О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально - государственных образований или не имеющих их на территории СССР", а также Законы РСФСР от 16 октября 1990 года "О референдуме РСФСР", от 31 октября 1990 года "Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР", от 25 декабря 1991 года "Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая республика", от 24 октября 1990 года "О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР", от 6 марта 1993 года "О государственной охране высших представительных органов государственной власти Российской Федерации", Постановление съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 года "О правовом обеспечении экономической реформы", Указ Президента РСФСР от 11 ноября 1991 года "Об обеспечении условий по повышению роли и взаимодействия республик в составе РСФСР, автономных образований, краев, областей в осуществлении радикальной экономической реформы", Соглашение 26 января 1992 года "О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти Российской Федерации и органами власти республик,

¹ Проблемы реализации суверенитета Республики Башкортостан. Очерки. Документы. Нормативные акты. Хроника / Изд-е Башкир. ун-та.- Стерлитамак, 1999. - В 3-х томах. - Т.2.- С.15-16.

краев, областей, автономных областей, автономных округов в составе Российской Федерации", Соглашение от 10 декабря 1991 года "О содружестве Независимых государств", Постановление Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 года "О денонсации Договора об образовании СССР".

В период обсуждения проекта Конституции Республики Башкортостан нами так же отмечались и политические предпосылки.

Так, советскому законодательству в целом был присущ классовый подход и репрессивный характер. Действовала огромная масса норм, не согласованных между собой. Многие законы, приказы, положения и инструкция противоречили интересам граждан. Они были направлены на защиту интересов только государства. В законодательстве отсутствовали гарантии и механизмы реализации прав и интересов граждан. Государство не несло никакой ответственности за причиненный ущерб гражданину и населению. В отличие от съездов народных депутатов и Верховных Советов Государственная Дума должна формировать единую правовую систему взаимной ответственности государства и гражданина.

Поэтому как кандидат в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания, мы считали необходимым:

1. Принятие Основного Закона (Конституции) Российской Федерации и Республики Башкортостан. В конституциях должны быть предусмотрены реальные принципы разделения законодательной, исполнительной и судебных властей и гарантий осуществления взаимной ответственности государства и граждан.

2. Допустимость диктата потребителя и рыночной конкуренции вместо диктата производителя, приватизация обанкротившихся предприятий, включая объекты военного и агропромышленного комплекса, исключив милитаризацию экономики.

3. Первоочередность правовых актов по социальной защите женщин, малоимущих, пенсионеров, студентов, фермеров и предпринимателей. Они будут приниматься на основе разработки механизма использования экономических и финансовых ресурсов в республике трудовыми коллективами, жителями сел и городов.

4. Реализуемость Декларации о правах и свободах человека и гражданина в законодательном регулировании цен промышленных товаров и продуктов сельского хозяйства. Цены на них должны определяться с учетом их себестоимости. Причем до уравнивания их ценового соотношения промышленные товары должны отпускаться по фиксированной цене, а цены продукции агропромышленного комплекса должны быть свободными.

5. Принятие законов по урегулированию цен товаров народного потребления с учётом уровня заработной платы, пособий, компенсаций и индексаций. Существующая налоговая система должна быть изменена в сторону защиты производителей товаров (независимо от форм собственности), участвующих в удовлетворении социальных нужд населения.

6. Ответственность государства перед коллективами и гражданами за задержку заработной платы. В законах необходимо предусматривать формы оплаты государством за полученные товары и продукцию с учетом инфляции и индексации на момент расчета.

7. Запретить куплю и продажу земли в Республике Башкортостан, а также её пе-

редачу гражданам, не владеющим знаниями о пользовании земельными участками для сельскохозяйственных нужд.

8. Разработать механизм реализации федерального конституционного законодательства по согласованию с её субъектами, за исключением полномочий, переданных федеральным органам¹.

Следует отметить, что после долгих обсуждений в 1993 году была принята Конституция Республики Башкортостан. Но в ней не нашли отражение рекомендованные принципы государственного устройства, принципы определения правового положения граждан, принципы формирования органов государства, принципы формирования органов государственной власти и управления, принципы формирования бюджетной системы, принципы осуществления внешних связей, принципы обеспечения законности и правопорядка. Также не был создан Конституционный Суд в республике. Пожалуй, самый главный недостаток Конституции Республики Башкортостан 1993 года, который непосредственно повлиял на государственное строительство, заключался в несогласованности статей 3 и 69. Согласно последней "Республика Башкортостан образована в результате реализации права башкирской нации на самоопределение", а статья 3 указывает на многонациональный народ как носитель суверенитета и единственный источник государственной власти. Получилось так, что многонациональный народ как бы не участвовал в образовании государственности. Поэтому в целях единообразного понимания и толкования Преамбулы и статьи 3 и Конституции Республики Башкортостан следовало бы дополнить статью 69 положением о реализуемости "неотъемлемого права башкирской нации, всего народа республики на самоопределение". В таком случае защита интересов всего многонационального народа республики осуществлялась бы государством, поскольку защита государственного суверенитета и территориальной целостности Республики Башкортостан относится к важнейшим функциям государства и является делом всего народа².

Подготовка нового Основного Закона республики проходила в сложной политической ситуации, сложившейся тогда в стране, - октябрьский кризис 1993 года, роспуск Верховного Совета, обстрел и штурм "Белого дома" в Москве. Но этот неблагоприятный исторический фон не остановил работу и не помешал принятию Конституции республики. Почти одновременно с Россией, с разницей всего в две недели, 24 декабря 1993 года депутаты Верховного Совета приняли новую Конституцию, в которой республика была провозглашена суверенным демократическим государством, строящим, свои отношения с Российской Федерацией на основе двусторонних договоров и соглашений.

¹ Маликов М.Ф. Создать правовые основы взаимной ответственности государства и граждан // Советская Башкирия, 2 декабря 1993 г. // Проблемы реализации суверенитета Республики Башкортостан. Очерки. Документы. Нормативно правовые акты. Хроника./ Изд-е Башкирск. ун-та.- Стерлитамак 1999. - В 3-х томах. - Т.2. - С. 29-30.

² Маликов М.К. Конституция и суверенитет // Известия Башкортостана. 1994. - 7 апр.