



Историческая культурология

Перепелкин Л.С.

Национальная политика Советского Союза на начальном этапе: федерация или автономия

Аннотация. Статья посвящена национально-культурной политике на начальном этапе становления СССР. В это время боролись две тенденции: автономистская и федералистская. Обе основывались на теоретических наработках еще дореволюционных времен. В целом победила федералистская линия.

Ключевые слова: автономия, имперская национальная политика, национально-государственное устройство, мультикультурализм, национально-культурная политика, самоуправление, федерализм.

Национальная политика – общая проблема для всех полиэтнических, поликультурных, многорелигиозных и многорасовых государств. Эта проблема не решена нигде в мире, более того, относительно недавние заявления руководителей Британии, Франции и Германии показали, что акцент на мультикультурализме, толерантности и политкорректности не приносит долгожданные плоды, например, в странах Запада. Осмелюсь заявить, что не может быть идеальной национально-культурной политики, применимой ко всем странам и в любые эпохи.

В целом национальная политика в рамках СССР проводилась по многим направлениям и имела ярко выраженную преимственность по отношению к имперской национальной политике. Основным стержнем советской национальной политики был уклон в область федеративных отношений. Это направление политики в совокупности с несколькими другими привело в конечном итоге к формированию советских (и также «постсоветских») наций на базе разнородного этнического «материала». Так как все аспекты советской национальной политики в небольшой статье осветить невозможно, остановлюсь на базовом моменте - федеративных отношениях.

В Российской империи было множество проблем, связанных, в том числе и с многонациональным (поликонфессиональным) характером страны. Среди них можно назвать унитарный характер Империи, формальное и фактическое неравноправие групп подданных по этнокультурному и конфессиональному критериям, неравномерность развития различных регионов государства и многое другое.

Подобная взрывоопасная смесь была характерна и для других европейских стран. Например, австро-венгерские социал-демократы (К. Каутский и др.) видели выход из ситуации в создании широкой системы национально-культурной автономии. Американский президент Вудро Вильсон (его известные «14 пунктов») настаивал на том, чтобы континентальные империи разделились на системы национальных государств по этническому критерию (что в массе своей и произошло). У большевиков был свой план, который был принят на ряде партийных заседаний. Причем этот план считался настолько важным, что им управляла и разрабатывала идеологию самая верхушка большевистской партии (В.И. Ленин, И. В. Сталин). Некоторые детали этого плана будут затронуты в данной статье, а более подробно эта проблема рассмотрена в книге Т.М. Мастюгиной, Л.С. Перепелкина, В.Г. Стельмаха.

В практическую плоскость вопрос о национально-государственном переустройстве России был впервые переведен в феврале 1917 г. после свержения царского правительства. Автор фундаментального исследования генезиса политико-административной структуры советской России (Шупер) отмечал: «...с Февраля по Октябрь вопросы административно-территориального деления, местного управления и самоуправления фактически стали сферой борьбы за влияние (власть) в провинции. /.../ Более активная деятельность большевиков привела к определенной изоляции центральных органов государственной власти и управления, правящих партий от их нижестоящих органов. Нарушение соподчиненности звеньев госуправления, создание неконтролируемых Временным правительством областных объединений Советов способствовало «большевизации» мест, ослаблению влияния на них центральной власти, контроля за ними со стороны правящих партий».

Главный вопрос заключался в федерализации страны и в создании территориальных, а также национально-культурных автономий. Большевики уделяли в этот период национальному вопросу первостепенное внимание. Так, в апреле (мае – по новому стилю) 1917 г. состоялась Седьмая Всероссийская конференция РСДРП(б), повторившая в резолюции «По национальному вопросу» положения Поронинского совещания 1913 г. Состоявшаяся в июне 1917 г. Всероссийская конференция фронтовых и тыловых организаций РСДРП(б) специально подчеркнула право народов на самоопределение. Вместе с тем конференция подчеркнула, что идеал РСДРП(б) – «добровольное, а не насильственное (объединение народов. – Л.П.) в одно государственное целое».

О пропагандистском значении данных резолюций говорит хотя бы факт широкого участия национальных меньшинств России, например татар, в Гражданской войне на стороне

большевиков. И для иных народов России официальная позиция большевиков в национальном вопросе оказалась притягательной и способствовала созданию нового государства.

Новая структура России была закреплена «Конституцией Российской Социалистической Федеративной Советской Республики», принятой V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г. Составившая первый раздел Конституции «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа» гласила: «Российская Советская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских национальных республик». Второй же раздел гласил: «Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединяться в автономные областные союзы /.../. Эти автономные областные союзы входят на началах федерации в Российскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику».

Как следует из текста Конституции, доминирующей была федералистская тенденция, однако при значительной компетенции центральной власти, деятельность которой осуществлялась через 18 министерств (общероссийских наркоматов). Следует отметить, что Российская Федерация мыслилась как Федеративное объединение областных Советов (в том числе и на территориях, нерусских по составу населения), в пределах своей компетенции осуществляющих всю верховную власть. Однако со всей определенностью стремление партии к узурпации всей власти в стране было проявлено на ее VIII и XII съездах.

В «Программе Российской коммунистической партии (большевиков)», принятой VIII съездом, подчеркивались следующие положения национальной политики: 1) признание права на самоопределение; 2) цель партии – создание единого многонационального государства; 3) «как одну из переходных форм на пути к полному единству, партия выставляет федеративное объединение государств, организованных по советскому типу»; 4) волю же нации следует определять на основе волеизъявления ее пролетарских и крестьянских слоев.

В резолюции «По организационному вопросу» проводилась мысль о том, что государственный принцип федерализма «отнюдь не значит, что РКП должна, в свою очередь, организовать на основе федерации самостоятельных коммунистических партий. <...> Необходимо существование единой централизованной Коммунистической партии с единым ЦК, руководящим всей работой партии во всех частях РСФСР. Все решения РКП и ее руководящих учреждений, безусловно, обязательны для всех частей партии, независимо от национального их состава. Центральные комитеты (республиканских партий. – Л.П.) <...> пользуются правами областных комитетов партии и целиком подчиняются ЦК РКП». Этот принцип неуклонно проводился партией в течение всех лет ее существования.

Конечно, полной централизации страны удалось добиться не сразу, а, как показывают исследования, лишь к концу 1920-х – началу 1930-х годов. Интересное наблюдение сделал А.Г. Кушнир: «Одновременно с борьбой Центра против территориальной автономии шел, поощряемый им же, процесс развертывания национально-государственного строительства. В перспективе это

вело к преобразованию РСФСР в федерацию чисто национальную». Иными словами, на этом этапе развития самодеятельность российских меньшинств была противопоставлена движению основных масс русского населения.

Создание Советского Союза в 1922-1924 г. резко изменило конфигурацию национального вопроса в стране в целом и в Российской Федерации в частности. Формально изначально СССР образовался как конфедерация «независимых» (официальный термин того времени) республик, в которую входили две Федерации – Российская и Закавказская. Но фактически же в Конституции 1924 г. была закреплена более высокая степень централизма и более широкий объем полномочий центральной власти, чем это предполагалось для центральных органов Российской Федерации Конституцией РСФСР 1918 г. Исключительное закрепление за союзными республиками «права свободного выхода из Союза» окончательно лишало права на самоопределение («вплоть до отделения») субъекты федераций. Согласно Конституции, национально-государственная структура окончательно приобрела многоступенчатую (ранжированную, статусную) форму: Союз – Союзная Республика – Автономная Республика – Автономная область. Таким образом, каждому народу страны присваивался определенный «ранг» в государственной системе.

Эта ситуация была закреплена последующими Конституциями СССР (1936 и 1977 гг.), причем степень централизации страны, предполагаемая нормами Основного закона, планомерно увеличивалась.

Вероятно, подавляющая часть лидеров и представителей российских национальных меньшинств вначале 1920-х гг. еще не поняла, что политическая линия Центра в национальном вопросе резко изменилась. Тем более, что в прямом соответствии с «австрийскими проектами» уже с 1919 г. стала активно развиваться политика «коренизации советской власти», или «перевода ее на национальные языки» (термины, звучавшие на XII съезде РКП(б)). Однако отдельные представители национального течения в коммунистической партии сумели оценить резкий крен политики Центра по отношению к национальным меньшинствам.

Одним из первых был Председатель Совета Министров Татарии М. Султан-Галиев, который в частном письме, датированном 1923 г., писал следующее: «Зная хорошо центральное правительство, я могу категорически утверждать, что политика правительства по отношению к нерусским народам ничем не отличается от старой великодержавной политики. Обещания, данные в 1917 году, не выполняются. Поэтому мы должны на предстоящем съезде объединиться с казахами и туркестанцами, чтобы создать общий фронт и защитить наши национальные интересы».

Развитие национально-государственной структуры России осуществлялось в советское время поэтапно, причем отдельные этапы приурочивались к изменениям конституционного строя (Конституции 1924 и 1936 гг.). Главной чертой первого этапа (1917-1924 гг.) была стихийность

процесса, проявление инициативы широких народных масс. После образования Наркомнаца процесс создания автономий приобрел более регулируемый характер.

Рассмотрим стихийный аспект проблемы. В 1918 г. в числе первых российских автономий возникает Коммуна немцев Поволжья. В феврале 1918 г. была провозглашена Терская автономная социалистическая республика (включившая в свой состав земли казачества, кабардинцев, чеченцев, ингушей, осетин и т. д.). В том же году была создана Кубано-Черноморская республика, а в июле 1918 г. на I Съезде Советов Северного Кавказа обе республики были объединены в Северо-Кавказскую республику. В 1919 г. в результате договора с правительством России в ее состав вошла Башкирская автономная социалистическая республика. В 1920 г. была создана Татарская автономная республика, Вотская (Удмуртская), Калмыцкая и Марийская автономные области, а также Карельская трудовая коммуна. Последняя, вместе с Коммуной немцев Поволжья, были преобразованы в 1923 г. в АССР. Подобные процессы развивались и на других «национальных территориях» России. Для этого периода был характерен интенсивный процесс национально-государственного строительства, поиск форм, которые бы отражали степень самоопределения, необходимую для данного народа.

После принятия Конституции 1924 г. и до середины 1930-х гг. процесс национально-государственного строительства сохранял элементы стихийности, но в целом оставался в рамках структуры, закреплённой Конституцией СССР. В 1924 г. была ликвидирована Горская республика и образованы Северо-Осетинская и Ингушская автономные области. В 1928 г. в составе Ставропольского края для адыгейского народа была создана Черкесская автономная область. В том же году в составе Средне-Волжской области был образован Мордовский национальный округ. В 1930 г. Президиум ЦИК СССР утвердил создание Хакасской автономной области в составе Красноярского края, а в 1934 г. – Еврейскую автономную область в Хабаровском крае.

Для ряда отсталых в социально-экономическом отношении народов в конце 1920-х – начале 1930-х гг. были созданы национальные округа в составе отдельных областей и краев РСФСР: Ненецкий (Архангельская обл.), Таймырский и Эвенкийский (Красноярский край), Корякский (Камчатская обл.), Чукотский (Магаданская обл.), Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский (Тюменская обл.), Агинский и Усть-Ордынский (Бурят-Монгольская АССР), Коми-Пермяцкий (Пермская обл.). Для ряда малых народов и этнических групп было создано 250 национальных районов.

В целом национально-государственное строительство в этот период охватило широкий круг народов, имело достаточно гибкие формы, чтобы учесть разнообразные национально-культурные потребности. И хотя к концу этого периода административная централизация страны была по существу завершена, национально-государственное строительство продолжалось под влиянием инерции первых послереволюционных лет.

Середина – конец 1930-х гг. завершили процесс строительства национально-государственной структуры России. В это время ряд автономий – Марийская, Калмыцкая, Кабардино-Балкарская, Чечено-Ингушская, Северо-Осетинская, Коми – получили статус автономных республик в

составе РСФСР. К концу 1930-х гг. были ликвидированы дробные формы территориальной автономии (автономные районы и сельсоветы), а национально-государственная структура России приобрела форму, которая просуществовала до начала 1992 г. Но статус автономии являлся чисто формальным и не защищал их жителей от произвола центральной власти.

Итак, можно сделать следующие выводы.

1. Национальная программа большевиков, отвечая требованиям времени и чаяниям народов России, во многом способствовала завоеванию и удержанию ими власти, так как привлекала на их сторону многонациональное население империи.

2. После прихода к власти и особенно после усиления курса на узурпацию власти партией (VIII-XII съезды РКП), произошел существенный пересмотр партийной национальной программы. Из нее был на практике исключен пункт о самоопределении, а в понятие культурной автономии было вложено исключительно социально-классовое содержание.

3. Государственная структура России развивалась от федерации территорий (в том числе и имеющих особый этнический состав населения) к территориальной автономии национальных квази-государственных образований. На практике создание территориальных национальных автономий, которые официально считались национально-государственными образованиями, стимулировало становление (консолидацию) наций на территории России.

4. Национально-государственная структура России в составе СССР изначально формировалась как иерархическая: в зависимости от объема прав того или иного государственного образования. В результате одни народы перешли в подчинение других. В неопределенном положении оказался русский народ (также как и некоторые меньшинства, для которых не были созданы национально-территориальные или национально-государственные образования), тем более, что исчезло деление страны на колонии (окраины) и метрополию. Последнюю заменил безликий и безэтничный «центр», вполне противостоящий как русскому, так и всем другим народам страны.

5. Название федерации сохранялось в России с 1924 по 1992 г. скорее как дань традиции, чем отражение действительного состояния вещей. Так, автономные республики со всеми конституционными полномочиями были в составе и других союзных республик: Узбекистана (Каракалпакская АССР), Грузии (Абхазская и Аджарская АССР), Азербайджана (Нахичеванская АССР), – однако ни одна из этих союзных республик не считалась федерацией. Отметим, что в настоящее время почти везде на территории бывшего Советского Союза автономии ведут борьбу против своих «патронов», и почти везде реализация федеративного принципа может лежать в основе компромисса.

Следует отметить, что политика федерализации страны, как и способы ее реализации, национально-культурная политика, а также постепенная централизация государства имели двойственный характер.

Еще в 1923 г. (XII съезд РКП) центральной властью был взят курс на экономическую помощь отсталым в своем развитии народам. Помощь осуществлялась через центральный бюджет (вот она, централизация!) в форме перераспределений и строительства в аграрных районах промышленных объектов. Зачастую промышленная экспансия вела и к миграции на новые территории некоренного (преимущественно русского) населения. Менялась этно-демографическая структура республик, причем эти процессы опережали достижение местными народами более высокого уровня развития.

Двойственный характер носила национально-культурная политика. С одной стороны, для ряда малых народов были созданы национальная письменность, школы, возможности развивать национальную культуру в профессиональной форме. С другой же стороны, функционирование национальных языков и национально-культурных институтов с конца 1930-х гг. неуклонно сокращалось. Отсутствие понятия экстерриториальной культурной автономии вело к русификации дисперсных групп многих народов, причем процессы русификации развивались и собственно в автономиях.

В целом, однако, плюсов было больше, чем минусов. Сейчас, когда отечественная политика в национальной и культурной сферах активизируется, следует обязательно учитывать опыт прошлого.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бауэр О. Национальный вопрос и социал-демократия. – Пг.:Книга, 1918 [1-е изд. на рус. яз.: СПб., 1909].
2. *Национальный вопрос на перекрестке мнений : 20-е годы : Документы и материалы / Редкол.: Ю.С.Борисов, В.П.Дмитренко, В.В.Журавлев и др. – М.: Наука, 1992.*
3. Каутский К. Национализм и интернационализм. – Пг.: Жизнь и знание, 1918.
4. Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. – М.: Политиздат, 1987
5. Кушнир А.Г. Генезис политико-административного устройства Советской России: Автореф. ... докт. истор. наук. – М., 1991.
6. Лазерсон М.Я. Национальность и государственный строй. – Пг.:Книга, 1918.
7. Ленин В.И. Социалистическая революция и право наций на самоопределение // Ленин В.И. Полн. собр. соч. в 55 т. Изд. 5. Т. 27. – М.: Политздат, 1969.

8. *Ленин В.И.* К вопросу о национальностях или об «автономизации» // Ленин В.И. Полн. собр. соч. в 55 т. Изд. 5. Т. 45. – М.: Политздат, 1970.
9. *Мастюгина Т.М.* Национальная политика в России: XVI – начало XXI века / Т.М. Мастюгина, Л.С. Перепелкин, В.Г. Стельмах. – М.: Форум, 2013.
10. *Национальная политика России: история и современность / Отв. ред. Михайлов В.А.* – М.: Русский мир, 1997.
11. Поронинское совещание ЦК РСДРП с партийными работниками. Поронин. 23 сентября – 1 октября [6-14 октября] 1913 г. : Резолюция «По национальному вопросу» // Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 1. – М.: Политиздат, 1983.
12. Программа Российской социал-демократической рабочей партии, принятая на II Съезде партии (17 [30] июля – 10 [23] августа 1903 г.) // Коммунистическая партия Советского Союза в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 1. – М.: Политиздат, 1983.
13. *Сагадеев А.В.* Мирсаит Султан-Галиев и идеология национально-освободительного движения. – М.: ИНИОН РАН, 1990.
14. *Сталин И.В.* Марксизм и национально-колониальный вопрос: Сборник избранных статей и речей. – М.: Партиздат, 1934.
15. Тайны национальной политики ЦК РКП : «Четвертое совещание ЦК РКП с ответственными работниками национальных республик и областей в г. Москве 9–12 июня 1923 г.» : Стенографический отчет. – М.: ИНСАН, 1992.

© Перепелкин Л.С., 2018.

Статья поступила в редакцию 25.11.2018.

Перепелкин Лев Станиславович,
кандидат исторических наук,
Институт востоковедения РАН (Москва),
e-mail: leonethnography@yandex.ru.

**The national policy of the Soviet Union at the initial stage:
federation or autonomy**

Abstract. The article is devoted to the national cultural policy at the initial stage of the USSR formation. At this time, was fighting two trends: federalist and autonomist. Both were based on theoretical works of pre-revolutionary times. In General, the federalist line won.

Key words: Autonomy, Imperial national policy, National-state structure, multiculturalism, national-cultural policy, self-government, federalism.

Perepelkin Lev Stanislavovich,

PhD in History,

Institute of Oriental Studies RAS (Moscow)